EL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN MARROQUÍ DE 2011*

Juan José Ruiz Ruiz
Universidad de Jaén

1. Introducción

La nueva Constitución marroquí de 1 de julio de 2011 (en adelante, CM) que concluyó con el proceso puesto en marcha por el Rey con la creación de la "Comisión Mennouni" en marzo del mismo año, no solo ha pretendido evolucionar hacia una Monarquía parlamentaria sino que también, -en línea con las peticiones del Movimiento 20 de Febrero-, habría pretendido avanzar en lo que se denomina proceso de democratización de las instituciones creando una democracia participativa (art. 1, 2º párrafo CM) basada en la elección democrática (art. 1, párrafo tercero CM) de instituciones elegidas mediante elecciones libres, sinceras y periódicas (art. 2 CM) y en la que los poderes públicos promueven la participación en la vida política, económica, social y cultural (art. 6 CM). Sobre estos principios, y para dar actuación a los nuevos mandatos constitucionales, el legislador ha comenzado por adecuar a las nuevas bases constitucionales el régimen electoral y la regulación de los partidos políticos, reformas que se han traducido en sendas leyes orgánicas, a las que reenvía la nueva Constitución para su desarrollo dentro de un total de 19 leyes orgánicas[1]. Ambas leyes se han convertido así en unos de los primeros textos de referencia en la actuación legislativa de la nueva norma fundamental, a los que habría que añadir otros como la el nuevo Reglamento de la Cámara baja (del que 29 artículos han sido declarados inconstitucionales y otros 24 han precisado de adaptación a la nueva Constitución de 2011) o la ley 58-11 de la Corte de Casación de 26 de octubre de 2011, que modifica el dahir nº 1.57.223 de 27 de septiembre de 1957 por el que fue creada la Corte Suprema, ahora reemplazada por la nueva denominación. Otros textos legislativos de desarrollo de la nueva Constitución se esperan que sean adoptados en breve (junio 2012), como la Ley orgánica del Consejo Superior del Poder Judicial, que sustituirá al ya suprimido Consejo Superior de la Magistratura o la ley orgánica sobre el

---

* Resumen del *paper* presentado en el Seminario del "Grupo de Tánger" sobre "Democracia y reformas constitucionales en Marruecos" el 25 de abril de 2012.

[1] Se amplía así notablemente el número de leyes orgánicas previstas en la nueva Constitución respecto a las nueve previstas por la anterior Constitución de 1996. Se trata de la ley orgánica sobre la lengua amazigh, la ley orgánica del Consejo Nacional de Lenguas y de la Cultura marroquí, la ley orgánica sobre el derecho de huelga (art. 29 CM), la ley orgánica sobre las regiones, la ley orgánica sobre el recurso de inconstitucionalidad de las leyes (art. 133 CM), la ley orgánica de presupuestos, la ley orgánica sobre comisiones de investigación parlamentaria (art. 67 CM), la ley orgánica sobre el estatuto de los magistrados, la ley orgánica sobre el Consejo superior del Poder Judicial, la ley orgánica del Tribunal Constitucional, la ley orgánica del Consejo económico, social y medioambiental, la ley orgánica sobre organización y procedimiento de los trabajos del Gobierno, la ley orgánica de la Cámara de consejeros, la ley orgánica sobre el derecho de petición, la ley orgánica sobre el derecho de iniciativa legislativa, la ley orgánica del Consejo de Regencia y la ley orgánica sobre establecimientos y empresas estratégicas.

nombramiento de altos cargos (proyecto de ley 02-12) en aplicación de los arts. 49 y 92 CM.

Así las cosas, los primeros pasos dados por el legislador para comenzar a desarrollar las previsiones constitucionales se han dirigido a debatir sobre un paquete legislativo de especial incidencia en los órganos de elección por sufragio y en los procesos electorales. Si dejamos a un lado la Ley 58-11 sobre el Tribunal de Casación (Bulletin officiel n° 5989 bis de 26 de octubre de 2011), el resto de leyes orgánicas tienen en común el afectar al régimen electoral y a los derechos de participación política. En concreto, se ha procedido a aprobar una nueva ley electoral, una nueva ley de partidos (Ley 29-11), la Ley 28-11 sobre la Cámara de Consejeros (aprobada sintomáticamente sin ningún voto en contra, a pesar de que algún partido había planteado a la opinión pública su desaparición en la nueva Constitución y a pesar de los escándalos por los que se ha visto afectada esta cámara en los últimos años)[2], la Ley sobre neutralidad de las elecciones (Ley 30-11 sobre condiciones y medios de observación independiente y neutral de las elecciones), la Ley 57-11 sobre listas electorales globales y sobre operaciones de referéndum y utilización de medios de comunicación audiovisuales públicos en campañas electorales y de referéndum, la Ley 36-11 sobre censo electoral general y su adaptación al tratamiento informático y la Ley 59-11 sobre elección de miembros de los consejos de las colectividades territoriales.

En lo que sigue se analizará qué novedades más destacables incorpora la nueva legislación y qué aportan los nuevos preceptos constitucionales.

2. La ley de neutralidad y observación de las elecciones.

El nuevo texto constitucional incorpora una serie de mandatos y obligaciones encaminados a que los procesos electorales se desarrollen con limpieza y competitividad. En este sentido el art. 2 define el derecho a la representación como el que permite elegir los representantes de la nación en el seno de las instituciones elegidas mediante elecciones libres, sinceras y periódicas. La limpieza y fiabilidad de las elecciones entraría de este modo a formar parte del derecho de representación. El derecho de sufragio implica por tanto una correlativa obligación de los poderes públicos para que garanticen y velen por la neutralidad, transparencia y limpieza de los procesos electorales. Dicho deber ha sido constitucionalizado en el art. 11, verdadera mini-declaración de derechos fundamentales del ámbito electoral, ya que contiene la

[2] Esta ley orgánica, que introduce para la elección de sus miembros el sufragio universal directo y que fija su composición en 120 escaños (el máximo permitido por la Constitución) respecto a los 270 anteriores, no ha sido publicada todavía en el Boletín Oficial, por lo que los detalles se conocen a través de los medios de comunicación y blogs. El nuevo diseño de la Cámara de Consejeros se ha centrado a pesar de la drástica reducción del número de miembros, más en sus funciones que en su composición para, como señala Benabdallah, evitar tener como hasta ahora un poder Legislativo de dos parlamentos en lugar de uno con dos cámaras. Vid. MOHAMMED AMINE BENABDALLAH, "Le bicaméralisme dans la Constitution marocaine de 2011", en AA.VV., *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, LGDJ, Paris, 2012, pág. 118.

obligación de no discriminación y de "estricta neutralidad" respecto a los candidatos, la obligación de regular un acceso equitativo a los medios de comunicación públicos, la de establecer las reglas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos y libertades ejercidos con motivo las campañas electorales y con motivo del ejercicio del voto y la obligación de la administración electoral de velar por el respeto y aplicación de dichas reglas. Se consagra el principio de responsabilidad de los cargos y funcionarios que incumplan o atenten contra las disposiciones y reglas relativas a la sinceridad y transparencia de los procesos electorales mediante sanciones establecidas en la ley. Se reconoce y garantiza la presencia observadores internacionales en principio y según la dicción del art. 11, párrafo 4º CM, en todos los tipos de procesos electorales, aunque se remite a los términos que establezca una ley que en todo caso habrá de respetar los tratados y normas internacionales sobre la materia.

En desarrollo de las previsiones constitucionales la ley ha previsto que puedan llevar a cabo la actividad de observador electoral las instituciones públicas estatales autorizadas por la ley así como organizaciones no gubernamentales tanto marroquíes como extranjeras, legalmente constituidas y que gocen de reputación por su independencia su compromiso activo a favor de los derechos humanos (art. 2). A los observadores se les garantiza una serie de derechos conectados funcionalmente a su cometido. Se reconoce así el derecho de desplazarse por todo el territorio nacional, el de obtener las informaciones relativas a las elecciones, el derecho de acceso a los colegios electorales, pueden asistir a los actos organizados en el marco de la campaña electoral, pueden participar en los medios de comunicación tras la proclamación de los resultados y pueden elaborar informes de valoración del proceso electoral y enviarlo a las autoridades competentes.

3. La ley electoral o de elección de la Cámara de Representantes y la ley sobre listas electorales y de voto en referéndum.

Las principales novedades de la ley electoral 57-2011, que termina con la tradición de tener un texto unificado de Código electoral, son de alcance bien modesto a nuestro entender, pues han consistido en un aumento de escaños (395 por los 325 anteriores) que no deriva de ninguna previsión constitucional pues el art. 62 CM remite a una ley orgánica; en una escasa ampliación de la cuota de representación femenina a través de la asignación de un número de escaños que ya viene existiendo con anterioridad a la nueva Constitución (entonces todavía sin un reconocimiento legal expreso); en la reducción de la edad legal a la mayoría de edad de 18 años para ser elegible (frente a los 23 de la ley anterior); en la creación de una cuota similar a jóvenes menores de 40 años, en el refuerzo del control judicial en el ámbito del contencioso electoral, en la adopción del carnet de identidad como único documento válido para poder ejercer el

voto, en establecer la presidencia de las Juntas electorales por parte de un juez, y en el reconocimiento del voto por procuración a los residentes en el extranjero.

Por otra parte, la adopción de esta nueva ley de 2011 brindaba una buena oportunidad para haber llevado a cabo el *découpage* de circunscripciones que sin embargo se ha mantenido como competencia del Ministerio del Interior mediante el correspondiente Decreto, lo que coloca en manos del poder ejecutivo un formidable instrumento de "gerrymandering" con el que modular a voluntad la orientación política del proceso electoral[3]. En la nueva ley se debían de adaptar además las circunscripciones a la reducción de las regiones que pasan de las 16 existentes hasta 2011 a doce.

Se ha desaprovechado también en nuestra opinión la oportunidad de haber constitucionalizado la mayoría de edad, ya que aunque la Constitución garantiza el derecho de sufragio activo y pasivo a todos los ciudadanos y ciudadanas mayores de edad en su art. 30, es el Código de Familia el que establece la mayoría de edad a los 18 años en el art. 209, de modo que puede en principio ser modificada con cambios de mayorías coyunturales.

A) Cuotas de representación.

La cuota de representación femenina ha sido interpretada por el Conseil Constitutionnel (en funciones en aplicación del art. 176 CM hasta en tanto no se instituya por ley el Tribunal Constitucional) en su Decisión nº 817-2011 como una medida de discriminación positiva que establece la Constitución con alcance transitorio. Antes de su reconocimiento en la ley de 2011 ya se venía practicando dicha cuota con antelación, dado que la circunscripción nacional se concibió para reservarla a una lista con una cuota femenina por la ley de 2002, si bien este texto normativo no hacía mención expresa de dicha cuota por el convencimiento de todos los partidos de que era inconstitucional por vulnerar el art. 8 de la Constitución de 1996[4], por lo que la cuota femenina se hizo coincidir con las listas de candidaturas en la circunscripción nacional mediante un pacto de honor (*mitaq charaf*) entre los partidos presentes en la comisión parlamentaria que redactó el texto, de modo que las listas de la circunscripción nacional por la que se elegían 30 escaños, tenía el carácter de una cuota femenina implícita o sobreentendida en la ley[5]. El exceso de prudencia del

[3] Para las elecciones de 25 de noviembre de 2011 el Decreto 2-11-603 creaba una mayoría de prefecturas de una sola circunscripción, pero allí donde ha convenido se han dividido las prefecturas en dos circunscripciones (en ocho prefecturas de 6 escaños, dos de 7 escaños y una de 8 escaños), o en tres circunscripciones (solo una prefectura de 9 escaños en total).

[4] Este convencimiento estuvo sin duda influenciado por la antigua jurisprudencia del Conseil Constitutionnel francés que desde 1982, antes por tanto de la reforma constitucional de 1999, había venido sosteniendo que la reserva de escaños a categorías de ciudadanos era inconstitucional por romper el universalismo abstracto que impone la igualdad. Vid. FRÉDÉRIC VAIREL, "La « liste nationale»: un quota électoral pour quoi faire?*",* en LAMIA ZAKI (dir.), *Terrains de campagne au Maroc. Les élections législatives de 2007*, Paris, IRMC-Karthala, 2009, pág. 139.

[5] Vid. NADIA BERNOUSSI, *"*L'évolution du processus électoral au Maroc*",* en COMITÉ DIRECTEUR DU RAPPORT, 50 *ans de développement humain au Maroc, perspectives 2025*, Rabat, 2006, pág. 342.

legislador, temeroso de una declaración de inconstitucionalidad por crear un sistema de doble voto con dos circunscripciones llevó a plantear la eliminación del voto en dos papeletas e incluso la supresión del voto directo exigido constitucionalmente al pretender elegir la cuota femenina aplicando a la nacional el porcentaje de voto obtenido en la circunscripciones provinciales, sin necesidad por tanto de votar directamente las candidatas a dicha circunscripción. De estos dos planteamientos fue el primero el finalmente adoptado, esto es, unir en una misma papeleta las candidaturas a ambas circunscripciones, explicando que el motivo era el de simplificar un sistema de voto que sería complicado para el elector. Sin embargo, la sombra de una fuga del voto femenino hacia la circunscripción nacional renunciando a la local parece ser la razón más atendible para explicar esa unificación en una sola papeleta. Sea como fuere, la papeleta única fue declarada inconstitucional por la Décision nº 475-2002 mientras que se salvaba en cambio la constitucionalidad de la existencia de la doble circunscripción, aunque en este último caso como ha comentado algún autor el Conseil constitutionnel resuelve inmotivadamente vulnerando así el art. 16 de su Ley Orgánica[6]. La fundamentación que recibió la inconstitucionalidad de la papeleta única apelaba a un doble orden de consideraciones. Por un lado, la papeleta única, puesto que no se exigía la obligación de presentar simultáneamente listas tanto a nivel local como nacional, priva al elector que escoge una papeleta en la que solo aparecen candidatos a la circunscripción local de poder ejercer su derecho de voto en la circunscripción nacional. Por otro lado, la papeleta única limita inconstitucionalmente la libertad de elección, puesto que en cada circunscripción se debe garantizar a los electores la libertad de votar por listas de candidaturas o partidos diferentes.

A la cuota femenina de escaños en la *Majlis al-nuwab* (Cámara de representantes) se añade ahora la cuota de representación de jóvenes varones (menores de 40 años) igualmente en las listas de la circunscripción nacional, por lo que se reserva una cuota de 30 escaños a los jóvenes varones en las mismas listas que deben de respetar la cuota femenina. La lista de candidatas y candidatos que se eligen por la circunscripción nacional se distancia así del modelo europeo de cuotas electorales por cuanto no se trata de una *cuota electoral* sino de una *cuota de reparto de escaños* que además no se aplica en todas las circunscripciones, teniendo además un carácter asimétrico al estar vigente exclusivamente en la circunscripción nacional. Las listas de esta circunscripción aparecen por lo tanto divididas en dos partes: la femenina con la lista de las 60 candidatas y la masculina-juvenil con la lista de 30 candidatos. No obstante esta fórmula no satisfizo a todos los partidos puesto que hubo propuestas que preferían la paridad de cuotas, y otras que pretendían una única lista de jóvenes sin distinción de sexo o bien reservar la cuota de jóvenes a una lista separada a la cuota femenina. La propuesta del Ministerio recogida en el proyecto de ley era además la de reservar 45

[6] M. ABDALLAH HARSI, "Le Conseil constitutionnel et la consécration de l'Etat de droit (Commentaire de la décision du conseil constitutionnel n°475-2002 du 25 juin 2002 relative à la loi organique n°06-02 modifiant et complétant la loi organique n°31.97 relative à la chambre des représentants)", paper, pág. 3.

escaños para mujeres, y solo la intervención de la segunda cámara ha hecho que el texto final de la ley lo haya aumentado hasta 60 sobre los 90 totales.

La ley electoral de 2011 sí ha corregido en cambio una desigualdad preexistente que se refería a la aplicación de una misma barrera electoral a los escaños elegidos tanto en la circunscripción nacional como en la local (6% de los votos en las respectivas circunscripciones respecto al 3% exigido anteriormente en la ley de 2002) introducida a prisa en diciembre de 2006 con vistas a las elecciones de 2007 (mediante la Ley 22-06)[7]. Aplicar esa barrera del 6% indistintamente a ambos tipos de circunscripciones producía en efecto una discriminación a las -por acuerdo político-, candidatas de la circunscripción nacional y ello debido al distinto juego de la barrera electoral del 6% en la circunscripción local en la que las mujeres no tenían, -ni siguen teniendo- reservados escaños, ya que para los candidatos masculinos resultaba entonces más fácil obtener un escaño en las circunscripciones locales con cien veces menos votos[8]. De ahí las fuertes protestas de asociaciones de mujeres contra la barrera electoral del 6%, por considerarla inconstitucional, tesis que no fue acogida en su día el Conseil Constitutionnel en su Décision nº 630-2007 al no invalidar la barrera del 6%[9]. A esta situación ha venido a poner fin el art. 85 de la Ley de la Cámara de Representantes de 2011 al contemplar una barrera del 3% para la circunscripción nacional, manteniendo la del 6% para la circunscripción local. Con la nueva Constitución de julio de 2011, el Conseil ha procedido a avalar la constitucionalidad de la disparidad de barreras para cada circunscripción, aunque con importantes matizaciones, en una sentencia interpretativa de estimación (Décision nº 817-2011, de 13 de octubre), precisando que la rebaja al 3% de la barrera electoral para la circunscripción nacional se justifica por la ampliación de la representación política. De hecho con la anterior barrera del 6% se había puesto de manifiesto que las mujeres diputadas que saldrían elegidas por la circunscripción nacional no pertenecerían a más de 3 partidos.

Por otra parte resulta de dudosa constitucionalidad que se reserve una cuota a varones menores de 40 años (art. 23 de la Ley de elección a la Cámara de

[7] La medida resultó tan polémica que provocó en ambas cámaras la deserción del hemiciclo en el momento de la votación de una mayoría de parlamentarios como medida de protesta, por lo que la reforma a la ley electoral fue aprobada por una minoría. F. VAIREL, "La «liste nationale»: un quota électoral pour quoi faire?", *op. cit.*, pág. 143.

[8] Así, podía darse la paradoja de que para un candidato masculino en la circunscripción local sean suficientes 5.000 votos para obtener un escaño, mientras que la mujer cabeza de lista en la circunscripción necesitará 100.000 para poder resultar elegida. Cfr. NADIA BERNOUSSI, "Le Conseil constitutionnel, les seuils et la liste nationale des femmes: Une inéquitable égalité", en *L'Economiste*, édition n° 2457 du 05-02-2007.

[9] En parte una de las razones que militaban a favor de la inconstitucionalidad de la barrera del 6% para ambas circunscripciones era que al estar reservada la circunscripción nacional para mujeres, la imposición de ese porcentaje resultaba discriminatorio para las mujeres. Sin embargo el Conseil no podía declarar inconstitucional algo que ni se deducía ni en ningún modo resultaba de disposición normativa alguna. Vid. MOHAMMED AMINE BENABDALLAH, "Le Conseil Constitutionnel et les 3 et 6% de la Loi organique relative à la Chambre des Représentants. Note sous C.C. 23 janvier 2007, loi organique relative à la Chambre de Représentants", *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, nº 71, novembre-décembre 2006, pág. 130.

Representantes), puesto que no se trata estrictamente de una cuota de edad sino de una cuota de un grupo desaventajado de población que genera a su vez una discriminación indirecta respecto a las mujeres menores de 40 años, pues a diferencia de los varones tienen que competir con las de mayor edad dentro de la cuota femenina de la lista nacional.

La cuota reservada a las mujeres por esta ley plantea otras dudas sobre su constitucionalidad, como ya por otra parte observaba la red "Mujeres para mujeres", ya que la cuota de representación se ha aplicado única y exclusivamente a las listas de la circunscripción nacional sin que la ley establezca cuota alguna en las listas de las circunscripciones locales.

Queda además muy lejos la cuota femenina del compromiso asumido por Marruecos en virtud de los Objetivos del Milenio, entre los que figura alcanzar 1-3 de representación femenina en los órganos electivos. Además el mandato constitucional de la paridad del art. 19 CM no se reduce a las elecciones legislativas, sino que obligará a revisar la legislación de elecciones locales, donde la representación femenina es sensiblemente inferior. Así, por ejemplo, en las elecciones municipales de 2003 las candidaturas presentadas por mujeres solo llegaban al 5% del total, habiendo conseguido ser elegidas solo el 1% de las candidatas. En todo caso, y a pesar del acuerdo de reservar la lista nacional a candidatas femeninas, éstas solo experimentaron entre 2002 y 2007 un 10%[10].

A) El tipo de escrutinio.

El escrutinio de lista se ha mantenido, consolidando así una conquista que cabe considerar como relativamente reciente y que sin duda permite que el voto se concentre más en los programas que en el-los candidato-s. En 2002 se puso fin al mayoritario uninominal a una sola vuelta adoptando el sistema proporcional de resto mayor para acabar con las corruptelas favorecidas por el peso económico o la influencia de los notables, pero no parece que se haya alcanzado este objetivo especialmente debido al reducido tamaño de la circunscripción y a la escasa participación en los comicios.

B) La barrera electoral.

En Marruecos más bien cabría hablar de barreras electorales en sentido amplio y en plural, porque hasta ahora y con la recientes modificaciones legislativas del año 2006 se había pretendido establecer (en la ley de 2002) una barrera de acceso a la presentación de candidaturas con efecto retroactivo y que se aplicaba como condición de presentación de candidaturas al prever que los partidos que hubieran quedado por debajo del 3% del voto en la circunscripción nacional en las elecciones de 2002 no

[10] Vid. F. VAIREL, "La « liste nationale»: un quota électoral pour quoi faire?", *op. cit.*, pág. 137.

podrían presentar candidatos si no reunían 100 firmas a nivel local por candidato presentado, de las cuales 20 debían pertenecer a grandes electores de la región a la que pertenece la circunscripción: parlamentarios, consejeros regionales, municipales y de las cámaras profesionales) y de mil firmas al menos para las listas a nivel nacional de grandes electores que a su vez representen al menos la mitad de las regiones del país y que alcancen el 5% en cada región del total de firmas (500). La exigencia del porcentaje del 3% de los votos en elecciones anteriores para la presentación de candidaturas (que se inspira en el modelo suizo) fue declarada inconstitucional[11] no tanto por el porcentaje en sí, sino por exigirlo la ley de modo discriminatorio y restrictivo para la acción de los partidos vulnerando de este modo el anterior art. 3 de la Constitución. De dudosa constitucionalidad parecía igualmente el que este porcentaje también se exigiera con carácter retroactivo respecto a unas elecciones pasadas, si bien el Conseil Constitutionnel no se pronunció sobre este aspecto.

Con la nueva Constitución no solo se ha mantenido la exigencia de firmas en parte cualificadas y que todo candidato sin afiliación partidista debe reunir para ambos tipos de listas (local y nacional), sino que se ha aumentado en el caso de las candidaturas de las circunscripciones locales, duplicando las cien firmas que se venían exigiendo hasta ahora, por lo que en la actualidad y con la nueva ley promulgada tras la entrada en vigor de la Constitución aunque aprobada por un irrisorio número de diputados (46 contra 26), dicha cifra se sitúa en 200 firmas. De este modo, y apenas aprobada la nueva Constitución, el legislador marroquí no abandona una línea que tuvo su inicio en 2002 consistente en introducir una velada prohibición para aquellos candidatos no pertenecientes a ninguna formación política mediante condiciones exorbitantes, y que tuvo su reflejo en la versión inicial de la ley electoral de 2002, en la que se impuso como condición para presentar candidatura tener una afiliación partidista. Esta disposición fue declarada inconstitucional, -en el preceptivo control previo a las leyes orgánicas que ejerce el Conseil Constitutionnel-, en la Décision nº 475-2002 por vulnerar el derecho garantizado en el art 9 de la Constitución de 1996, que reconocía el derecho a todos los ciudadanos de afiliarse a toda organización sindical o política de su elección y por vulnerar el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad del art. 12 de la anterior Constitución. El Conseil admite que se puedan imponer condiciones a los candidatos sin afiliación partidista pero nunca hasta el punto de vaciar de contenido su derecho a presentar candidaturas, pero en su decisión el Conseil omite que ese acceso a cargos públicos está garantizado en condiciones de

[11] La ley en su redacción inicial concebía la barrera como un 3% de los votos obtenidos exclusivamente a nivel nacional. Sin embargo el Conseil Constitutionnel (Decisión 2007-630 de 23 de enero) declaró inconstitucional la aplicación de ese porcentaje solo y exclusivamente al total de votos obtenidos a nivel nacional, interpretando que no era conforme al principio del pluralismo político (no expresamente recogido en la Constitución de 1996) y el principio de libre competición, no aplicarlo también y de igual modo a cada circunscripción local puesto que para las elecciones a la Cámara de Representantes los partidos no tienen obligación de presentar listas en las dos circunscripciones en que se organizan las elecciones la nacional y la local, sino que pueden optar por una u otra, de donde resulta irrazonable y discriminatorio exigir el porcentaje de votos solo a escala nacional.

igualdad, de modo que hace decir al anterior art 12 de la Constitución algo que no decía[12]. Así pues, tales condiciones impuestas a los candidatos sin afiliación partidista vulneran en opinión de la mayoría de autores el principio de igualdad[13].

Según la nueva ley electoral (art. 23), un candidato (o lista de candidatos) sin afiliación partidista deberá reunir, para que sea aceptada la candidatura en una circunscripción local, 200 firmas por escaño a elegir en la circunscripción (lo que supone por ejemplo 600 firmas en realidad en una circunscripción mediana con 3 escaños), de las cuales el 80% deben pertenecer a electores de la circunscripción y un 20% deben pertenecer bien a parlamentarios de la región a la que pertenezca la circunscripción, bien a miembros de las colectividades territoriales o a miembros de las cámaras profesionales locales. Condiciones parecidas se exigen para que el candidato o lista de ellos que deseen concurrir a las elecciones lo hagan por la circunscripción nacional. En tal caso se exige presentar las firmas de 500 miembro al menos de amba cámaras del Parlamento y-o de los Consejos de las colectividades territoriales o cámaras profesionales que comprendan al menos la mitad de las regiones siempre y cuando el número de firmantes por región no sea inferior al 5% del total de firmas exigidas.

A las firmas exigidas debe añadirse como condición de presentación de cualquier candidatura (sea de partido o no) el abono de una cantidad, fijada en 5.000 DH que no recuperará el candidato-a o el mandatario de una lista a no ser que alcance el mínimo del 5% de votos de la circunscripción (art. 27). No parece por tanto que en lo que se refiere a estas cauciones la Constitución haya supuesto una mayor apertura a la participación a la vista de esta regulación legal.

Una segunda barrera electoral, ésta en sentido propio, era la que imponía que para poder contar en el reparto de escaños cada partido debía obtener al menos el 6% de los votos de la circunscripción (art. 78 del código electoral). Especialmente la barrera que afectaba a la condición de elegibilidad fue combatida y denunciada como inconstitucional por una coalición de pequeños partidos denominada Coalición contra la exclusión, creada para presionar contra la aprobación de esta ley.

C) La circunscripción.

Las circunscripciones han venido siendo bajo la anterior legislación electoral uno de los asuntos que mayores críticas y mayores disputas han suscitado. Lo fue desde luego en las elecciones generales de 2007 en las que el Ministerio del Interior trató de amortiguar la pujanza del PJD, alterando las circunscripciones bien uniendo a las circunscripciones de zonas urbanas áreas rurales, para así evitar una mayor suma de

[12] Vid. MOHAMMED AMINE BENABDALLAH, "L'inconstitutionnalité de la loi organique relative à la Chambre de Representants. Note sous décision nº 475-2002, C.C., 25 juin 2002, loi organique relative à la Chambre des représentants", *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, nº 46, 2002, pág. 187.

[13] OMAR BENDOUROU, "Le Conseil constitutionnel et les droits fondamentaux", *Revue marocaine d'administration locale et de developpement*, Mai-juin, nº 56, 2004, pág. 32.

escaños del PJD, -mayoritario en áreas urbanas-, bien reduciendo el número de escaños a elegir en las circunscripciones en las que el PJD viene siendo mayoritario.
Las circunscripciones han aumentado sensiblemente respecto a 2006 situándose con la nueva ley en 91 eligiéndose en la mayoría entre tres y cuatro diputados[14]. Ello reduce sensiblemente el carácter proporcional de la fórmula electoral, pero por otra parte sin embargo no existe voluntad política de crear circunscripciones más grandes que las que han existido hasta ahora.

D) Sondeos electorales.

Una de las nuevas disposiciones incorporadas por la ley de elección de la Cámara de Representantes es la prohibición de organizar encuestas o sondeos que tengan una relación no solo directa sino indirecta con un referéndum, con elecciones generales o con elecciones locales e incluso de cámaras profesionales desde 15 días antes del comienzo de la campaña electoral hasta el día de la celebración de las elecciones o referéndum bajo pena de prisión y multa a quienes contravengan la prohibición.

4. La Ley de partidos.

La nueva ley aprobada tras la entrada en vigor de la nueva Constitución viene a sustituir la reciente ley de 28 de diciembre de 2005, cuyos principales objetivo fueron: devolver credibilidad a los partidos, desincentivar la creación de pequeños partidos, profundizar en la transparencia en la elección de los órganos internos y en la gestión de recursos y reservar la decretación de la suspensión de un partido a la jurisdicción administrativa aunque a instancias del Ministro del Interior (art. 50). Para ello la ley del 2005 acabó con las sanciones a los partidos que boicotearan las elecciones, dejó de exigir ser cargo electo o haberlo sido en el pasado para poder presentar candidaturas, trató de poner fin al nomadismo (fenómeno diferente al transfuguismo) y establecía un marco para la transparencia en la financiación. La proximidad en el tiempo hace que los problemas que vino a afrontar aquella ley de 2005 sean prácticamente los mismos de los que se ha ocupado la actual regulación, que se sitúa en la misma senda.

Aunque puedan parecer escasos, los cambios introducidos en la legislación de partidos con la nueva Ley 29-11, son de cierta entidad si los comparamos a la legislación vigente bajo la anterior Constitución, y suponen en cierto modo la culminación de los pasos dados ya con la ley anterior. Casi todas las novedades de la nueva Ley derivan directamente de exigencias del nuevo texto constitucional. Así, en cuanto a la disolución de los partidos, -que anteriormente podía ser decretada por el Primer

[14] Así, según el Decreto 2-11-630, en 16 prefecturas se debían elegir en las elecciones de 25 de noviembre de 2011 cuatro escaños, en una prefectura y cuatro provincias de cinco escaños y una prefectura y cinco provincias de seis escaños. Las excepciones a la media de 3-4 diputados por circunscripción han sido en las citadas elecciones: Meknès, El Jadida, Settat, Khouribga, Safi y Béni Mellal, que han elegido cada una 6 diputados, mientras que Errachidia, Taza, Tétouan, Tanger-Asilah y Sidi Kacem han elegido 5 escaños cada una.

ministro-, ha desaparecido en la nueva Ley de 2011 en virtud del enunciado del art. 9 de la Constitución que prescribe que solo por resolución judicial se puede disolver un partido político.

Subsisten todavía límites para la constitución de partidos políticos que solo parcialmente ha sido atenuados respecto a la ley anterior, como el de celebrar dentro del año de la notificación de la constitución válida un congreso nacional de carácter fundacional, para lo cual deben concurrir al menos 1000 congresistas de los que las tres cuartas partes deberán ser miembros fundadores que a su vez deberán representar a dos tercios de las regiones, siempre y cuando los fundadores por cada región no estén por debajo del 5% respecto de las demás (art. 11 de la Ley 29-11). Esta disposición se inscribe en la lógica de evitar toda veleidad de signo nacionalista o regional e introduce una velada prohibición a la existencia de partidos territoriales.

Quizás una de las mayores innovaciones que incorpora la nueva Constitución sea la de la pérdida de la condición de parlamentario establecida en el art. 61 CM como consecuencia de la prohibición de lo que en Marruecos se conoce como "trashumancia", un fenómeno bastante extendido entre los partidos del continente africano[15]. La prohibición de la denominada "trashumancia" no es ciertamente novedosa pues ya se hallaba establecida por el art. 5 de la Ley de partidos de 2005, que acarreaba la anulación de la candidatura del parlamentario que antes de finalizar el mandato y antes de la convocatoria de elecciones cambiara de partido. La novedad reside entonces en el carácter sancionatorio de la pérdida de la condición de parlamentario como consecuencia del abandono de un partido durante el mandato para entrar a formar parte de otro. Esta privación del mandato representativo, - que exige que el Conseil Constitutionnel declare vacante el escaño a instancias del Presidente de la cámara afectada-, no parece por lo demás muy conforme con la concepción clásica del mandato representativo y lo aproxima al mandato electoral o de partido, suscitando además diversas cuestiones que tienen que ver con la igualdad del estatuto de los parlamentarios sin afiliación partidista[16] y con el derecho de cambiar de grupo parlamentario[17]. De todos modos la inclusión de dicha prohibición en el texto

[15] Vid. BENJAMIN BOUMAKANI, "La prohibition de la "trashumance politique" des parlementaires. Etude de cas africains", *Revue française de Droit constitutionnel*, nº 75, 2008-3, pág. 499, quien precisa que la trashumancia es algo distinto de lo que se conoce como transfuguismo, ya que en aquella el diputado abandona el partido al que siempre puede volver. La constitucionalización de la pérdida de la condición de diputado por abandonar durante el mandato la formación con la que se presentó se encontraba ya recogida antes de su introducción en la Constitución marroquí de 2011 en otros países africanos como Congo, Senegal, Congo-Brazaville, Namibia, Gabón, Ruanda o Níger.

[16] La prohibición de formar grupo parlamentario a los diputados sin afiliación partidista ya fue introducida anteriormente en el Reglamento de la cámara y fue objeto de una declaración de inconstitucionalidad ya en su día. Vid. OMAR BENDOUROU, "Le Conseil constitutionnel et les droits fondamentaux...", *op. cit.*, pág. 33.

[17] Hubo una tentativa de introducir en el reglamento de la Cámara de Consejeros (art. 43.2) la perennidad del número de parlamentarios de cada grupo parlamentario una vez elegida la Mesa de la Cámara para impedir así su cambio a otros partidos, pero esta reforma reglamentaria fue declarada inconstitucional.

constitucional se hacía inexcusable a la vista de la jurisprudencia anterior del Conseil, que siempre ha insistido en que el legislador debía delimitar el contenido del acceso a cargo público sin que aquél esté autorizado a establecer una causa de inelegibilidad que es contraria al principio de igualdad.

La pérdida del mandato como sanción a los parlamentarios que abandonen el partido con el que hayan concurrido a las elecciones se encuentra directamente recogida en el texto constitucional (art. 61) y en cuanto tal es de aplicabilidad directa. Ahora bien, la ley de partidos ha ampliado esa prohibición en tres aspectos: territorial, sancionador y subjetivo. En cuanto a lo primero la pérdida de la condición de electo se ha extendido a los cargos electivos municipales, provinciales, de la prefectura y regionales (art. 20). Respecto al ámbito sancionador, se han impuesto multas económicas a los cargos electivos infractores que incumplan la prohibición de cambiar de partido con la importante novedad de sujetar a esas mismas sanciones económicas (de veinte mil a cien mil DH) a los partidos receptores del cargo llegado desde las filas de otro partido (art. 66).

Siguen existiendo no obstante serias dudas sobre si la tajante previsión constitucional de automática pérdida del mandato podrá ser suficiente contra prácticas fraudulentas como la de expulsar a cargos representativos del partido que a continuación solicitan su afiliación a otro distinto con el que han obtenido el escaño o contra parlamentarios no afiliados a partido alguno, o la candidatura como independientes de estos parlamentarios a elecciones no legislativas.[18]

La ley 29-11 ha previsto además una cuota de representación de mujeres en todos los órganos de dirección del partido (tanto a nivel nacional como local) de al menos un tercio (art. 26), pero no tanto como obligación de resultado cuanto parte del contenido obligatorio de los estatutos de cada partido. De manera análoga pero sin fijar una proporción determinada o determinable, los partidos están obligados a incluir en sus estatutos una cuota de jóvenes en sus órganos de dirección. Otra novedad de la ley es la de imponer que los estatutos del partido incorporen una limitación del número de mandatos en los órganos de dirección, pero sin especificar cuántos, lo cual la convierte en un gesto más que en una medida efectiva. Por lo demás, la ley de 2005 ya imponía una organización conforme a principios democráticos permitiendo además la participación de todos sus miembros en los órganos de dirección del partido (art. 21),

---

Vid. NADIA BERNOUSSI-IDRISSI, "Les groupes parlementaires au Maroc", *Revue française de droit constitutionnel*, 2005-1, nº 61, pág. 216.

[18] Un supuesto de estas características ya tuvo lugar en 2009 con la presentación como candidatos de 60 parlamentarios a las elecciones municipales bajo unas siglas (las del PAM, Partido de la Autenticidad y la Modernidad) distintas a las que concurrieron a las elecciones legislativas de 2007, lo que trajo consigo la anulación por parte del Ministerio del Interior de dichas candidaturas en aplicación del art. 5 de la Ley de partidos de 2006. Vid. THIERRY DESRUES y SAID KIRHLANI, "Dix ans de monarchie exécutive et citoyenne: élections, partis politiques et défiance démocratique", en *L'Année du Maghreb*, núm. VI, 2010, pág. 331.

obligación que ahora reitera el art. 7 CM y el art. 25 de la actual Ley de partidos de 2011.

En cuanto a la financiación de los partidos tampoco existen grandes novedades, manteniéndose la adjudicación de una cantidad con independencia del porcentaje de escaños a todas aquellas candidaturas que hayan concurrido a las elecciones generales y que al menos hayan cubierto un mínimo del diez por ciento de las circunscripciones del territorio nacional, por lo que se abandona el criterio anterior, establecido en el Código electoral de 2006, de haber alcanzado el 5% de votos. A esa suma igual para todos los partidos se añade otra variable percibida anualmente en función de escaños y del número de votos, de la que resultan beneficiarias aquellas candidaturas que hayan superado al menos el 5% del número de votos a nivel nacional sumando las circunscripciones local y nacional. El Decreto 2-11-608 (Boletín oficial nº 599 de 3 de noviembre de 2011) ha previsto además en el art. 2 que la cantidad percibida por escaño se cuadruplicará cuando el escaño lo haya obtenido una mujer, introduciendo así una diferenciación que no se encuentra en la ley.

Si una candidatura queda por debajo del 5% de votos pero alcanza al menos el 3%, la cantidad percibida no se calculará en función del número de escaños y votos, sino que será una cantidad fija equivalente a la misma cuantía percibida por haber cubierto el diez por ciento de las circunscripciones aplicada con carácter suplementario. Los partidos cuyas candidaturas hayan cubierto al menos el diez por cien de las circunscripciones perciben además otra cantidad fija concedida para la organización de sus congresos cada cuatro años y que se corresponde a la mitad de la cantidad fija establecida para todos los partidos que cubran el mínimo de circunscripciones. Se sigue permitiendo por lo demás la financiación privada de los partidos siempre y cuando no tenga origen extranjero y se debe responder de la gestión de los fondos ante el Tribunal de Cuentas no debiendo excederse en el gasto fijado por candidato. El incumplimiento de ambas obligaciones, -justificación del gasto y no extralimitación-, conlleva la privación de la condición de parlamentario (art. 12 de la Ley de elección a la Cámara de representantes).

5. Esbozo de conclusión.

Para concluir, no puede decirse que haya variado sustancialmente el régimen electoral, ni en lo relativo a la trasparencia (se sigue impidiendo el acceso de los votantes a los colegios con cualquier instrumento audiovisual, informático o de telefonía móvil, art. 50 de la Ley de la Cámara de Representantes), ni en lo que se refiere a las condiciones de igualdad de oportunidades en los procesos electorales (se imponen límites injustificados a las candidaturas extrañas a los partidos, se siguen rediseñando y retocando las circunscripciones por el ministerio del Interior, etc.). La cuota de escaños por sexo y edad prevista para la circunscripción nacional exclusivamente, sigue estando lejos de los modelos europeos de paridad y cuotas en la representación por

sexos, aunque justo es reconocer que se ha avanzado en este ámbito tanto en la legislación electoral como en la ley de partidos al exigir una representación femenina en todos los órganos y al ofrecer cuatro veces más financiación por cada escaño que corresponda a una mujer.

Ni la Constitución ni la ley de partidos han añadido nada nuevo a lo ya previsto por la ley de 2005 en cuanto a la suspensión y disolución de un partido político solo por resolución judicial. Permanecen las limitaciones que tratan de evitar la aparición de partidos políticos de corte o alcance regional[19] o simplemente pequeños (constitución válida del partido solo si se reúne un número de congresistas y fundadores de las dos terceras partes del territorio nacional, art. 11 de la Ley de partidos).

La pérdida de la condición de parlamentario por el abandono del partido para unirse a las filas de otro distinto con el que se ha concurrido a las elecciones ya hemos visto que tampoco supone una novedad y que abstracción hecha de las cuestiones dogmáticas que plantea, puede no ser suficiente para acabar con la trashumancia de diputados. Resulta patente por lo demás el carácter de tribunal electoral que sigue teniendo hasta ahora el Conseil Constitutionnel, a la espera de que se elabore la ley de la nueva Cour Constitutionnelle.

En cualquier caso no se aprecia un salto cualitativo en cuanto a la consolidación de los partidos como instrumentos del pluralismo político y social puesto que, pese a estar configurados en la ley como organizaciones políticas permanentes (art. 2 de la Ley) que tienen asignada junto a una inusual función pedagógica y cívica[20] de orientación y formación de los ciudadanas y ciudadanos (art. 7 CM), la función de gestión de los asuntos públicos y participación en el ejercicio del poder sobre la base de la alternancia y el pluralismo, sus potencialidades se ven limitadas por lo que podemos considerar la "Carta de derechos de los partidos", integrada por el derecho de asociación, la libertad de prensa y el derecho de manifestación, de los que todavía se derivan límites al pluralismo y a la libertad ideológica, en lo que ha sido definido como "pluralismo controlado" o "pluralismo autoritario"[21].

---

[19] El principio de unidad no ha venido admitiendo modulaciones que lo hagan compatible con el pluralismo político. Vid. MARÍA ANGUSTIAS PAREJO FERNÁNDEZ, "El proceso electoral como indicador privilegiado de la transición tutelada en Marruecos", *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraicos*, nº 48, 1999, pág. 275.

[20] Vid. ABDELHAK AZZOUZI y ANDRÉ CABANIS, *Le néo-constitutionnalisme marocain à l'épreuve du Printemps Arabe*, L'Harmattan, Paris, 2011, pág. 156.

[21] JEAN-CLAUDE SANTUCCI, « Le multipartisme marocain entre les contraintes d'un « pluralisme contrôlé » et les dilemmes d'un « pluripartisme autoritaire » », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, núm. 111-112, mars 2006, págs. 63-118.