

La regionalización avanzada en Marruecos a la prueba de la autonomía local*

Mohamed
Mezgheri

Doctor por la Universidad Pablo De Olavide de Sevilla

* La versión original de este texto en francés está disponible en la página **122**

SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. Los límites de la regionalización avanzada en Marruecos.
- III. El proyecto de autonomía del Sáhara a la luz del modelo regional español.
- IV. Conclusión.

NOTA BIOGRÁFICA:

Mohamed Mezgheri es Doctor en Ciencias Jurídicas y Políticas por la Universidad Pablo De Olavide de Sevilla (2022), en una línea de investigación de Derecho Constitucional comparado. Especialista en el campo de la regionalización, particularmente en su aspecto constitucional. Titular de un máster en descentralización y gobernanza local en la Universidad Abdelmalek Essaadi de Tánger (2015). Licenciado en Derecho Público de la misma institución (2012). Profesor de instituto en el Ministerio de Educación Nacional de Marruecos desde 1996. Profesor de comunicación en un instituto privado de 2009 a 2013. Profesor interino en el Máster de Descentralización de la Facultad de Derecho de Tánger (2021). Su trabajo se centra en la noción de autonomía local en las diferentes formas de descentralización.

I. INTRODUCCIÓN

Huelga decir que la descentralización se ha convertido en una dimensión esencial de la política de reforma administrativa. No sólo como forma de organizar el territorio, sino también y sobre todo, como un aspecto importante de la democracia en vista de la libertad de acción que puede ofrecer a las poblaciones locales a través de sus representantes.

La idea de que el Estado de Derecho es un Estado que no lo hace todo parece reforzar la implicación de los entes locales y regionales en los asuntos públicos. Esta posición en la arquitectura decisoria del Estado puede adoptarse de varias maneras, a menudo muy diferentes. Entre una descentralización limitada y una regionalización muy avanzada, es la autonomía la que marca la diferencia. Es, al parecer, la característica esencial de la descentralización. El tándem autonomía-descentralización debe apreciarse en un discurso global que aborde la teoría general del Estado. Los dos componentes pueden incluso calificarse de características principales del Estado, porque cuando el orden político decide ofrecer libertades y atribuciones locales a las colectividades territoriales, consagra la descentralización con su corolario, la autonomía, en mayor o menor grado según las exigencias del momento. HAURIU M., considera que la descentralización

«consiste en la creación de centros autónomos de administración pública». Según WALINE J., «la descentralización implica la independencia del agente descentralizado respecto del poder central».

Por lo tanto, cualquier estudio sobre la descentralización está implicado *a fortiori* por la dimensión de la autonomía, que no sólo es una de las características de esta organización administrativa, sino su barómetro más significativo.

Ergo, la evaluación que decidimos construir en torno a la regionalización avanzada en Marruecos no podía descuidar este elemento esencial de libertad expresado por la autonomía.

A través de una iniciativa real, Marruecos anunció en 2010 una importante reforma que afecta a su organización territorial, denominada “regionalización avanzada”. Para cualquier investigador de la descentralización, el título del proyecto ya es evocador. Cuando hablamos de avance, ¿nos referimos a la sustancia material o formal de la regionalización? ¿Está mejor construida la organización territorial en comparación con las regionalizaciones anteriores en Marruecos, o de acuerdo con los modelos internacionales avanzados en este ámbito?

Como ya se ha mencionado, si existe un criterio que revele las proporciones que puede adoptar la regionalización en un Estado moderno, éste sería inequívocamente el de la autonomía. Indagar en esta parte integrante de la descentralización no es sino indagar en las verdaderas intenciones del orden descentralizador. Cuanto más se amplía la autonomía regional en términos de ejercicio de competencias, más se demuestra la voluntad de compartir poderes con la periferia, aunque la finalidad misma de toda organización se sitúe en un nivel aún más elevado, la del desarrollo. Porque, por muy extensa o avanzada que sea, si la gestión descentralizada no consigue el desarrollo local esperado, sería objeto de cuestionamiento. Este es el caso de la regionalización avanzada en Marruecos. Diez años después del lanzamiento del proyecto, ha llegado el momento de hacer una evaluación. Al no haber observado ningún progreso económico ni social a nivel de las regiones, el problema que surge espontáneamente para abordar el tema es el siguiente: ¿por qué esta reforma no ha logrado instaurar un poder regional capaz de garantizar por sí mismo el desarrollo deseado?

Las dos hipótesis que destacan más que las demás son las inherentes al excesivo intervencionismo del Estado central en los asuntos regionales y al fracaso del cargo electo que se supone debe hacerse cargo de ellos. Entre los dos protagonistas de la regionalización marroquí surge una controversia de causalidad. ¿Está justificado el intervencionismo estatal por el malestar del agente descentralizado, o la deficiencia de este último se debe esencialmente al control constrictivo del Estado?

En un principio, el estudio de la gestión descentralizada en Marruecos nos llevó a tomar la primera hipótesis como postulado inicial, a confirmar o invalidar. Sin

embargo, la dimensión comparada de esta investigación ha barrido los dos componentes de este postulado: la pretensión de predominio del poder central en nombre de la unidad y la integridad territorial, y su intervención para corregir las deficiencias de la descentralización en nombre del interés general. El catalanismo ha demostrado que, en presencia de límites materiales a la autonomía en la Constitución, la cuestión de la integridad, ni la del fracaso de la gestión descentralizada, pueden servir de coartada al intervencionismo estatal. Por lo tanto, se puede establecer fácilmente que, en ausencia de control sobre los medios, es imposible juzgar objetivamente la actuación del poder regional. Esto lleva a la conclusión de que el intervencionismo estatal en Marruecos es la causa, o al menos una de las causas, del fracaso del avanzado proyecto de regionalización. Esto se observa tanto en los textos como en la práctica del control. La LOR (ley orgánica) 111/14 sobre las regiones, al establecer el visado del Ministerio del Interior, no respetó el espíritu de la Constitución de 2011, como tampoco lo hizo el Tribunal Constitucional, que la consideró conforme a la ley fundamental.

Sabemos que la crítica constructiva implica la aportación de soluciones alternativas. En este sentido, sin pretender copiar los modelos español e italiano comparados en nuestra tesis, por otra parte, alejados de la realidad marroquí, el proyecto del Sáhara constituye, en nuestra opinión, la referencia adecuada para una nueva regionalización asimétrica.

1.1. Contexto de la investigación

Al igual que los Estados contemporáneos, Marruecos está inmerso desde su independencia en una organización territorial que intenta seguir lo mejor posible las tendencias universales. Al no haberse convertido en colectividad territorial hasta 1992, la importancia concedida a la región como base territorial de la regionalización es aún relativamente reciente. A pesar de su tardía aparición, en comparación con las regiones europeas, las reformas llevadas a cabo recientemente por las autoridades marroquíes han convertido a esta institución en el motor de la marcha hacia el desarrollo local. Se trata de un reconocimiento significativo, por parte de un Estado profundamente unitario y ferozmente apegado a sus constantes nacionales, del paralelismo que debe considerarse para llevar a cabo las políticas públicas. Cabe señalar que los textos de las reformas han aportado una nueva nomenclatura que va en el sentido de reforzar el poder regional y su libertad de acción, sobre todo teniendo en cuenta la noción de “preeminencia”¹ anunciada por la constituyente de 2011.

1. El art. 143 de la Constitución marroquí de 2011 anuncia en su segundo párrafo que « En la elaboración y el seguimiento de los programas de desarrollo regional y de los planes regionales de ordenación del territorio, la región garantizará (...) un papel preeminente en relación con las demás colectividades territoriales ».

1.2. Interés del tema

El interés de este trabajo de investigación reside en el análisis jurídico que es capaz de formular para apreciar el alcance de las reformas adoptadas por Marruecos, bajo el nombre de “regionalización avanzada”. Conscientes de la centralidad de la autonomía para la democracia local, hemos decidido hacer de este componente nuestro indicador permanente del valor democrático que la transición de 2011 pretende transmitir.

Dada la envergadura del proyecto de regionalización avanzada, el tema ha sido tratado a gran escala en los últimos diez años, pero el enfoque que proponemos sigue siendo minoritario en comparación con la vertiente administrativa que han retomado la mayoría de los estudios. El ángulo constitucional a través del cual abordamos el tema es, en nuestra opinión, el mejor adaptado para medir la transición democrática, sobre todo porque el enfoque constitucionalista que adoptamos nos permite ver en la Constitución cualquier fundamento democrático de los poderes.

Además de su naturaleza distinta, que combina el derecho administrativo como soporte y el derecho constitucional como base del enfoque constitucionalista, la importancia de esta investigación también puede derivarse de la continuidad académica que aporta. De hecho, es el relevo de un trabajo de máster titulado “la región entre autonomía y tutela”, y en el que establecimos una valoración de la situación autonómica de la región en Marruecos, frente a las injerencias estatales. Su propiedad puramente administrativa nos invitó a explorar otras dimensiones, intelectualmente más elaboradas, para sopesar el mismo tema con diferentes indicadores.

Asimismo, el momento en que se realizó este trabajo sigue siendo totalmente apropiado para una evaluación constructiva del resultado. Diez años después, creemos que el momento es suficientemente oportuno para examinar la contribución del poder regional a la cuestión fundamental del desarrollo. Si su autonomía se ha revelado efectiva, su papel debe tomarse al pie de la letra; de lo contrario, cualquier juicio de valor se imputaría a la lógica en ausencia de control de los medios.

Por otra parte, este trabajo también intenta aportar, en su último capítulo sobre el proyecto del Sáhara, legitimidad a la Iniciativa marroquí de negociación de un estatuto de autonomía para las regiones del sur. La legitimidad se entiende aquí en sus proporciones interna y externa. En el plano del derecho internacional, el valor añadido de una parte de este estudio defiende la compatibilidad del proyecto con el principio de autodeterminación y la filosofía pacifista de resolución de conflictos. A nivel interno, la autonomía política concedida a las regiones del sur se presenta como una referencia que puede transponerse asimétricamente a todo el territorio.

En suma, la interdisciplinariedad en la que se apoya este trabajo de investigación para trazar su análisis jurídico, le confiere una especial utilidad en la comprensión de una serie de temas que son parte integrante de la materia. Su dibujo es, por tanto, un panorama donde lo administrativo, lo político y lo constitucional se unen para explicar y argumentar el tratamiento jurídico.

1.3. Dificultades encontradas

Ningún trabajo académico está exento de dificultades durante su desarrollo. Nuestra investigación no fue una excepción a esta regla. El primer obstáculo, hay que reconocerlo, fue el ángulo a través del cual queríamos abordar el tema de esta tesis. De alguna manera, creamos nuestra propia dificultad intelectual. Un enfoque constitucional de un tema dominado por los administrativistas en Marruecos no fue una elección hecha con facilidad de pensamiento. La percepción constitucional del proyecto avanzado de regionalización, que no ha sido objeto de abundante literatura jurídica, nos ha dejado con una escasez de documentación. Una situación que se vio agravada por la contención mundial provocada por la pandemia del “COVID-19”. Esta fuerza mayor dio a esta investigación otra dimensión más restrictiva y significativamente más difícil. Curiosamente, y desde Marruecos, la literatura extranjera era mucho más accesible en línea que la marroquí. No observamos demasiadas complicaciones a la hora de obtener los recursos necesarios para el estudio comparativo, especialmente en lo que respecta a la jurisprudencia constitucional y administrativa. Mientras que los tribunales administrativos marroquíes ponen sus decisiones a la venta, las sentencias del Tribunal Constitucional español y de la “Corte costituzionale” italiana están disponibles gratuitamente en Internet. Cabe señalar que el Tribunal Constitucional marroquí ofrece el mismo servicio en su sitio web, al igual que sus homólogos español e italiano.

Debido a la pandemia, muchas plataformas internacionales han permitido el libre acceso a sus contenidos. Las pocas estructuras marroquíes que han seguido esta tendencia, no han garantizado una diversidad de elección. Cabe destacar que la revista más reconocida en el ámbito jurídico marroquí “REMALD”, no cuenta con una plataforma online a través de la cual podamos acceder a la documentación académica que ofrece, sobre todo porque los números, recientes o antiguos, no se producen a gran escala, especialmente en las ciudades del norte, como Tánger. Sin poder viajar por restricciones administrativas y de salud, la única fuente posible en 2019, 2020 y 2021 fue la web, y esta alternativa no fue sencilla.

A pesar de la exhaustiva recopilación previa a la obra, los cambios introducidos cada vez exigían nueva documentación. Esto repercutió notablemente en el tiempo necesario para completarlo.

En el mismo orden, las limitaciones de la pandemia también se extendieron hasta afectar a todas las actividades académicas. Los primeros meses, e incluso el primer año, se paralizaron por completo antes de que pudiéramos organizar

seminarios y debates por videoconferencia, lo que, en nuestro punto de vista, no sustituye a la calidad presencial. Nuestro programa de visitas de estudio a universidades marroquíes y extranjeras no tuvo éxito.

Desde el ángulo teórico, la formulación de una problemática a la altura de las ideas que pudimos desarrollar fue una tarea muy difícil. El cuestionamiento de la regionalización avanzada en Marruecos ocupa todas las páginas de los trabajos académicos que tratan el tema. Por ello, tuvimos que posicionarnos de forma diferente para aportar un valor añadido. No sólo el ángulo de ataque debía adecuarse al registro que elegimos integrar, sino que la cuestión de fondo también debía orientar la reflexión en el sentido de la novedad y la especificidad de nuestra elección inicial.

En este artículo, que resume el trabajo doctoral que hemos realizado sobre el tema, se arrojará luz, en primer lugar, sobre las carencias del proyecto avanzado de regionalización en Marruecos (1), antes de presentar las distintas facetas del modelo de autonomía español, que, junto con su homólogo italiano, ha servido para construir una referencia teórica en la que nos hemos basado, sin ánimo de copiarlo, para presentar el proyecto de autonomía para el Sáhara como una propuesta de reforma extensible al conjunto de Marruecos para suplir las imperfecciones de la regionalización (2).

II. LOS LÍMITES DE LA REGIONALIZACIÓN AVANZADA EN MARRUECOS

El marco constitucional y legislativo de la reforma territorial en Marruecos concede una importancia considerable a la cuestión de la descentralización y la regionalización avanzada como fundamentos de la nueva arquitectura organizativa del Estado. En cuanto a los textos, los avances son notables en comparación con la antigua normativa, pero a la luz de los datos políticos, culturales y sociales de Marruecos, el Estado central no estaría dispuesto a compartir sus competencias con la periferia. La autonomía, a imagen de otros modelos más avanzados, es una apuesta que no ha tenido cabida en la reforma, precisamente por la obsesión por el control (2-1) y la inadecuación de los medios asignados a este proyecto con los objetivos proclamados (2-2).

2.1. El control del Estado sobre la colectividad regional, una garantía de unidad, pero un obstáculo para la autonomía

No se puede afirmar que la renovación constitucional en Marruecos sea totalmente democrática, o al menos dentro de los estándares del constitucionalismo moderno. Es representativa de una ideología de control que intenta adaptar el texto legal a un contexto político bastante inestable y turbulento y, por lo tanto, no rehabilita la democracia local ni cumple las normas internacionales. Ante esta deficiencia democrática, las reformas no pueden evitar las observaciones críticas.

No hace falta recordar que el control del Estado sobre todas las instituciones en Marruecos es indiscutible. Hay varias razones para ello, pero no lo justifican. Como Estado unitario regido por un régimen monárquico, el poder central siempre tiene interés en mantener el control sobre la gestión de los asuntos estatales y subestatales para salvaguardar la continuidad del régimen político y la integridad territorial. En este esquema restrictivo de cualquier otra iniciativa, las instituciones periféricas no encuentran un lugar participativo en el paquete de reformas, e incluso cuando existe, sigue siendo secundario o incluso marginal, ya que constantemente se da prioridad al enfoque de seguridad.

Así, el contexto de la constitucionalización de la reforma regional estuvo dominado por una dimensión política excesivamente protectora de las constantes nacionales. En este marco específico de democratización, la regionalización no fue una expresión desarrollada de la democracia local, sino sólo una reforma administrativa de la descentralización que sigue ampliando el poder de las autoridades de control sin ninguna protección jurisdiccional real, ni constitucional ni administrativa. Introducir las constantes nacionales de Marruecos en el análisis de su democratización reviste una importancia capital. Respetarlas es tanto más necesario para limitar cualquier deriva impropia del marco político y democrático existente que para orientar las reformas.

Es cierto que la marcha hacia la democracia nunca debe perder de vista los datos históricos, culturales y políticos propios de cada país. Un modelo universal nunca es necesariamente transponible a todas las comunidades humanas. Por otra parte, los fundamentos de la democracia, tal como se establecieron desde el siglo de las luces, siguen siendo válidos para todos.

El artículo 1 de la Constitución marroquí establece que «*la Nación se basa en su vida colectiva en constantes federadoras, en este caso la religión musulmana moderada, la unidad nacional con múltiples afluentes, la monarquía constitucional y la opción democrática*». Estos son los fundamentos que conforman la identidad nacional marroquí y, al mismo tiempo, los límites que nunca se deben trascender. La lógica de nuestra investigación nos lleva a considerar la única constante de la unidad que nos parece la más influyente en el análisis del tema.

Sin profundizar en el tratamiento de la democracia, aunque forme parte del registro en el que se inscribe la autonomía como forma evolucionada del liberalismo, observamos que la idea de unidad prima siempre sobre la de autonomía (2-1-1), hasta tal punto que ha sesgado la lectura de la tutela (2-1-2).

2.1.1. *Una idea de unidad más fuerte que la idea de autonomía*

En Marruecos es difícil concebir un planteamiento de reforma que no tenga en cuenta los principios sagrados, constitucionalizados en el artículo 1 de la ley fundamental. Es evidente que la institución real insiste en construir la democracia sin romper con los fundamentos inmutables que representan la identidad de todo

marroquí, entre ellos el Islam, la unidad nacional y la monarquía. Esta obligación merece ser destacada en el sentido de que la necesidad de respetar las constantes nacionales abre la vía a interrogantes sobre la relación entre éstas y el proceso de democratización; en particular entre el principio de unidad, muy presente en todas las reformas que siguieron a la Constitución de 2011, y la democratización de las instituciones estatales y subestatales.

Como ya se ha mencionado, una de las prioridades en las que se basa la visión real y todas las reformas constitucionales, legislativas y reglamentarias es la cuestión de la unidad. El Rey aboga por « *el apego a lo sagrado y a las constantes de la nación, incluida la unidad del Estado, la nación y el territorio* ». Cabe señalar que la unidad del Estado está representada por la unidad de la nación en la diversidad cultural, geográfica, lingüística e histórica de las regiones que la componen. Esta composición heterogénea de todos los fragmentos del Estado requiere naturalmente respuestas diferenciadas a las necesidades y demandas, según las particularidades de cada población.

Sabemos que la tendencia actual en el mundo es ofrecer a las entidades subestatales un margen de autonomía muy amplio para gestionar sus asuntos locales, ya sea en el marco del federalismo, como ocurre en la mayoría de los grandes Estados del mundo (EE.UU., Alemania, Rusia, Canadá, etc.), o en Estados regionales igualmente desarrollados, como es el caso de España o Italia. Sin embargo, EL YAAGOUBI M. considera que « *Marruecos no es un Estado federal. Ninguna de las comunidades que lo componen (regiones, prefecturas, provincias, comunas) tiene un poder normativo inicial que no pueda ser eliminado por la comunidad superior. El artículo 2 de la Constitución establece que “ La soberanía pertenece a la Nación, que la ejerce directamente a través de referendos e indirectamente a través de sus representantes”. La soberanía es, en la concepción clásica, un atributo característico del Estado. En consecuencia, la indivisibilidad de la soberanía es también la del Estado y tanto como la unidad del Estado se opone al federalismo. Además, el artículo 42 de la Constitución establece que “ El Rey es el Jefe del Estado, su Representante Supremo, el Símbolo de la unidad de la Nación (...) Es el Garante de la independencia del país y de la integridad territorial del Reino”. Por consiguiente, la descentralización no puede conducir a dar a una colectividad territorial la forma de un Estado*». Esta afirmación hace referencia a dos ideas esenciales, ambas igualmente discutibles. La primera, que en nuestra opinión es la menos relevante, se refiere al poder normativo como expresión suprema de la autonomía sólo en el marco federal, descuidando así su presencia y desarrollo también en Estados inicialmente unitarios, pero que han evolucionado hacia una forma regional que también ofrece este poder a sus entidades regionales, sin convertirse en Estados federales, como España e Italia. Ciertamente, el Estado unitario es diferente del Estado federal, así como la descentralización no conduce necesariamente a esta forma descompuesta del Estado. Sin embargo, el federalismo no es totalmente incompatible con la idea de unidad. HESSE K., escribe a este respecto que en la concepción clásica centrada en las antiguas manifestaciones del Estado federal, éste se caracteriza por la simultaneidad de diversidad y unidad. Para el autor,

los estados miembros mantienen su individualidad a través de la construcción federal que la asegura y la vincula a la obra común dentro del estado total. Por tanto, la descentralización puede ofrecer una forma regional mucho más adecuada para un Estado unitario. Encima, un poder normativo regional no constituye necesariamente una causa de descomposición de la soberanía, ya que ésta sigue siendo, según BARRAUD B., *«una norma suprema ficticia que sirve para hacer aceptar el poder jurídico del Estado, la fuente de una metaperrogativa que confiere al Estado independencia jurídica frente al exterior y supremacía jurídica y omnicompetencia en su interior. La soberanía sería una norma (supuesta y no positiva, por tanto un concepto) atributiva de competencia que confiere al Estado un derecho del que sería el único titular originario posible: el derecho al derecho»*.

La segunda idea, que se apoya en el art. 42 C. para presentar al rey como “símbolo de la unidad de la nación”, no parece del todo fundamentada dada su vinculación a la primera idea de poder normativo. Si consideramos el simbolismo del rey en la preservación de la unidad nacional, frente al federalismo, ello no resta capacidad normativa a las entidades subestatales en otra forma de Estado. El análisis de la reflexión del autor lleva a la conclusión de que la realeza, garante de la unidad, no es compatible con una idea de autonomía ampliada que ofrezca a la región poder normativo. Incluso piensa que la reforma regional no debería ir en detrimento de la unidad del Estado, porque la regionalización es, en su opinión, una dinámica centrífuga que podría romper en cierta medida el vínculo de lealtad nacional. En este caso, en lugar de ser un vínculo de enriquecimiento recíproco y de complementariedad, la relación entre identidad regional e identidad nacional se convierte en una relación de oposición y de sustitución. A esta hipótesis de la ruptura de la lealtad nacional a través del policentrismo normativo, es decir, del fin de este tipo de obligación de lealtad o sumisión a la nación y al rey, nos gustaría dejar claro que la realeza en España está presente desde 1978, sobre todo porque la unidad sigue siendo el vínculo que une a todos los componentes descentralizados del país, a pesar del poder normativo otorgado a las Comunidades Autónomas y de las aspiraciones catalanas. Creemos que la región puede legislar para satisfacer los intereses de su población local, sin dejar de ser parte integrante de un todo nacional.

La regionalización en sus formas más democráticas (regionalización política) es hoy una de las manifestaciones más brillantes de la democracia en general. Rechazarla con el pretexto de romper la lealtad nacional pone en entredicho todo el proceso democrático y sitúa la democracia y la lealtad en un plano de competencia. En este caso, habría que elegir entre la modernización y el mantenimiento de las constantes nacionales.

2.1.2. El deslizamiento semántico del control de tutela

En la nueva visión de la organización territorial marroquí, la tutela, como medio de control de las colectividades territoriales, se declara incompatible con el proceso de consolidación de la descentralización. Este sistema restrictivo se

ha vuelto cada vez más cuestionable y su alcance ya no se corresponde con los retos esperados de una regionalización avanzada. Esta fue la idea central de las reformas de 2011 y 2015. La condición de la ejecutividad de las deliberaciones del consejo regional por un visado del ministro del interior abre otro interrogante sobre la autenticidad de este cambio declarado sobre la tutela. Sin embargo, el art. 145.2 de la Constitución no deja lugar a dudas sobre la naturaleza del control que debe ejercerse sobre los actos del consejo regional, ya que se refiere claramente al simple control administrativo. El precepto constitucional sí establece que « *En las entidades territoriales, los walis de las regiones (...) ejercen el control administrativo* », pero la LOR 111/14 no ha seguido esta misma línea innovadora. El articulado del texto legislativo ha eliminado la terminología de tutela y aprobación y la ha sustituido por la de “visado”. Esto significa que el proceso persiste, con un nuevo nombre. Existe, por tanto, una discrepancia entre la LOR y la Constitución. Se trata de ir más allá de las disposiciones constitucionales para volver a los textos anteriores que utilizaban las mismas fórmulas para censurar las deliberaciones del consejo regional. El artículo 41 de la antigua LOR 47-96 sobre las regiones establecía que « *las deliberaciones del consejo regional sólo son ejecutivas después de haber sido aprobadas por la autoridad de control* », mientras que el artículo 115 de la nueva LOR 111/14 establece que « *las deliberaciones siguientes del consejo sólo son ejecutivas después de haber sido aprobadas por la autoridad gubernamental encargada del interior (...)* ». Esta condición, que ambas disposiciones incluyen, subraya la obligación categórica de recurrir a la aprobación de la autoridad supervisora antes de ejecutar las deliberaciones. En otras palabras, no hacerlo o denegar la aprobación significaría la no ejecución de las decisiones del consejo regional. En realidad, el cambio al que se refiere la LOR no es más que un eufemismo que trata de mitigar el contenido negativo que caracteriza a la tutela sustituyendo una terminología por otra, mientras que el mecanismo de control en sí sigue presente. En efecto, se trata de un control de oportunidad ya que se requiere el visado del Ministro del Interior *a priori* y no *a posteriori*. Esta facultad discrecional carece de objetividad porque no se basa en ningún criterio preciso o preestablecido. La imprecisión de la oportunidad es evidente, máxime cuando existen infinidad de supuestos que cambian según las circunstancias. El visado, en esta aproximación, es susceptible de ser denegado incluso en la legalidad de las formas. Suponemos que este proceso de control previo es capaz de proporcionar un marco para el intervencionismo estatal en los asuntos de la región. La denegación del visado obliga a los representantes regionales a someterse a las condiciones fijadas por la autoridad de control para obtener su aprobación. Al denegar el visado, la autoridad de control no sólo precisa las razones de su acto, sino que orienta casi directamente las decisiones del consejo regional. Por otra parte, la limitación de la lista de materias a las que se refiere este control no debe inducir a error, ya que, aunque sea restringida, esta lista sólo incluye materias muy cualitativas que afectan directamente a los medios de ejercicio de las “competencias de la región”, como el presupuesto y el endeudamiento. Por lo tanto, no se trata de un control excepcional que el legislador haya querido transmitir en la medida en que la lista de materias enumeradas afecta de una u otra forma a todas las demás competencias.

En definitiva, podemos establecer que el proceso de visado es en realidad una tutela de oportunidad que implica que la región se considere jurídicamente incapaz para adoptar decisiones de forma autónoma y definitiva. Antes de convertirse en norma, sus acciones dependerían siempre de un discernimiento más perspicaz, en este caso, el del Estado. Esta visión reduccionista fragmenta el orden estatal en dos categorías distintas, una superior con atributos jurídicos y otra inferior e incapaz de gestionar libremente sus propios asuntos. Esto dista mucho de ser representativo de la descentralización y menos aún de una regionalización avanzada, sobre todo cuando los medios que se le dedican no se adaptan al espíritu de autonomía.

2.2. La inadecuación de los medios asignados a la regionalización avanzada con los retos de la autonomía

Los medios jurídicos y, sobre todo, financieros asignados a cada reforma, sea cual sea su alcance, son verdaderos indicadores del grado de éxito esperado. La lectura de todos los dispositivos jurídicos dedicados a la regionalización avanzada muestra su insuficiencia o, mejor dicho, su inadecuación a la ambición de una autonomía regional capaz de hacer que el proyecto sea un éxito. La carta de desconcentración aumenta los poderes del “Wali”² en detrimento del poder regional, y la división del territorio y los métodos de elección no garantizan una mejor organización del territorio y de los gobernantes locales (2-2-1). Los resultados de la gestión financiera regional parecen muy afectados por esta observación. El volumen de las transferencias del Estado no deja mucho margen para los recursos propios, y el mecanismo de nivelación destinado a absorber las desigualdades no se adapta a la realidad regional (2-2-2).

2.2.1. La carta de desconcentración, la división del territorio y las elecciones locales, instrumentos jurídicos sin impacto real sobre la autonomía de la región

Además de las LOR, que constituyen el marco legislativo por excelencia de la gestión descentralizada, fueron necesarias otro tipo de reformas para completar la labor del legislador y del constituyente. Dado que determinadas medidas no podían introducirse en estas leyes debido a su especificidad, se les dio forma en otros textos que formaban parte de la reforma global de la regionalización avanzada.

En este sentido, conviene recordar que toda descentralización tiene como corolario indiscutible una desconcentración. Al no poder ser absoluta, la libertad de acción de la democracia local depende siempre de una mirada vigilante o constrictora, según los casos, del poder central. Prevenir las derivas de una gestión

2. En Marruecos, el “Wali” es el representante del rey y del gobierno a nivel regional. Garantiza la coordinación de los diferentes servicios ministeriales desconcentrados y asegura el papel de interlocutor o de control de las colectividades territoriales.

descentralizada fallida es de interés general, y son los mecanismos de esta prevención los que nos informan sobre las intenciones de asistencia o de injerencia. El ejercicio de la desconcentración constituye a este respecto un indicador clave para juzgar la pertinencia del conjunto de la reforma territorial en Marruecos. Ciertamente, la carta confirma el giro hacia una relación de asociación entre servicios desconcentrados y descentralizados en la consecución del desarrollo territorial. Sin embargo, las amplias prerrogativas atribuidas al Wali, representante del Estado central, presentan una fuerte razón para creer que los conflictos de competencia y la ambigüedad en su ejercicio probablemente persistirán durante mucho tiempo.

La Constitución de 1996 había limitado las atribuciones del Wali a la ejecución de las leyes y la aplicación de las decisiones del gobierno (Art. 102 C. de 1996). Hoy se está convirtiendo en uno de los dos fundamentos principales sobre los que descansa toda la política de “deconcentración” administrativa en Marruecos. Además de ser el representante del poder central, también proporciona asistencia al poder regional en la aplicación de “planes y programas de desarrollo”. La nueva reforma de los servicios desconcentrados confiere al Wali un papel de dirección para el éxito del proyecto de la regionalización avanzada.

Aun cuando, lo problemático no son las distintas atribuciones concedidas al representante del Estado, ya que consideramos que se ajustan plenamente al estatuto que encarna frente a la desconcentración, sino la interpretación que hay que adoptar para sus misiones de acompañamiento y asistencia a las regiones, expresadas también en el “capítulo VI de la Carta de desconcentración”. Nuestra investigación nos permite sostener con seguridad que la cuestión de la asistencia no es más que un vocabulario debilitado de la noción de control. Basándonos en algunos aspectos de su figura ineludible entre la región y la justicia administrativa, podemos establecer que intervenir en la agenda de las asambleas regionales, por ejemplo, difícilmente constituye a nuestro juicio una forma de asistencia o acompañamiento, sino más bien una forma de injerencia infundada, dado que el poder de control administrativo que le otorga la Constitución es una medida que debe ser a posteriori de la toma de decisiones para verificar su legalidad y no para dirigirla.

Por otra parte, en lo que respecta a la división administrativa, es importante recordar que una de las principales razones de la nueva división en Marruecos es sin duda la insatisfacción general con la división de 1997 en 16 regiones institucionales. Basada en los principios de homogeneidad y funcionalidad, anexionando al mismo tiempo el principio ya existente de complementariedad, la nueva organización territorial en 12 regiones distingue según, BERRIANE M., « dos grandes tipos de regiones. El primero se refiere a las regiones definidas a partir de las metrópolis que están a la cabeza de las grandes zonas de crecimiento económico por el papel que desempeñan hoy o desempeñarán mañana en la economía y el funcionamiento del territorio. Se han identificado siete polos: Tánger-Tetuán, Rabat-Salé-Kénitra, Casablanca-El Jadida, Gran Agadir, Fez-Meknes, Marrakech-Safi y

Béni Mellal-Khénifra. La segunda se refiere a las regiones poco o nada polarizadas que abarcan el Atlas y las estepas y desiertos más o menos oasis. Estas cinco regiones son menos prósperas, e incluso se enfrentan a graves desventajas, por lo que requieren un fuerte apoyo y solidaridad nacional».

En un intento de combinar lo funcional y lo institucional, la nueva división ha creado fracturas en territorios que estaban histórica y socialmente vinculados, y uniones entre regiones que antes estaban diferenciadas. Tomaremos como ejemplo la región de Tánger-Tetuán-Alhucemas. Cabe señalar que la ciudad de Alhucemas formaba parte de la región de Taza-Alhucemas-Taounate en la división de 1997, una región formada por subzonas que se comunican e intercambian muy poco. También creemos que el Rif central, que se organiza en torno a Alhucemas, podría haberse agrupado con el Rif oriental, polarizado por la ciudad de Nador. También hemos constatado que, por razones culturales (lengua, por ejemplo), económicas o geográficas, el Rif central tenía dificultades para cohabitar con el oriental. Sabemos que las ciudades de Nador y Alhucemas representan los dos centros de la cultura del Rif. Separarlas en la antigua y la nueva división estimula la reflexión sobre las motivaciones de este arreglo. Las tensiones políticas que han existido durante mucho tiempo entre el gobierno central y esta región de Marruecos sugieren que existe una sospecha de control.

Por último, en cuanto a las elecciones locales, antes de la nueva reforma que introduce el sufragio universal directo mediante una disposición constitucional, las elecciones regionales se regían por el sufragio indirecto siguiendo el ejemplo de las provincias y prefecturas. Las asambleas regionales eran el producto de una amalgama de colegios electos formados por representantes políticos y sindicales asociados a los representantes de los sectores productivos (art. 3 de la LOR 47-96). Desde su reconocimiento como entidad local, este modo de elección no ha hecho sino comprometer la autonomía de la región. Esta formación híbrida, que dispersaba el centro de decisión en varios polos desconocidos para los electores, ha llegado sin duda a su fin con la nueva reforma, pero no está totalmente exenta de ciertas observaciones.

Indudablemente, el sufragio universal directo se adapta mejor a una democracia representativa regional, dadas las deficiencias del sufragio indirecto. Sin embargo, sin ánimo de disculparnos por ninguna antítesis de uno de los elementos más significativos de la libertad, intentaremos vincular sus defectos con la realidad regional marroquí, tratando de encontrar una parte de responsabilidad en el problema de la autonomía que nos ocupa en este tema.

Así, y a imagen de las elecciones comunales, provinciales o prefecturales, el sufragio universal directo favorece también una hegemonía de los notables sobre el poder regional. RONDELET A., se refiere, en parte, a esta consecuencia de los elevados gastos que implican los mecanismos de sufragio, precisa que «Esto explica el extraño hecho, difícil de captar a primera vista, de una especie de monopolio

ejercido del lado del orden por las muy grandes fortunas del sufragio universal». Siendo partidario de la democracia en todos sus componentes, es muy difícil posicionarse ante la siguiente pregunta fundamental: ¿cuál sería la alternativa si tanto el sufragio indirecto como el directo presentan deficiencias diferentes, pero igualmente influyentes en la prestación democrática?

Esta observación probablemente sólo representa una realidad sociopolítica de la democracia representativa en Marruecos, que estaría lejos de ser generalizada en todas las democracias contemporáneas. Se trata de un problema de cultura política que pone de manifiesto la ausencia de un sistema de partidos con base social y de una educación política de los ciudadanos. En este sentido, creemos que estos elementos deben acompañar, o incluso preceder, a los instrumentos de expresión política. Del mismo modo que no hay democracia sin demócratas, no habría representación sin educación política. Si la reflexión de esta crítica parece referirse únicamente al mal funcionamiento de la democracia sin cuestionar su esencia, hay que admitir al menos que la alteración de los mecanismos corre el riesgo de dar una lectura falsa de los resultados del ejercicio democrático. Esto no deja de tener consecuencias para el espíritu de la democracia.

A nivel regional, la herramienta del sufragio universal directo en Marruecos se ha convertido en un tema muy trabajado por los aspirantes a los títulos. Esta maniobra, tan complicada para los novatos, se profesionaliza cada vez más para favorecer a los más experimentados, no en la práctica de la política, sino en la manipulación de las herramientas que conducen al poder. Este estado de cosas se ve agravado por el relativamente bajo nivel intelectual y económico del electorado habitual en Marruecos. La pobreza y el analfabetismo son dos fenómenos que pesan mucho en las elecciones regionales. La vulnerabilidad de este frágil estrato social facilita que los candidatos influyan intelectual y económicamente en los votantes. Es precisamente aquí donde se plantea la cuestión de la moralidad en democracia. “¿Tal vez haya que educar antes de democratizar?”. Si tenemos en cuenta el desinterés de las clases medias instruidas por todo tipo de sufragio, nos damos cuenta rápidamente de la amplitud del fenómeno. Esto explica también un segundo desinterés, mucho más significativo y grave, el de los intelectuales y universitarios que renuncian y rechazan presentarse a las elecciones regionales en un clima desfavorable. RONDELET A., subraya lo que ocurrió al principio de la práctica del sufragio universal en Francia, y lo que creemos que ocurre hoy en Marruecos: « *parecía, aparte del sufragio de lista donde se puede pasar gratuitamente, que la clase media francesa, más eminente por sus capacidades políticas que favorecida por sus riquezas patrimoniales, desaparecía de repente de la escena que había ocupado y dominado durante mucho tiempo* ».

2.2.2. *La dependencia financiera de la región de las transferencias del Estado*

Aunque constitucionales, las nociones de competencias y de libre administración no conllevan ninguna autonomía financiera si el mecanismo legislativo puesto en

marcha no ofrece a la región un cierto grado de independencia con respecto al Estado. Liberar la acción regional significa aumentar su grado de autosuficiencia financiera en términos de recursos y de gestión. La garantía de los recursos es por primera vez constitucional en Marruecos. Esto aumenta su importancia en la gestión descentralizada y la obligación del legislador de garantizar su adecuación. Recordemos que la ley fundamental precisa en su Art. 141, al.1 C. que « *las regiones y otras colectividades territoriales disponen de recursos financieros propios y de recursos financieros asignados por el Estado* ». Hay que admitir que la cuestión de los recursos propios está totalmente en consonancia con el ideal de autonomía, pero es la noción de recursos asignados por el Estado la que plantea un problema. ¿No es un contrasentido que el texto constitucional ofrezca a la vez la libertad a través de los recursos propios y su limitación a través de los recursos asignados?

Decididamente, y tras la reforma, el Estado sigue siendo la principal fuente de financiación local en Marruecos, « *La distribución de los ingresos (...) a finales de agosto de 2020, permite constatar que los recursos transferidos (...) constituyen (...) el 90% para las regiones (...)* » (Tesorería General del Reino de Marruecos ^TGR^). Además de las dos formas de asignación de fondos para las regiones, es decir, los créditos procedentes de los presupuestos generales del Estado y el Fondo especial relativo al producto de las participaciones fiscales, existen también las subvenciones y los fondos de asistencia, constituidos en gran parte por los pagos efectuados por algunos departamentos ministeriales para contribuir a la realización de programas o proyectos regionales, y el producto de los intereses pagados por el Estado a las entidades locales en concepto de sus fondos disponibles puestos a disposición del Estado. Según el boletín mensual de estadísticas de finanzas locales establecido por la Tesorería General del Reino (TGR) en agosto de 2020, « *La evolución de la estructura de los recursos de las entidades territoriales entre finales de agosto de 2019 y finales de agosto de 2020, muestra un aumento de la parte de los recursos transferidos, combinado con una disminución de la parte de los recursos gestionados por las entidades territoriales y de la parte de los recursos gestionados por el Estado* ». Según el principio de “progresividad” en la transferencia de competencias, deberíamos estar en una dinámica contraria. El intervencionismo del Estado debería desaparecer poco a poco para iniciar a la región a una cierta independencia en cuanto a gestión y medios. Consideramos que « *paralelamente al refuerzo del esfuerzo financiero del Estado (...) es indispensable incitar a las colectividades territoriales a mejorar sus recursos propios* » (TGR). Retenemos aquí la última recomendación establecida por el Ministerio de Economía y Hacienda, que plantea claramente la cuestión del intervencionismo flagrante del Estado en las finanzas locales. Para el Estado, se trata de una consolidación de las capacidades financieras de las regiones, que se inscribe en el contexto de la reforma, pero en términos de autonomía, es una forma de injerencia que podría desarrollar una autonomía formal en lugar de una autonomía real.

Se admite generalmente que el objetivo de las transferencias estatales es reducir las disparidades y limitar los desequilibrios. Algunos autores, como EL-MENSI

M., defienden estas formas de intervención estatal afirmando, por ejemplo, que «los recursos propios nunca son suficientes para cubrir adecuadamente el coste de las competencias transferidas a los entes locales; por ello, las transferencias financieras (presupuestarias) son necesarias para cubrir en la medida de lo posible las necesidades de financiación de estos entes». Los defensores de esta corriente encuentran sus argumentos en varias justificaciones que se manifiestan, en primer lugar, en la preocupación por corregir el desequilibrio vertical y, a continuación, por colmar el desequilibrio horizontal; «las transferencias tienen generalmente por objeto “igualar” (aproximar a la media) los recursos financieros de que disponen las entidades territoriales para permitirles ofrecer una calidad comparable (y a costes comparables en la medida de lo posible) de servicios públicos en un territorio considerado”. Asimismo, en la preocupación por “compensar los efectos externos (spillover effects): El objetivo de las transferencias es corregir el impacto de los efectos externos vinculados a la prestación descentralizada de determinados servicios públicos; es el caso, en particular, cuando la zona de consumo de los servicios públicos se extiende más allá del territorio de la entidad territorial que presta el servicio, o cuando los agentes económicos no residentes pueden beneficiarse de los servicios prestados por una entidad territorial sin soportar su coste».

En este contexto, los principios de cooperación y solidaridad establecidos por la Constitución de 2011 (art. 136 C.) adquieren todo su significado. En efecto, a través del art. 231 de la LOR 111/14, el Gobierno se encarga de establecer los mecanismos de funcionamiento de los dos fondos de desarrollo regional también indicados por la ley fundamental. Los dos organismos - el Fondo de Mejora Social y el Fondo de Solidaridad Interregional - se financian con ingresos procedentes del IVA (Impuesto sobre el Valor Añadido), IS (Impuesto de Sociedades) e IR (Impuesto sobre la Renta). El problema de estos dos fondos radica en la forma en que se gestionan, ya que el marco legislativo que los rige otorga al gobierno la autoridad para establecer todos los componentes de su funcionamiento. Podemos observar, por ejemplo, lo dispuesto en el art. 230 de la LOR 111/14, que establece que « El Jefe de Gobierno es el ordenador de los ingresos y gastos del Fondo de Mejora Social », o lo dispuesto en el art. 235 de la misma LOR, que establece que « El Ministro del Interior es el ordenador de los ingresos y gastos del Fondo de Solidaridad Interregional ».

De lo anterior se desprende que en Marruecos este sistema de perecuación está lejos de tener éxito porque los mecanismos de solidaridad vertical han demostrado su insuficiencia. La diversificación de las fuentes de financiación, generalmente dominadas por el Estado central, ha hecho que el entorno financiero en el que operan las regiones no sea propicio para una igualación óptima. Las limitaciones y recursos cambian de una entidad territorial a otra. Se trata de un incentivo para reevaluar esta diferenciación financiera, ya que en el sistema actual supone un obstáculo para la emancipación de la toma de decisiones regional, que en una regionalización política es mucho más libre.

III. EL PROYECTO DE AUTONOMÍA DEL SÁHARA A LA LUZ DEL MODELO REGIONAL ESPAÑOL.

Las modalidades del reparto de competencias varían de un tipo de Estado a otro. Por otra parte, en algunos estados unitarios se ha observado recientemente una tendencia a adoptar principios que antes se consideraban propios de los estados federales. El desarrollo de las autonomías regionales ha dado lugar en estos Estados a un sistema de distribución de competencias que valora más la toma de decisiones a nivel local, dando así a las entidades subestatales más peso en la gestión de los asuntos públicos que les conciernen.

Nuestro análisis de la regionalización política y del grado de autonomía que puede ofrecer nos lleva a presentar el modelo más representativo de esta organización. En efecto, la originalidad española, a medio camino entre el Estado unitario y el Estado federal, nos enseña mucho sobre la ordenación de las relaciones entre el centro y la periferia. Se trata de una concepción muy avanzada de la autonomía (3-1). Este marco de referencia nos será de gran utilidad para examinar de cerca el intento marroquí de reformular la organización territorial del Sáhara sobre la misma base teórica (3-2).

3.1. La ilustración de la autonomía política en el modelo regional español

Un régimen denominado “autonómico” es una forma de distribución territorial del poder. Presenta cierta originalidad frente a los regímenes unitario y federal. En España, las regiones ocupan un lugar especial en la organización territorial del Estado. El Estado ha procedido, según las circunstancias políticas e históricas, a una descentralización muy pronunciada, mucho más allá de las normas reconocidas a los Estados unitarios. Esta originalidad explica la denominación de “Estado Autonómico Español”. Se basa tanto en la organización territorial del Estado y en los estatutos de autonomía de sus regiones (3-1-1) como en el fuerte reparto de competencias que caracteriza su división de poderes con la periferia (3-1-2).

3.1.1. Una concepción territorial muy marcada en España

El Estado “autonómico” español nace de una voluntad inequívoca de definir la estructura del Estado, voluntad que será revisada de forma parcial en todas las fases posteriores al establecimiento de la Constitución. Es lo que se conoce como “desconstitucionalización parcial”. Esta fórmula sería entonces una especie de Estado híbrido, resultado de una metamorfosis descentralizada del Estado unitario. Se trata de una variante del Estado regional que reconoce un grado variable de autonomía a sus entidades descentralizadas: una autonomía jurídica y política garantizada por la Constitución. Algunas entidades se acercan a la situación de las Colectividades Territoriales en un Estado unitario, mientras que otras se asemejan más a entidades federadas dentro de un Estado federal.

Con el establecimiento de la Constitución de 1978, España introdujo una organización particular a nivel local (Comunidades Autónomas, provincias, municipios). Al otorgar a la primera categoría poder normativo, este país se convirtió en un Estado “regionalizado”. Es, de hecho, lo que también se denomina un “Estado de las autonomías”, oficialmente unido, pero que funciona como una federación de Comunidades Autónomas, cada una con un nivel de autonomía diferente.

Para satisfacer las reivindicaciones de algunas regiones (Cataluña, País Vasco, Galicia) y solucionar el conflicto vasco, el gobierno de Suárez incluyó en la Constitución el “derecho a la autonomía de las nacionalidades”. Las regiones españolas, 17 en número, se denominan “Comunidades Autónomas” y son las más afectadas por la autonomía.

A nivel local, España no es ni una organización según el modelo federal ni la clásica forma unitaria. Es una organización de tres niveles (regional, provincial, municipal), con órganos legislativos elegidos por sufragio universal y ejecutivos locales. El nivel más bajo es el municipal. El nivel regional está constituido por las Comunidades Autónomas. El poder legislativo lo ostenta una Asamblea cuya denominación difiere de una comunidad a otra. Es elegida por sufragio universal, por representación proporcional para un mandato de cuatro años, y está compuesta por un número variable de diputados regionales. El Presidente de la Comunidad Autónoma es elegido por la Asamblea. Se encarga de dirigir y coordinar el Consejo de Gobierno, órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma, así como de representar a la comunidad ante el Estado.

La Constitución Española garantiza la diversidad de los Estatutos de Autonomía. Constituyen la norma institucional fundamental de cada Comunidad Autónoma; el Estado los reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico. El Estatuto tiene una doble dimensión: en primer lugar, al ser la norma institucional fundamental de cada Comunidad Autónoma, representa la base, el fundamento del ordenamiento jurídico autonómico; en segundo lugar, este Estatuto también forma parte del ordenamiento jurídico del Estado, que debe aprobarlo en su Asamblea General por mayoría absoluta, mediante una LOR.

Las Comunidades Autónomas adquieren su existencia jurídica y política en el momento de la aprobación de su Estatuto de Autonomía. En este sentido, es la “carta de su nacimiento”.

3.1.2. El reparto de competencias, elemento fundante de la autonomía política en España

La fórmula “Estado de las Autonomías” establecida por la Constitución Española de 1978 ha permitido establecer una distribución del poder a nivel estatal, autonómico y local, una asignación de competencias normativas y administrativas en diferentes ámbitos. El Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencias legislativas, normativas y ejecutivas. Las entidades locales, en cambio, carecen

de potestad legislativa y tienen potestad reglamentaria y ejecutiva. Desde este punto de vista, la Constitución otorga autonomía política y administrativa a las regiones, mientras que las entidades locales sólo disfrutaban de la segunda parte de esta autonomía. Esta capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas no sólo se materializa en el desarrollo y aplicación de las leyes estatales, sino también en la formulación y ejecución de políticas propias, distintas de las demás entidades. El alcance de estas políticas, que afectan directamente al nivel autonómico, depende sobre todo de la cantidad y calidad de las competencias reconocidas en los respectivos Estatutos de Autonomía.

El principio de reparto de competencias ha dado lugar, en consecuencia, a competencias de carácter “propio y atribuido” y de carácter “exclusivo y compartido”. La entidad titular de las competencias exclusivas tiene el monopolio de todos los poderes públicos. La entidad titular de competencias compartidas asume parte de las potestades públicas que puede ejercer en un ámbito concreto.

Existen dos estatutos de geometría variable que ilustran el nivel de competencias en España. El primero, definido por el art. 149 CE, se refiere a las competencias de la Comunidad que sólo están limitadas por las competencias exclusivas del Estado, que se enumeran en 32 materias; así como a las materias no atribuidas explícitamente al Estado que pueden ser transferidas a las Comunidades Autónomas. El segundo estatuto, en cambio, sólo atribuye a la Comunidad las competencias enumeradas en la Constitución, que son veintidós. Sin embargo, aunque hay un número limitado de comunidades con competencias amplias (Cataluña, Países Bajos, Galicia, Andalucía, Canarias, Navarra, Valencia), este estatuto es considerado transitorio por la Constitución, ya que transcurridos cinco años las Comunidades Autónomas pueden ampliar sus competencias mediante una reforma del estatuto según el art. 148.2 CE”.

Puede decirse que la fórmula constitucional se basa en una doble lista de carácter flexible, completada por una doble cláusula residual. La primera cláusula residual establece que los estatutos pueden asumir las competencias no previstas en el art. 149 CE, es decir, todo aquello que no haya sido expresamente reservado al Estado. La segunda cláusula implica que las competencias no incluidas en los estatutos comunitarios corresponden en todo caso al Estado, cuyas normas prevalecen en caso de conflicto; de esta forma se garantiza la titularidad de todas las competencias.

En cuanto a las competencias compartidas, el Estado se reserva la “legislación”, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la ejecución de las normas estatales. Por otro lado, existen otras muchas competencias compartidas, como es el caso de algunas LOR estatales que prevén “intervenciones concretas” por parte de las autoridades autonómicas.

De lo anterior se deduce que el modelo autonómico español, de hecho y en la práctica descentralizado, es más federal que unitario, como prefiere considerar

cierta doctrina española. A partir de esta constatación, ¿cómo podemos valorar el proyecto marroquí de autonomía del Sáhara?

3.2. La concordancia del proyecto de autonomía del Sáhara con el principio de autodeterminación y la práctica de la regionalización política

Sin querer trazar los fundamentos del conflicto saharauí, empresa que podría desviarnos hacia múltiples consideraciones, nos contentaremos en este “artículo-resumen” con medir jurídicamente la compatibilidad del proyecto marroquí de autonomía saharauí con el principio de autodeterminación (3-2-1) y los preceptos de regionalización política (3-2-2).

3.2.1. El proyecto de autonomía como componente defendible de la autodeterminación

“El derecho de los pueblos a la autodeterminación” es una garantía jurídica internacional de la “autodeterminación” (Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de la ONU, de 14 de diciembre de 1960). Ciertamente así lo declara una disposición de la ONU, pero no debemos perder de vista que el mismo texto se refiere a la condición de preservar la unidad y la integridad territorial de los Estados. Recordemos la fórmula de la ONU que especifica en su párrafo 6 que *«todo intento encaminado a la destrucción parcial o total de la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas»*.

Antes de esbozar la cuestión fundamental del reparto de competencias en el apartado siguiente, basaremos nuestra defensa del proyecto de autonomía para la región del Sáhara, en primer lugar, en un enfoque teórico. Éste tratará de examinar los elementos de concordancia del proyecto con el derecho de autodeterminación como forma universal reconocida jurídica y políticamente a los pueblos que aspiran a una cierta libertad dentro de la versión interna del principio. Este enfoque nos llevará a comprobar si la autonomía sigue siendo una respuesta adecuada y satisfactoria a la autodeterminación. Su adecuación constituirá sin duda la pieza central del alegato marroquí ante las instituciones internacionales y el argumento de peso que sustentará el proyecto.

En una mesa redonda sobre el tema, organizada por la Misión Permanente de Marruecos en Ginebra al margen de la 15ª sesión del Consejo de Derechos Humanos en 2010, el Embajador marroquí “HILALE O”, explicó muy bien que *«Los grandes cambios geopolíticos internacionales, tras el final de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín, han situado la solución autonómica en el centro de los parámetros democráticos internacionales de resolución de conflictos, respetando la integridad territorial de los Estados. En efecto, el nuevo orden internacional posterior a la Guerra Fría, que rechaza la balcanización y se basa en la globalización, ha generado nuevos retos para la paz, la seguridad y la estabilidad regionales e internacionales. Así, el paradigma del derecho internacional/independencia, en boga en los años sesenta, ha dado paso al paradigma de la*

autodeterminación/democracia. Este último consagra la autonomía basada en la devolución y la democracia local como la última etapa de maduración del derecho de autodeterminación. La autonomía negociada ha permitido resolver, respetando plenamente la legalidad internacional, varias situaciones de conflicto en el mundo, respetando la integridad territorial de los Estados y las especificidades de las regiones interesadas».

Si se acepta que el conflicto es interno, también hay que admitir que la iniciativa marroquí para la negociación de un estatuto de autonomía para el Sáhara se inscribe en la misma tendencia internacional de “resolución pacífica de los conflictos”, y de conformidad con las disposiciones de la “Carta de las Naciones Unidas”. Se basa en el hecho de que la autonomía permite a un grupo minoritario de un Estado disfrutar de sus derechos al tiempo que proporciona al Estado garantías de unidad, soberanía e integridad territorial. La legalidad jurídica de la autonomía y su contribución política a la conciliación entre las tendencias secesionistas y autonomistas confieren al proyecto de autonomía del Sáhara una cierta legitimidad desde el principio. Desde un punto de vista jurídico interno, el aspecto político de la autonomía propuesta, es decir, la capacidad de promulgar normas a través de instituciones representativas, es una dimensión indiscutible de la autodeterminación, ya que las poblaciones locales pueden decidir sus propias normas de gobierno. La institucionalización, y en su caso la constitucionalización, de estas instituciones subraya tanto el respeto de las particularidades de la comunidad como la garantía jurídica que la acompaña. En un Estado unitario, ésta es la representación última, más moderna y más democrática de la autodeterminación. Sabemos que la “resolución 1541” teorizó tres procesos para ejercer el derecho de autodeterminación, el de asociarse a un Estado independiente, el de integrar un Estado independiente o el de independizarse totalmente. Esta disposición se vio reforzada por la “Resolución 2625”, que incorporó un cuarto procedimiento en los siguientes términos: «*la adquisición de cualquier otro estatuto político libremente decidido por un pueblo constituye, para ese pueblo, un medio de ejercer su derecho a la libre determinación*». Por su propia naturaleza, esta disposición respalda la validez del acuerdo autónomo y su adecuación a la práctica de la ONU, siempre que se establezca en un clima de consulta consensuada. En este sentido, cabe señalar que el derecho y la práctica de la ONU han establecido, incluso en el caso del Sáhara, la negociación como el medio más favorecido por la comunidad internacional para satisfacer este principio. De hecho, la herramienta del referéndum no se menciona en ninguna de las resoluciones mencionadas de los años sesenta. Además, el referéndum sigue siendo un método excepcional en la práctica de la ONU (5 casos: Namibia, Timor Oriental, Iryan Jaya, Tokelau y Puerto Rico, estos 2 últimos siguen figurando en la lista de territorios no autónomos, porque han rechazado la opción de la independencia y han optado por el statu quo). El recurso a la negociación es más frecuente, con más de 16 casos, entre ellos Aceh (Indonesia), Groenlandia (Dinamarca), Aaland (Finlandia).

Podemos argumentar a partir de estas experiencias que la medida de la resolución pacífica negociada sólo puede aprehenderse en gran medida centrándose en las consecuencias políticamente traumáticas, incluso dramáticas, para las poblaciones afectadas en caso de disturbios civiles o de guerra.

La elegancia de esta conclusión no debe llevarnos a la comodidad del romanticismo, pues queda por demostrar que la cuestión del reparto de competencias es tan fuerte como en una regionalización política que transmita el espíritu del liberalismo y la democracia.

3.2.2. *El ámbito de las competencias estatales y regionales, manifestación de la autonomía con connotaciones políticas*

La singularidad del reparto de competencias en la región del Sáhara con respecto al adoptado para todas las regiones de Marruecos encuentra sus primeras expresiones en los párrafos 5 y 6 del texto de la Iniciativa, que indican consecutivamente que «*las poblaciones del Sáhara gestionarán sus asuntos por sí mismas y democráticamente a través de órganos legislativos, ejecutivos y judiciales dotados de competencias exclusivas*», y que «*el Estado conservará sus competencias en los dominios regios, en particular la defensa, las relaciones exteriores y las atribuciones constitucionales y religiosas de Su Majestad el Rey*». Aunque todavía no es constitucional, esta precisión es una característica de los Estados regionales. Esta dicotomía de competencias se basa en competencias exclusivas del Estado y competencias propias de la región del Sáhara. No obstante, conviene recordar que, en general, y dado que la enumeración de competencias por la Constitución no puede ser exhaustiva, siempre quedará entre las dos esferas de competencias una zona indefinida, calificada de “dominio concurrente”. A tal fin, el párrafo 17 de la Iniciativa establece que «*las competencias no atribuidas específicamente se ejercerán de común acuerdo sobre la base del principio de subsidiariedad*». La aceptación del principio de subsidiariedad y la noción de común acuerdo revisten aquí una gran importancia. Si existe una igualdad real en las negociaciones sobre el ejercicio de estas competencias, se respetará la lógica de todas las disposiciones de la iniciativa. Del mismo modo, sabemos que la subsidiariedad, como principio filosófico, político y también jurídico busca ordenar las competencias compartidas entre varias autoridades, con el fin de garantizar una mayor eficacia de la acción, muy generalmente según el criterio de “proximidad”. En un posible entrelazamiento de responsabilidades, la subsidiariedad implica, ante todo, que el nivel inferior sólo cede al superior lo estrictamente necesario y, a contrario, la competencia de la autoridad superior se extiende a aquellas funciones que puede realizar con mayor eficacia que las comunidades de base. Sobre esta base teórica, el acuerdo sobre competencias que no estén expresamente especificadas debe respetar la cuestión de la proximidad y la eficacia de la acción.

Cabe señalar que el documento de la Iniciativa sólo establece el contenido de las competencias estatales y regionales. Así, el párrafo 14 presenta las atribuciones de soberanía como las primeras “competencias exclusivas” del Estado central. Si

comparamos estas atribuciones estatales con las del Estado español recogidas en el “art. 149 CE”, podemos destacar ciertas similitudes, especialmente en lo que se refiere a las prerrogativas regias. Con la salvedad de que el art. enumera exhaustivamente muchas más materias de competencia central. Para la Comunidad Autónoma, también serán competencias exclusivas. Esta terminología no es baladí porque expresa la voluntad de los redactores de garantizar a la región del Sáhara inmunidad frente a cualquier usurpación, ya sea por parte del Estado o de cualquier otra colectividad territorial. Por ello, las competencias regionales, relacionadas esencialmente con el interés regional, se dividirán en seis rúbricas que conciernen “la administración local, el desarrollo económico, el presupuesto de la región, las infraestructuras, las cuestiones sociales, culturales y medioambientales”. Además, las relaciones exteriores también formarán parte de las competencias regionales del Sáhara, ya que la Iniciativa le otorga competencia para participar en la diplomacia de los Estados allí donde se encuentren.

IV. CONCLUSIÓN

Con el fin de ofrecer una alternativa a una regionalización marroquí carente de inspiración y aliento, el estudio del proyecto de autonomía del Sáhara ha permitido vislumbrar un primer paso hacia una regionalización de otro nivel. Al mismo tiempo que responde democráticamente a una situación de conflicto que se ha prolongado en el tiempo, el proyecto redefine la concepción de la cuestión territorial en Marruecos. A pesar de la fuerte connotación política del conflicto del Sáhara, la versión jurídica de la propuesta marroquí ha permitido plantear uno de los rasgos distintivos de la regionalización política. En efecto, el doble tratamiento de las regiones marroquíes encarnado, por una parte, por reformas que sólo consagraban el carácter administrativo y, por otra, por el texto de la Iniciativa que subrayaba la autonomía política de la región del Sáhara, validó la adopción final de la noción de asimetría.

A la luz de la asimetría, por lo tanto, hemos tratado de defender la legitimidad de responder a cada territorio del Reino de manera diferenciada y adecuada. En este sentido, creemos que un trato justo es un trato que tiene en cuenta todas las necesidades de los territorios. El territorio saharauí necesitaba ciertamente su pacificación antes de su desarrollo. En el mismo sentido, las demás regiones de Marruecos dependen sin duda, cada una de una condición particular, para adherirse a la modernización. La diversidad es una realidad marroquí; responder a ella con uniformidad es, en nuestra opinión, inadecuado. Las motivaciones que llevaron a los poderes públicos a elaborar un estatuto bastante excéntrico con respecto a la visión fundamentalmente unitaria deberían, del mismo modo, sentar las bases para construir un modelo a la medida de cada región. El conflicto político, la integridad territorial o la cuestión de la unidad están en el mismo orden de importancia que el subdesarrollo económico y social. Quizás este último sea incluso una amenaza mayor para la tan ansiada estabilidad.