

CARTA-CIRCULAR DEL PRIMER MINISTRO FRANCES, Mr. ROCARD, A SUS MINISTROS (*)

No es usual que un Primer Ministro se dirija a los miembros de su Gobierno mediante la forma que he elegido aquí.

Su gama habitual de expresión no conoce apenas, en efecto, fórmulas intermedias entre la declaración política y la clásica circular.

Pero nuestro país se encuentra asaltado por demasiadas dificultades, nuestro aparato del Estado está demasiado distante de la sociedad civil para desdeñar, aquí como en otra parte, las nuevas actitudes.

Nuestra común ambición es dar a las múltiples aspiraciones que emanan de los diferentes sectores de la sociedad la ocasión de expresarse, de confrontarse y, si es posible, de armonizarse. Pero esto impone al Gobierno una organización, unas formas y unos métodos que permitan conciliar el deseo de diálogo y el mantenimiento de la autoridad del Estado.

El programa de gobierno presentará, llegado el momento, las vías y medios de semejante acción.

La presente Circular contiene, de aquí en adelante, las instrucciones sobre nuestra manera de actuar.

Estas han sido reagrupadas bajo cinco capítulos: A propósito del Estado de Derecho; A propósito del Legislador; A propósito de la sociedad civil; A propósito de la coherencia de la acción gubernamental; A propósito de la Administración.

Esta lista no agota un objeto cuyos múltiples aspectos se manifiestan en cada instante de nuestra acción ministerial. Algunos de estos aspectos han sido, además, objeto de Circulares de mis predecesores, cuya lista figura como Anexo, y que les ruego tengan presentes.

Les pido, sin embargo, que vean en las instrucciones que siguen, más allá del simple recordatorio de reglas de buena administración

(*) Dado su extraordinario interés, su calidad intrínseca y su oportunidad, la REVISTA ha estimado oportuno ofrecer a los lectores de habla española la traducción de la Carta-Circular que el Primer Ministro francés, Mr. Michel Rocard, envió a sus Ministros nada más hacerse cargo del Ministerio, en el pasado mes de mayo. Si publicada en el «Journal Officiel de la République», la traducción se ha hecho sobre el texto que ofreció el diario «Le Monde», el 27 de mayo de 1988. «Le Monde» titulaba lo ofrecido con una frase entresacada del texto, bien expresiva: «Un código de deontología para la acción gubernamental».

cuyo enunciado traduce a menudo el eco de lo evidente, un código de deontología de la acción gubernamental.

He deseado hacer perceptible en ellas el espíritu y el método que, en adelante, deben inspirar nuestros trabajos.

También he querido que esta Circular sea uno de los primeros actos del Primer Ministro designado el 10 de mayo de 1988 y que sea publicada en el «Diario Oficial de la República Francesa».

Cuento con cada una y cada uno de ustedes para llevarlas a la práctica, tanto como ustedes pueden contar con mi celo para asegurar su cumplimiento.

1. *A propósito del Estado de Derecho.*—Conviene hacer todo lo posible para descubrir y eliminar los riesgos de inconstitucionalidad susceptibles de afectar los proyectos de ley, las enmiendas y las proposiciones de ley incluidas en el orden del día de las sesiones. Esta debe ser nuestra preocupación, incluso, en las hipótesis en las que sea poco verosímil una impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Considero, en efecto, como un honor del Gobierno no cometer ningún atentado contra el Estado de Derecho, aunque éste sea de orden menor y no susceptible de sanción.

Les pido con este fin:

— Que ordenen estudiar atentamente por sus servicios las cuestiones de constitucionalidad que pueda suscitar un texto en vía de elaboración y de advertir con la suficiente antelación a la Secretaría General del Gobierno para que le permita dedicarse igualmente a este estudio.

— Que prevean un calendario de trabajos preparatorios dejando al Consejo de Estado el tiempo de proceder a un examen en profundidad del proyecto. Salvo urgencia, el envío del proyecto al Consejo de Estado a través de la Secretaría General del Gobierno deberá hacerse al menos con cuatro semanas de antelación a su presentación al Consejo de Ministros. No deben dudar en exponer al Consejo de Estado las cuestiones de constitucionalidad que hayan encontrado en el curso de la elaboración del proyecto que se les someta.

— Que tengan informada a la Secretaría General del Gobierno de las enmiendas susceptibles de suscitar cuestiones de constitucionalidad con el fin de organizar, en tanto sea necesario, las reuniones interministeriales de puesta a punto para conjurar cualquier riesgo. Esta precaución vale tanto para las enmiendas adoptadas en comisión como para las enmiendas presentadas y aprobadas en sesión.

2. *A propósito del Legislador.*—La votación de la ley es el acto fundamental de la vida de la democracia.

También concedo el máximo valor a que sigan las instrucciones siguientes en sus relaciones con el Parlamento:

a) Dediquen todo el cuidado necesario a su participación en los debates parlamentarios.

Presentar un proyecto de ley al Parlamento constituye, en efecto, para un miembro del Gobierno, mucho más un honor que una carga.

Además, la experiencia pone de manifiesto que el debate parlamentario, contrariamente a una idea todavía demasiado extendida, contribuye de manera decisiva a la perfección del texto.

b) Tendrán cuidado, en el cumplimiento de esta función, de adoptar la postura que, habida cuenta de la evolución del debate, sea la más conforme con el espíritu de las deliberaciones interministeriales previas al depósito del texto.

Les pido, en particular, que no se separen de la postura que yo hubiera tomado en el curso de los trabajos interministeriales preparatorios, salvo que una razón sería lo justifique y luego que hayan obtenido mi consentimiento.

c) La duración de la vida de las leyes está en constante estado de acortamiento, sea porque adoptadas en condiciones inútilmente conflictivas son puestas en entredicho políticamente, sea porque debatidas con una prisa excesiva las dificultades que arrastran imponen su rectificación. Se esforzarán, pues, y este punto es capital y me permito insistir sobre ello, en dejar al Parlamento el tiempo para debatir y para que pueda adoptar los textos con la mayoría más amplia.

Salvo urgencia probada, deben prever unos plazos de examen por el Parlamento sensiblemente más importantes que los que han sido observados en el curso de los años pasados. A este respecto, no debe en absoluto ser considerado como *a priori* normal que un texto sea depositado y adoptado en el curso de la misma sesión.

Asimismo, con miras a culminar la votación de un texto con una mayoría más amplia que la que exige habitualmente la acción del Gobierno, no descuidarán utilizar algún procedimiento de concertación, no rehusarán explorar alguna vía de compromiso aceptable, es decir, alguna solución técnicamente realista y compatible con los compromisos fundamentales del Gobierno. Toda inflexión de la postura del Gobierno que pudiera útilmente contribuir a ello debe obtener mi consentimiento.

Podrán solicitar al Ministro encargado de las relaciones con el Parlamento toda modificación del orden del día que permita al debate parlamentario discurrir en el sentido de una más amplia adhesión.

3. *A propósito de la sociedad civil.*—Si la finalidad de nuestra acción es la mejora de las condiciones de vida de nuestros conciudadanos, aquélla no debe ciertamente plasmar un modo de vida que éstos no deseen. También debemos estar constantemente a la escucha de las aspiraciones y contribuir, si ello es factible, a su realización.

a) La sociedad civil admitirá tanto mejor la autoridad del Estado si éste se muestra capaz de comprenderla.

Les será necesario para ello impulsar a las Administraciones colocadas bajo su autoridad a estar más disponibles a los ciudadanos, ya se trate de facilitar a los usuarios el acceso a los servicios públicos (horas de apertura, recepción en ventanilla, personalización del contacto administrativo, etc.) o de manera más ambiciosa, de identificar, de analizar y de prevenir el descontento social. Convendrá, a este efecto, combatir la tendencia propia de toda institución, cuando ha alcanzado las dimensiones de nuestro aparato del Estado, a perder consciencia de los intereses para los que fue creada y sustituirlos por sus propios intereses.

b) Les será necesario, igualmente, disipar la ilusión que ve en la intervención del Estado la solución de todos los males, esforzándose en modelar, en cada ámbito, sin tomar postura ni en un sentido ni en otro, lo que debe ser el «Estado justo». Es necesario para esto asignar a la acción del Estado un principio y un fin, de suerte que se sepa cuándo su intervención no es en absoluto necesaria en un ámbito y cuándo debe, en cambio, desplegarse en otro.

c) Convendrá, además, sacar partido en la formación de sus proyectos, de las iniciativas, de las buenas voluntades y de las ideas en las que es rica la sociedad civil. A medida que los actores sociales, económicos y culturales se revelen aptos para imbuirse de tareas de interés general la acción del Estado debe pasar de la acción directa al «hacer hacer», del «hacer hacer» a la incitación, y de la incitación a la definición de las reglas del juego.

b) Debemos preferir, cuantas veces sea posible, a los argumentos de autoridad las negociaciones reales, leales, metódicas y, si ha lugar, formalizadas mediante convenios. A este respecto, les corresponderá alcanzar con las organizaciones representativas que dependan de su sector de competencias los conciertos que se impongan. Yo no debiera intervenir en estos contactos sino a título excepcional.

En consecuencia, tanto la legitimidad como la eficacia de la intervención del Estado exigen en lo sucesivo de manera urgente mejorar la productividad y la calidad de los servicios públicos. Les pido, pues, proseguir los esfuerzos hechos en este sentido por mis predecesores, así como emprender nuevas acciones con la misma finalidad.

4. *A propósito de la coherencia de la acción gubernamental.*—La unidad de la acción gubernamental es una exigencia constitucional.

Teniendo en cuenta las interferencias entre atribuciones ministeriales, inevitables en una sociedad tan compleja como la nuestra, es igualmente una primera condición de la eficacia del trabajo interministerial.

En fin, la solidaridad gubernamental es un imperativo político. Los miembros del Gobierno son responsables colectivamente ante la Asamblea Nacional; en cuanto a la opinión pública no debería admitir que el Gobierno no sea uno.

Al aceptar formar parte de mi Gobierno se han comprometido con esta solidaridad para toda la duración de sus funciones.

Todavía es necesario sacar de ellos las consecuencias prácticas, ya se trate de sus declaraciones públicas o de la organización interna del trabajo gubernamental.

A este respecto, creo deber llamarles especialmente la atención sobre las reglas cuya observación parece ir de suyo pero que, como la experiencia enseña, son frecuentemente desconocidas, sin que la presión de las circunstancias pueda siempre hacerlo explicable o aceptable.

a) Las comparecencias públicas de cualquier miembro del Gobierno no deberán ser de naturaleza tal que puedan molestar a alguno de sus colegas.

No deberán contener ninguna especie de toma de postura sobre las modalidades, ni, incluso, sobre el fondo, de medidas cuya intervención esté todavía en estudio. Con el mismo espíritu, les invito a no hacer declaraciones públicas sobre asuntos incluidos en el orden del día del Consejo de Ministros antes de que éste haya tenido lugar.

Tratándose de medidas ya adoptadas, la solidaridad gubernamental reclama no sólo, lo que va de suyo, la ausencia de toda manifestación pública de desacuerdo o de reserva por parte de un miembro del Gobierno, sino incluso la atribución al miembro del Gobierno del que la medida dependa directamente la responsabilidad de exponerlo al público, su sentido y su economía. Cuando una medida dependa de varios miembros del Gobierno, su presentación deberá ser objeto de una concertación previa.

En todos los casos, les pido que aporten a las cuestiones inevitablemente imprecisas o simplificadoras que se les propongan las respuestas que devuelvan al problema su dimensión real y de preferir a la facilidad de una réplica las exigencias de la pedagogía. Añado que los «efectos de anuncio» se convierten muy a menudo en anuncios no seguidos de efectos. También se debe siempre preferir la prueba de la acción al anuncio de la intención.

b) La Constitución dispone que el Primer Ministro «dirige la acción del Gobierno», el cual «determina y conduce la política de la Nación».

Resulta de ello que en el ejercicio de mis funciones constitucionales me veré impulsado no tanto, como hace pensar una expresión usual pero impropia, a «arbitrar», sino a tomar decisiones.

Deseo, sin embargo, que mi intervención sea excepcional y que ustedes ejerzan la plenitud de sus responsabilidades.

Les recuerdo, a este respecto, que para que un asunto sea traído a Matignon, debe cumplirse al menos una de las dos condiciones siguientes:

— Necesidad jurídica de la intervención del Primer Ministro (por ejemplo, cuando la medida a adoptar revista la forma de una ley).

— Desacuerdo persistente entre dos miembros del Gobierno sobre las competencias de las que depende igualmente la medida. Pongo intencionadamente el acento en la persistencia del desacuerdo: deben, primeramente, tratar de resolverlo efectivamente y no recurrir a mí tan pronto como aparezca el primer obstáculo. El Gabinete de la Presidencia velará por ello.

c) Un formalismo mínimo es necesario para registrar de manera incontestable los acuerdos logrados y las decisiones adoptadas en el marco de las reuniones y comités interministeriales.

Insisto muy particularmente en la necesidad de enviar al Gabinete de la Presidencia, así como a la Secretaría General del Gobierno, con antelación a toda reunión, un *dossier* que permita adquirir una visión de conjunto de los objetivos perseguidos, de las soluciones contempladas y de las diversas implicaciones de estas últimas, así como del objeto y del alcance de los eventuales desacuerdos.

Hasta tanto no se disponga de tal información, los miembros del Gabinete de la Presidencia y de la Secretaría General del Gobierno podrán aplazar la fecha de la reunión.

Cuando el proyecto tenga consecuencias financieras, éstas deberán ser expuestas en una ficha especial, destacando el coste global de la operación, los medios ya comprometidos, las modalidades de financiación y la incidencia sobre el presupuesto del año en curso, así como sobre la de los dos años siguientes. Esta ficha deberá ser igualmente enviada al Ministerio de Economía, de Hacienda y del Presupuesto que la hará estudiar por sus servicios y la devolverá en el más breve plazo, acompañada de sus observaciones, a la Secretaría General del Gobierno. Corresponde al Gabinete de la Presidencia no fijar una reunión hasta tanto se disponga de la opinión formal del Ministro encargado del Presupuesto.

d) La historia ha construido nuestra Administración según un eje vertical. Pero la mayor parte de los problemas a solucionar se suscitan de manera horizontal y reclaman la concertación interministerial y, a menudo, la cooperación de servicios que dependen de varios ministerios. También les pido que eviten las disputas entre oficinas o Departamentos y las sustituyan por una verdadera colaboración en el interior mismo de la Administración. Las batallas por el territorio no tienen siempre un vencedor administrativo, pero encuentran siempre un vencido en la persona del usuario.

e) La sociedad civil puede estar justamente irritada por el exceso y la complejidad de las reglas que el Estado impone, así como por la dificultad del acceso a ellas.

El volumen de textos normativos que integran nuestro ordenamiento jurídico conoce, en efecto, un crecimiento continuo cuyo estudio detallado revela su carácter excesivo.

Combatiré, en su principio mismo, el exceso de legislación o de reglamentación, muy particularmente cuando aparezca que un aligero aligeramiento de las constricciones de derecho escrito permita, gracias a

la negociación social y a la responsabilidad individual, obtener resultados en general más satisfactorios para la colectividad.

Además, allí mismo donde el interés general justifique la aprobación de nuevas reglas o la modificación de las existentes, la producción de normas jurídicas puede revestir formas nefastas, por lo que conviene estar al tanto y corregir sus efectos: disposiciones nuevas que se superponen sin integrarse de manera clara a las disposiciones existentes; textos oscuros que suscitan toda clase de dificultades de interpretación y de aplicación; procedimientos inútilmente complejos que contienen el germen de un desarrollo contencioso; disposiciones sin contenido normativo que no deben tener otro lugar que en las exposiciones de motivos o los debates; recurso a un lenguaje en clave conocido por sólo los iniciados que da a la Administración y a algunos especialistas el monopolio de la interpretación.

Les pido, en consecuencia:

— que verifiquen, antes de preparar una nueva norma jurídica que el problema no pueda ser resuelto por otras vías: acciones de información o de persuasión, negociación con los *partenaires* sociales, convenciones, mejor organización de vuestros servicios. Un interrogante a este respecto debe quedar presente permanentemente en nuestros espíritus: ¿no constituyen las disposiciones existentes un marco jurídico suficiente?;

— que tratándose más particularmente de proyectos de ley no pongan que figuren en el programa de trabajo del Gobierno más que los textos cuyo contenido sea íntegramente legislativo y cuya intervención sea absolutamente necesaria bien para la puesta en práctica de las prioridades gubernamentales, bien para el tratamiento de cuestiones técnicas que no puedan encontrar de otra manera solución. No aceptaré incluir en el orden del día prioritario del Parlamento más que los proyectos de ley que respondan a estas exigencias;

— esfuércense en despojar nuestro ordenamiento jurídico de aquellas normas caídas en desuso o inútilmente constrictivas favoreciendo particularmente el conocimiento y legibilidad de un derecho que a nadie le es permitido ignorar. La codificación ofrece a este respecto un marco privilegiado para formar un cuerpo de reglas hasta ahora disperso, modernizando y simplificando particularmente el fondo del derecho. Les invito en consecuencia a poner en práctica las instrucciones contenidas en la Circular de mi predecesor relativa a la codificación, de fecha 15 de junio de 1987.

f) En fin, la sociedad civil puede con pleno derecho exigir del Estado un mejor «balance coste-eficacia».

El coste de los servicios públicos tiende a elevarse más rápidamente que la producción nacional. No es aceptable que baje su calidad, ni previsible que su demanda disminuya.

Más todavía cuando el peso de las cargas fiscales ha alcanzado,

en nuestro país como entre nuestros vecinos y *partenaires* europeos, un techo preocupante.

5. *A propósito de la Administración.*—Ustedes disponen para la organización de los servicios que dependen de su autoridad de un poder de dirección y de organización que les es propio.

Creo, sin embargo, útil recordarles algunas reglas que deben orientar el ejercicio de este poder.

a) Por retomar los términos del artículo 6 de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789 (la cual, como ustedes saben, tiene pleno valor constitucional), la designación de los titulares de los empleos públicos debe hacerse «sin otra distinción que la de su mérito y su talento».

El tener en cuenta otras consideraciones, y en particular, la sustitución contra la voluntad de los interesados de personas leales y competentes es señal de esas «malas costumbres» que, siguiendo al Presidente de la República, en su *Cartao a todos los franceses*, les pido que eliminen.

b) La vocación del Gabinete del Ministro, tal como la entiende una tradición administrativa francesa demasiado a menudo desconocida, es la de asegurar una relación entre el Ministro, de una parte, y sus servicios y los otros Departamentos ministeriales, de otra parte. El Gabinete del Ministro no debe en ningún caso «hacer de pantalla» entre el Ministro y los servicios. Es, pues, indispensable que establezcan constantes relaciones de colaboración con los Directores de sus Administraciones Centrales. Con este espíritu, he limitado el número de miembros de los Gabinetes ministeriales continuando con los esfuerzos anteriores en este sentido.

c) Es indispensable hacer de ese modo tradicional de ejercicio del poder jerárquico que constituyen las circulares ministeriales un uso más reflexivo y más moderado, para hacer de él un verdadero instrumento de comunicación. Les pido a este respecto que se adecúen a las instrucciones contenidas en la Circular de mi predecesor de fecha 15 de junio de 1987.

La brevedad del plazo que me he impuesto para elaborar las presentes instrucciones testimonia de la importancia que les atribuyo. Cuento con cada uno de ustedes para aplicarlas en sus términos y respetar su espíritu.

Les agradezco la atención personal que me hacen. Ello contribuirá a nuestra eficacia y al cumplimiento de nuestra misión.

Traducción de ANTONIO FANLO LORAS.
Profesor Ayudante de Derecho Administrativo.

BIBLIOGRAFIA

