

**CIRCULAR DEL PRIMER MINISTRO FRANCES,  
Mr. MICHEL ROCARD, DE 13 DE OCTUBRE DE 1988,  
RELATIVA AL RESPETO A LAS DECISIONES  
DEL JUEZ ADMINISTRATIVO**

[Puede parecer un tópico reclamar atención acerca del problema de la inejecución de sentencias por parte de las Administraciones Públicas, pero, por desgracia, lo cierto es que poco será todo lo que se insista. No es recargar las tintas recordar la frecuencia, la normalidad aun, pues las excepciones bien poco suelen pesar, con que, hecho lo que debiera ser lo difícil, es decir, abocar al final de un proceso judicial con un fallo ganado, luego conseguir lo fácil, lo que debería ser fácil, es decir, lograr que el fallo se lleve a cumplimiento, choca con una maraña de obstáculos y dificultades de muy hondo calado. El fenómeno ha sido tantas veces descrito —y bueno será recordar, por todos, el excelente número monográfico, el 202 (1987), que ha dedicado la Revista «Documentación Administrativa», con aportaciones de los más cualificados especialistas— que no será preciso insistir. No se oculta que se trata de un mal con enorme arraigo histórico; no es cosa sólo del presente, sino que aparece casi como reverso, poco menos que insalvable, de la propia jurisdicción contencioso-administrativa. Con lo cual se convierte en una de las críticas más serias contra esta última, cuando tantos han sido los méritos que, por otro lado y con toda justicia, se le han atribuido. Pero la crítica es de mucha mayor envergadura cuanto mayor sea el ámbito de la actuación administrativa, cuanto más necesarias para el normal funcionamiento de la sociedad sean las prestaciones administrativas y cuanto más quiera afirmarse el principio del Estado de Derecho. Y justo estas tres variantes caracterizan al actual momento constitucional español. Tampoco será preciso insistir sobre algo que resulta obvio. De modo que, aunque haya una línea histórica que pudiera traerse como lenitivo, son radicalmente distintas las consecuencias en un Estado mínimamente intervencionista o en un Estado que apenas se preocupa del bienestar social. No digamos en un Estado en que no se da importancia efectiva al respeto del Derecho. De ahí que el reiterado vicio resulte, en los momentos actuales, de una gravedad paladina.

\* \* \*

Uno de los puntos centrales que hoy animan en España la discusión dentro del Derecho Público es el que se podría denominar como el de los topes de la judicialización: los Tribunales controlan a la Administración, sí, pero ¿hasta dónde debe llegar ese control? ¿Qué es lo que hay que esperar de la intervención judicial? O, dicho de otro modo, ¿qué sería normal que hubiera que esperar de la respuesta del propio sector administrativo? Hoy se pone el acento con fuerza en lo ausplicable de unos estándares administrativos mínimos como respuesta inexcusable para que la Administración Pública funcione (Rafael GÓMEZ FERRER, Mariano BAENA, Luis MARTÍN REBOLLO, Luis MORELL y tantos otros han insistido recientemente en esta línea). No se puede esperar todo de lo judicial, entre otras co-

sas porque la mucha tarea y el mucho campo hace perder intensidad: cuando se superan unas barreras elementales, cualquier buque queda desarbolado. La trivialización de lo que debe tener un aire solemne y ejemplar puede hacer que se devalúe todo el sistema, que es lo que en realidad ha sucedido y se hace presente hoy en España. Para que el control judicial funcione, tal vez lo primero sea comenzar por concienciar al controlado para que acepte espontáneamente las reglas de juego. Ya sé que no son fáciles estas operaciones de quebrar el círculo vicioso, que requieren saber dar un salto brusco con audacia y, sobre todo, que se tengan muy claras las cosas. Pero habrá que recordar que son muchos, y dispersos, los caminos que encaminan hacia el Estado de Derecho. Y habrá que terminar emplazando, en última instancia, a los responsables para ver si de verdad aceptan las exigencias que conlleva.

Bien sé que, junto a tantas reticencias, obstáculos, cuando no dificultades presupuestarias, está muy arraigado en nuestras Administraciones el talante que se expresaría con las siguientes palabras: «sí, si, no cabe duda que tienen razón, pero que recurran; ya les daremos lo que piden... cuando ganen la sentencia». Y acaso se cuente ya con una larga serie de fallos judiciales del mismo tenor. Con lo que se requerirán muchos meses, cuando no años, antes que pueda hacerse efectiva aspiración tan legítima. ¿Quién sabe quién estará para entonces al frente de las responsabilidades administrativas! ¿Y las molestias e inconvenientes del administrado? ¿Los sufrimientos? ¿La justicia, en suma?

No es nada fácil, por supuesto, pero la manera más directa de romper el círculo vicioso es lograr que los responsables destierren radicalmente cualquier excusa o razonamiento del género. ¿Por qué no insistir también en esta línea? Cuando se gestiona la cosa pública, cuando se hace política, cuando se preparan los programas y líneas de actuación, también habrá que pensar en que hay que administrar la Administración. Resulta algo obvio y elemental, poco atendido, pues no suele ser muy aparatoso —no es electoralista y, encima, casi siempre cuesta dinero—, pero que forma parte de lo primario e inexcusable. Administrar la Administración, ¡vaya compromiso, vaya exigencia! Se exigen unos estándares de funcionamiento, decía; es ya llegado el tiempo, se reclama, junto a tantas pugnas por competencias, junto a tantas alteraciones estructurales y orgánicas, de administrar la Administración. Bien sabido resulta que aquí se ha instalado un activismo incansable que apenas se paraba a meditar acerca de las consecuencias efectivas para el normal funcionamiento de la cosa pública: la de mutaciones competenciales, la de alteraciones orgánicas, la de modificaciones de la estructura o de los esquemas funcionariales que se han llevado a cabo, que han sido enviadas a los diarios oficiales —tantas crestas y altibajos, tantas «correcciones de errores», tantos ensayos luego rectificables—, en aras de grandes afirmaciones, creyendo afirmarse, para cumplir empeños y compromisos, por electoralismo, pero sin haberse parado mínimamente a pensar cuáles iban a ser las consecuencias para el normal funcionamiento del servicio. Sin duda, el panorama resulta sobrecogedor, y uno comprende el escepticismo que embarga a los especialistas en derecho de la organización —y a las páginas del profesor Alejandro NIETO me remito—. Un incansable tejer y destejer, porque se creía tal cosa, sin meditar antes para nada acerca de consecuencias, efectos o disfunciones. ¿Será posible hacer ver que lo primero, antes que tantas cosas, es hoy ya administrar la Administración? Conste que no pienso sólo en el Gobierno de la nación. El de las alteraciones orgánicas y funcionariales es hoy un baile que suena también, y muy profusamente, a lo largo de las Comunidades Autónomas, a lo largo de las Dipu-

taciones Provinciales, a lo largo de tantísimos municipios. Está claro que el Gobierno dirige la Administración (art. 97 CE), lo mismo que el Presidente dirige la acción del Gobierno (art. 98.1 CE). Pero en el policentrismo propio del Estado de las Autonomías, dentro del intenso proceso descentralizador que lo caracteriza, a muchos otros incumben responsabilidades parejas. Los Estatutos de Autonomía, o las correspondientes leyes sobre la Administración regional, han repetido afirmaciones como la siguiente, que tomo al azar de una de ellas: el Presidente de la Comunidad «preside, dirige y coordina la acción del Consejo de Gobierno y de la Administración autonómica». Por su parte, y por aludir al otro escalón, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local se encarga de recordar que corresponde al Presidente de la Diputación «dirigir el gobierno y la administración de la provincia» (art. 34.1.a), del mismo modo que corresponde al Alcalde «dirigir el gobierno y la administración municipal» (art. 21.1.a) —advuértase que en ambos casos es la primera de las atribuciones consignadas—. Dirigir la Administración, ahí es nada; pero constituye un compromiso ineludible, lo mismo que barrer las calles, velar por un urbanismo al alcance de los hombres o facilitar que los ciudadanos adquieran su vivienda. Dirigir la Administración, además, con plena fidelidad a la Constitución, que reclama, por de pronto, un «sometimiento pleno a la ley y al derecho», y que recalca que los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Todos los responsables de las Administraciones Públicas —y recalco que son plurales y diversos, de unos partidos políticos y de otros— tienen, a la hora de velar por el pronto y fiel cumplimiento de los fallos judiciales, un compromiso inexcusable como una más de las facetas del compromiso de administrar con eficacia y respeto a la ley. Pero a la vista del actual ámbito de implantación administrativa, las disfunciones derivadas del incumplimiento pueden resultar enormes, y vitales en tantos casos, con incidencia muy difusa y generalizada, de modo que bien cabría aplicar aquí el dicho de «hoy por ti y mañana por mí»: cualquiera —alto o bajo, grueso o delgado, norteño o sureño— puede quedar afectado por la línea de respeto existente —o inexistente— para con los fallos judiciales, sin que sea preciso insistir más al respecto. Pues bien, en esta dirección hay un precepto del texto constitucional que habrá que seguir repitiendo mil veces hasta que los responsables de la política —ya sea nacional o regional, ya provincial o local— asuman que es de inexcusable cumplimiento. Me refiero al artículo 118, que dice nada menos que lo siguiente: «Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.» También esto es Constitución, y no sólo luchar por una competencia o por una fuente tributaria. Hay que estar a las duras y a las maduras si de verdad se quiere garantizar la eficacia, la seguridad y el buen orden. ¿Habrá alguien que se atreva a incorporar a su programa electoral encomiendas tales, y recalco, en el escalón nacional, pero también en el regional, el provincial o el municipal? ¿Habrá quien se atreva, sin más, a asumirlas en la práctica con entera responsabilidad? Desde luego, de lo que estoy seguro es de que nadie aceptaría que se le dijera que practica como normal el comportamiento anticonstitucional. ¿Será posible forzar y romper el círculo vicioso? La credibilidad política tiene exigencias insospechadas a simple vista.

\* \* \*

Valgan las anteriores palabras para recalcar la oportunidad de esta reciente Circular del Primer Ministro francés, el socialista

Mr. Michel Rocard, donde aborda con enorme oportunidad y valentía, a lo llano, el problema, también en Francia sentido, de la ejecución de las sentencias ganadas contra la Administración Pública. Resulta enormemente positivo que el Primer Ministro se dirija en términos tales a sus inmediatos colaboradores: calcúlese la incidencia efectiva de una tal toma de postura en una Administración tan centralizada y disciplinada como sigue siendo la francesa (uno piensa en el significado de la responsabilidad gubernativa o ministerial, así como en las opciones que, por el contrario, pueden debilitarlas). Tras la excelente acogida que depararon los lectores de la REVISTA a la circular del propio Mr. Rocard que fue recogida en el número 116, y donde venía a establecer, como alguien rotuló, «Un código de deontología para la acción gubernamental», ha parecido oportuno ofrecer ahora la versión española —realizada, también en esta ocasión, en el Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, por don ANTONIO FANLO LORAS— de esta nueva Circular, que apareció en el «Journal Officiel de la République Française» el 15 de octubre de 1988. Respeto a las sentencias, así como omisión de las apelaciones innecesarias —lo que forzaría en España a retocar el Reglamento del Cuerpo de Abogados del Estado, allí donde sigan siendo ellos los defensores de las Administraciones Públicas—, son dos puntos clave que ojalá encuentren ambiente favorable entre nosotros. Que también esto es Europa, y de manera muy determinante: recuérdese la fuerza imantadora, tantos años auspiciada aquí con esperanza, del paradigma del Estado de Derecho. Pero si la prosa del mandatario francés se adorna con el velo que encomiaba Gracián al recordar que lo bueno, si breve, dos veces bueno —y el lector comprobará que no es fácil decir tanto con tan pocas palabras—, este anotador experimenta una cierta sensación de confusión al advertir que la introducción excede irreverentemente en extensión al texto principal. Por lo que procede a acabar sin más preámbulos.—L. M.-R. B.]

París, 13 de octubre de 1988.

El Primer Ministro,  
a las Señoras y Señores Ministros y  
Secretarios de Estado.

El respeto a las decisiones judiciales es una exigencia fundamental de la democracia. Forma parte integrante del respeto al Estado de Derecho, sobre el que mi Circular de 25 de mayo de 1988, relativa al método de trabajo del Gobierno, llamaba ya su atención.

Esta exigencia se impone con una fuerza especial tratándose de la justicia administrativa. Esta conoce, en efecto, de los litigios que contraponen a los ciudadanos y a las Corporaciones públicas y se ve así impulsada, llegado el caso, a censurar las irregularidades o los abusos de poder, a los que la opinión (pública) es legítimamente sensible.

El respeto a las decisiones del Juez Administrativo les debe conducir, de una parte, a vigilar la plena ejecución de sus *jugements*, *arrêts* y *décisions* (\*); de otra parte, a no apelarlos sino a sabiendas.

(\*) Con estas expresiones se pretende abarcar la totalidad de las actuaciones judiciales. Una traducción equivalente sería la de sentencias, autos y providencias. (N. del T.)

### 1. *Ejecución de las decisiones del Juez Administrativo*

Toda falta de ejecución, todo retraso en la ejecución, toda ejecución incompleta o incorrecta, por una Corporación Pública, de una decisión de la justicia administrativa constituye una ofensa al Estado de Derecho. Socavando la autoridad del Juez, pueden llevar a los ciudadanos a perder la confianza en la justicia. Todo retraso en la ejecución no hace, además, sino incrementar las dificultades prácticas y la carga financiera que pesará, a fin de cuentas, sobre el Estado. Les recuerdo en este sentido que el tipo del interés legal es en la actualidad superior al tipo de inflación. La inejecución expone, en fin, al Estado a que pueda imponérsele una multa, en aplicación de la Ley 80-539, de 16 de julio de 1980.

Ahora bien, cada vez son más frecuentes las reclamaciones presentadas ante el Consejo de Estado de recurrentes que se quejan de la inejecución de decisiones de justicia adoptadas a su favor. El número de estas reclamaciones se ha casi duplicado en seis años, hasta alcanzar la cifra de 600 asuntos en el año 1987. Tres meses antes del fin del presente año judicial, esta cifra se ha sobrepasado ya.

Esta evolución alarmante debe ser frenada. Las decisiones jurisdiccionales con autoridad de cosa juzgada son ejecutivas por ellas mismas. La Administración está obligada a someterse a ellas y a adoptar espontáneamente todas las medidas de ejecución que conlleven estas decisiones. Ninguna Corporación Pública debiera, por negligencia o lentitud, sustraerse a esta obligación.

También he encargado a la Sección de Informes y Estudios del Consejo de Estado que me proponga cualquier reforma legislativa, reglamentaria o administrativa que sirva para prevenir las dificultades de ejecución y, en cualquier caso, para acelerar la resolución de los asuntos en los que esta Sección es requerida por este título.

Ahora bien, sin esperar las conclusiones de este estudio, les pido que adopten todas las medidas que sean de su competencia para asegurar la buena ejecución de las decisiones del Juez Administrativo, recordando especialmente a las Administraciones Centrales y a los Servicios periféricos colocados bajo su autoridad el carácter imperativo de una ejecución correcta y rápida de la cosa juzgada. Les ruego igualmente que vigilen para que las autoridades de control intervengan respecto a las Corporaciones territoriales y sus establecimientos públicos para que las obligaciones que les incumben sean respetadas estrictamente.

### 2. *Apelación de las sentencias y autos desfavorables al Estado*

La actitud observada por ciertos Departamentos ministeriales frente a las decisiones adoptadas por las jurisdicciones administrativas de primera instancia en contra del Estado me lleva, además, a dirigirles las directivas que siguen.

La equidad, la seguridad jurídica, la saturación de los Tribunales les deben incitar a no recurrir jamás en apelación con ligereza. La decisión de apelar estará subordinada al cumplimiento simultáneo de dos condiciones: probabilidad suficiente para el Estado de resultar victorioso en apelación; realidad del ataque causado por la sentencia a los intereses materiales y morales del Estado.

En aplicación de esta regla, se abstendrán de recurrir en apelación cuando, en el estado de la jurisprudencia, ésta no tenga más que probabilidades mínimas de éxito. Les pido, pues, que se conformen con la decisión del juez de primera instancia cuando la cuestión suscitada haya sido zanjada en otro asunto por el juez de última instancia.

En sentido inverso, la apelación está justificada, incluso si el interés inmediato es limitado, desde el momento que permita resolver una cuestión práctica o jurídicamente importante para la buena marcha de los servicios.

No siendo suspensiva la apelación de las sentencias de los Tribunales Administrativos, la decisión de apelar no puede dispensaros de asegurar la ejecución diligente de la sentencia atacada. Si la ejecución de una sentencia del Tribunal Administrativo plantea problemas particulares y si la solución adoptada por los jueces de primera instancia parece que, según toda probabilidad, deba ser anulada en apelación, les es siempre posible adjuntar a la apelación una petición de suspensión de la ejecución.

Si deciden apelar una sentencia que condene al Estado a dar una suma de dinero a un particular, tendrán la bondad de informar a este último y de recordarle que si prosperase la apelación, deberá devolver la suma que le ha sido entregada. Muchos administrados, habiendo obtenido, ante los jueces de primera instancia, la condena del Estado a entregarles una suma de dinero en reparación de un daño, se encuentran, por falta de haber sido avisados a tiempo, con la imposibilidad de devolver toda o parte de esta suma en caso de éxito de la apelación interpuesta por el Estado.

Las directivas que preceden se aplicarán igualmente, a partir del 1 de enero de 1989, a los recursos de casación interpuestos por el Estado contra los autos dictados por los Tribunales Administrativos de apelación creados por la Ley 87-1127, de 31 de diciembre de 1987.

**Michel ROCARD**

(Traducción de Antonio FANLO LORAS,  
Profesor Ayudante de Derecho Administrativo.)