

## ● Circular de 25 de mayo de 1988 relativa al método de trabajo del Gobierno.

París, 25 de mayo de 1988.

El Primer Ministro a las señoras y señores Ministros y Secretarios de Estado.

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

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

Pero nuestro país se encuentra enfrentado a múltiples dificultades, nuestro aparato del Estado se ha convertido en algo demasiado alejado de la sociedad civil, como para desdeñar, ni en este ni en otros campos, la búsqueda de nuevas fórmulas.

Dar a las múltiples aspiraciones que emanan de los diversos sectores de la sociedad la ocasión de expresarse, de confrontarse y de llegar a armonizarse si fuera posible, debe ser nuestra común ambición. Y esto exige del Gobierno una organización, un ritmo y métodos que permitan conciliar la voluntad de diálogo con el mantenimiento de la autoridad del Estado.

El programa del Gobierno concretará, llegado su momento, las vías y los medios de dicha acción.

La presente circular pretende aportar instrucciones sobre esa manera de actuar que deberá ser la nuestra de aquí en adelante.

Dichas instrucciones han sido ordenadas en cinco epígrafes: relativas al Estado de Derecho; relativas a la sociedad civil; relativas a la coherencia de la acción gubernamental, y relativas a la Administración.

Estos epígrafes no pretenden ago-

tar las distintas situaciones que podrán plantearse en vuestra gestión ministerial. Sin perjuicio de que algunos aspectos han sido ya abordados por mis antecesores en otras circulares, pretendo aquí no sólo señalar las reglas de una buena gestión administrativa, sino proponer un código deontológico para la acción gubernamental, y deseo hacer perceptibles el espíritu y el método que deben inspirar nuestras actuaciones como gobierno. He querido también que esta circular sea uno de los primeros actos del Primer Ministro nombrado el 10 de mayo de 1988 y que aparezca publicada en el «Diario Oficial» de la República Francesa. Estoy seguro de poder contar con cada uno de ustedes para llevar a cabo este proyecto al igual que ustedes podrán contar con mi completa cooperación.

### 1. *A propósito del Estado de Derecho*

Conviene tener una actitud vigilante a fin de para eliminar todo riesgo de inconstitucionalidad en nuestra acción de gobierno, de tacha alguna en nuestros proyectos de ley, enmiendas y proposiciones de ley incluidos en el orden del día de las sesiones. Debe ser un honor para el Gobierno no incurrir en transgresión alguna, por mínima que ésta sea, de los principios del Estado de Derecho.

A este fin, les ruego:

— Que los servicios asesores dependientes de ustedes estudien detenidamente los problemas de constitucionalidad que pudiera plantear un texto en curso de elaboración y que adviertan con la debida antelación al

Secretariado General del Gobierno para que dedique toda su atención a dicha cuestión.

— Prever un calendario de trabajo que haga posible al Consejo de Estado un examen en profundidad del proyecto al Consejo de Estado. Salvo en caso de urgencia, el envío del proyecto al Consejo de Estado a través del Secretariado General del Gobierno, deberá hacerse con una antelación de cuatro semanas a su presentación al Consejo de Ministros. No duden, pues, en plantear al Consejo de Estado las dudas de constitucionalidad que se hayan encontrado en el proceso de elaboración del proyecto de ley que se les someta a examen.

— Mantener informado al Secretariado General del Gobierno sobre las enmiendas susceptibles de plantear cuestiones de inconstitucionalidad, con el fin de organizar tantas reuniones interministeriales como sean necesarias a fin de eliminar ese riesgo. Esta precaución vale tanto para las enmiendas adoptadas en comisión, como para las adoptadas en pleno.

## 2. *A propósito del legislador*

La votación de la ley es un acto fundamental de la vida democrática.

Por ello, les encarezco asimismo que se atengan a las instrucciones siguientes en sus relaciones con el Parlamento:

a) Dedicar la máxima atención a los debates parlamentarios. La presentación de un proyecto de ley al Parlamento es, para los miembros del Gobierno, un honor más que una carga. Por otra parte, la experiencia pone de manifiesto que el debate parlamentario —en contra de lo que es una idea muy extendida— contribuye de modo decisivo al perfeccionamiento de un texto.

b) Vigilar, en el desarrollo de di-

cha función, que se adopte, en el curso del debate, la postura más acorde con el espíritu de las deliberaciones interministeriales previas al depósito del texto. Y, de forma especial, les ruego eviten separarse de la postura adoptada por mí en el curso de los trabajos preparatorios, cuando no exista una razón seria que lo justifique, y sin mi aprobación.

c) La duración del período de vigencia de las leyes tiende a reducirse, ya que a veces se aprueban en condiciones conflictivas y son, por ello, pronto puestas en entredicho. Es necesario, pues, hacer posible que el Parlamento pueda deliberar el tiempo suficiente y alcanzar el acuerdo con la mayoría lo más amplia posible.

Salvo urgencia probada, se deberán prever plazos más amplios para el debate parlamentario que lo que ha sido habitual en estos últimos años. No debe considerarse anormal, pues, que un texto presentado a debate en una sesión, no sea aprobado hasta otra siguiente.

De igual forma, con el fin de que los decretos sean aprobados por una mayoría lo más elevada posible, se deberán poner todos los medios para lograr la mayor concertación y consenso posibles en los temas a debate, no rechazándose ninguna vía de compromiso aceptable, es decir, cualquier solución técnicamente realista y compatible con los compromisos fundamentales del Gobierno. A tal fin, se podrá pedir al Ministerio de Relaciones con el Parlamento la modificación del Orden del día a fin de que el debate se desarrolle en un clima de máximo consenso.

## 3. *A propósito de la sociedad civil*

Si la finalidad de toda nuestra actuación es la mejora de las condiciones de vida de nuestros ciudadanos, esto no debe realizarse a costa de un modo de vida que no querriamos

para nuestra sociedad. Debemos estar preparados y receptivos ante las aspiraciones de la ciudadanía.

a) La sociedad civil aceptará mejor la autoridad del Estado si este procura hacerla comprensible. A tal fin, se procurará que las administraciones estén al servicio de la ciudadanía, facilitando a los usuarios el acceso a los servicios públicos (horarios de apertura, atención en ventanillas, personalización de la relación administrativa...) y, de forma más ambiciosa, identificando, analizando y previniendo el descontento social. Se deberá luchar contra la tendencia actual de las instituciones públicas a olvidar los fines para los que han sido creadas sustituyéndolos por sus intereses propios.

b) Será necesario disipar la ilusión que ve en la intervención del Estado la solución a todos los males y actuar según lo que debe ser un «Estado justo». Será preciso fijar, pues, los puntos de partida y de llegada en la actuación del Estado a fin de lograr el justo punto medio.

c) Convendrá, por otra parte, aprovechar en la preparación de los proyectos, la riqueza de ideas y de iniciativas de la sociedad civil. En la medida en que los actores sociales, económicos y culturales se revelen capacitados para asumir tareas de interés general, la acción del Estado debe pasar de la acción directa a promover la acción, de promover la acción a la incitación, y de la incitación a la delimitación de las reglas del juego.

d) Se deberá optar, siempre que sea posible, por los procedimientos de negociación en vez de los de autoridad. Será necesario lograr acuerdos con las organizaciones representativas que estén relacionadas con su sector de competencias, sin que yo deba intervenir en dichos casos más que en supuestos excepcionales.

e) La sociedad civil a veces se

muestra irritada ante el número y complejidad de las reglas que el Estado le impone, así como ante la dificultad para llegarlas a comprender. El volumen de los textos normativos integrantes del ordenamiento jurídico padece, en efecto, un continuo crecimiento cuyo análisis detallado deja ver su carácter excesivo. Por ello, pretendo combatir este exceso de legislación, siempre que la reducción del derecho escrito permita, gracias a la negociación social y a la responsabilidad individual, la obtención de resultados plenamente satisfactorios. Por otra parte, desde el momento mismo que el interés general justifica la aprobación de nuevas disposiciones o la modificación de las precedentes, la producción de normas jurídicas puede revestir formas nefastas que se ha de poner todo el cuidado en evitar: las disposiciones nuevas que superponen sin insertarse de forma clara en las disposiciones precedentes; los textos oscuros que suscitan numerosas dificultades de interpretación y aplicación; los procedimientos injustificadamente complejos que encierran la semilla de futuros contenciosos; las disposiciones sin contenido normativo cuyo lugar propio debería ser el de las exposiciones de motivos o de los debates; el recurso a un lenguaje críptico, únicamente accesible a los iniciados en él, que otorga a la administración y a los especialistas su monopolio interpretativo.

Por tanto, les ruego:

— asegurarse, antes de preparar una nueva normativa, de que el problema no puede ser resuelto por otras vías: acciones de información o persuasión, negociación con los interlocutores sociales, convenios, mejor organización de los servicios. Debemos, pues, tener siempre presente la siguiente pregunta: ¿No basta ya con las disposiciones existentes?;

— En lo que atañe a los proyectos de ley, hay que procurar que los textos del Gobierno sean netamente legislativos y que dicha intervención se encuentre justificada por la necesidad de actuar prioridades gubernamentales o por exigencias técnicas que no tendrían otra solución. Sólo aceptaré incluir en el Orden del día del Parlamento los proyectos de ley que reúnan estas exigencias;

— procurar eliminar de nuestro ordenamiento las normas obsoletas, a fin de favorecer el conocimiento y la inteligibilidad de un derecho cuya ignorancia nadie puede alegar. La codificación es un instrumento muy útil. Les recomiendo tengan presente la circular de mi predecesor relativa a la codificación, de 15 de junio de 1987.

f) La sociedad civil tiene derecho a exigir del Estado un balance más favorable en la relación «costes/eficacia». Los gastos de la gestión pública y su coste tiene tendencia a subir más deprisa que la producción nacional. No es aceptable que su calidad baje, ni previsible que su demanda disminuya. Las partidas presupuestarias han alcanzado, tanto en nuestro país como en nuestros vecinos europeos, caracteres preocupantes. Por tanto, la legitimidad y la eficacia del Estado exigen mejorar la productividad y la calidad de los servicios públicos. Les recomiendo por ello proseguir los esfuerzos realizados por mis predecesores y adoptar nuevas medidas a tal fin.

#### 4. *A propósito de la coherencia de la acción gubernamental*

La unidad de la acción gubernamental es una exigencia constitucional.

Habida cuenta de las interferencias que se producen entre los diferentes ministerios, inevitables en una socie-

dad tan compleja como la nuestra, dicha unidad de acción se convierte en una condición fundamental de la eficacia del trabajo interministerial.

Así pues, la solidaridad gubernamental es un imperativo político: los miembros del Gobierno son responsables colectivamente ante la Asamblea Nacional y la opinión pública no entendería que el Gobierno no actúe unitariamente.

Al haber aceptado formar parte de mi Gobierno, han quedado comprometidos en dicha solidaridad mientras ocupen el cargo.

Dicho principio arrastra consecuencias en el orden práctico sobre las declaraciones públicas que hagamos y sobre la organización interna del trabajo gubernamental.

En este sentido, debo llamar especialmente la atención sobre algunas reglas cuya observación parece evidente pero que, según acredita la experiencia, son con frecuencia olvidadas:

a) Las declaraciones públicas de un miembro del Gobierno en ningún caso deberán afectar negativamente a ningún otro compañero.

No deberán comportar ningún tipo de compromiso sobre aquellas medidas aún en fase de estudio: dentro de este mismo espíritu les invito a no hacer declaraciones públicas sobre los temas incluidos en el Orden del día de un Consejo de Ministros, antes de que éste se haya celebrado.

En lo que se refiere a medidas ya aprobadas, la solidaridad gubernamental apela no sólo, como es obvio, a la ausencia de manifestaciones públicas de desacuerdo o de reserva, sino también a la atribución a un único miembro del Gobierno —a aquél del que emana directamente la medida— de la responsabilidad de explicar públicamente su significado. Cuando una medida provenga de varios miembros del Gobierno a la vez,

su presentación pública deberá ser objeto de un acuerdo previo.

En todo caso les ruego procuren restituir su dimensión real a aquellas cuestiones que de forma impreciso o simplificadora se les presenten, optando por la actitud pedagógica antes que por la réplica fácil. Las declaraciones de intenciones muy a menudo se revelan como declaraciones sin ninguna eficacia. Por ello, deben preferir en todo caso la acción al anuncio de la intención.

b) La Constitución dice que el Primer Ministro «dirige la acción del Gobierno» y que «fija y conduce la política de la Nación». Así pues, en el ejercicio de mis funciones constitucionales deberé concentrarme más en la toma de decisiones que en el ejercicio de tareas arbitrales. Por ello, deseo que mi intervención sólo se produzca con carácter excepcional y que cada Ministro ejerza plenamente sus responsabilidades y para que un asunto sea traído a Matignon, deberán darse las siguientes condiciones:

— necesidad jurídica de la intervención del Primer Ministro (por ejemplo, cuando la medida a tomar deba revestir la forma de una ley);

— desacuerdo persistente entre dos miembros del Gobierno con competencias sobre el asunto. La persistencia es fundamental. No se debe recurrir a mí a las primeras de cambio.

Es necesario un formalismo mínimo para registrar de manera indubitada los acuerdos alcanzados y las decisiones tomadas en el seno de las reuniones y comités interministeriales.

Les insisto en particular sobre la necesidad de remitir a mi Gabinete, así como al Secretario General del Gobierno, antes de la celebración de las reuniones, un *dossier* que facilite una visión de conjunto de los objetivos perseguidos, las soluciones con-

templadas y sus diversas implicaciones, así como del contenido y alcance de los posibles desacuerdos que existan.

En tanto no dispongan de dicha información los miembros de mi Gabinete y el Secretario General del Gobierno podrán aplazar la fecha de la reunión.

Cuando el proyecto tenga consecuencias financieras, éstas deberán ser expuestas en una ficha especial que destaque el coste global de la operación, los medios ya comprometidos, las modalidades de financiación y su incidencia sobre el presupuesto del año en curso, así como sobre los de los dos años siguientes. Dicha ficha deberá ser asimismo dirigida al Ministro de Economía, Hacienda y Presupuestos a fin de que sus servicios puedan analizarla, quien la devolverá lo antes posible, con sus observaciones, al Secretario General del Gobierno. Incumbe a mi Gabinete no convocar la reunión hasta que no se haya recibido el informe el Ministro encargado del Presupuesto.

c) La historia ha configurado a la Administración como una organización vertical, pero la mayor parte de los problemas a resolver se plantean de forma horizontal y precisan de acuerdos interministeriales y la coordinación de servicios que dependen de varios ministerios. Me atrevería a pedirles que eviten, en lo posible, las disputas entre servicios y departamentos en aras de la colaboración dentro de la Administración. Las disputas por el territorio no tienen siempre un vencedor administrativo, pero hay en ellas siempre un perjudicado: el usuario.

## 5. A propósito de la Administración

Ustedes disponen de un poder propio de dirección y de organización de los servicios bajo su competencia. Creo útil recordar aquí algunas reglas para el ejercicio de ese poder:

a) De acuerdo con el artículo 6.º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (que tiene valor constitucional), la designación de titulares de cargos públicos debe hacerse «sin otra distinción que la de su mérito y su talento».

La toma en cuenta de otras consideraciones y, en particular, la sustitución, contra la voluntad de los interesados, de los funcionarios leales y competentes, responde a esas «malas costumbres» denunciadas por el Presidente de la República en su «Carta a todos los franceses» y que les ruego hagan todo lo posible por desterrar.

b) La vocación del Gabinete ministerial, tal como viene siendo norma en la tradición administrativa francesa, es la de asegurar un vínculo entre el Ministro, por una parte, sus servicios y los restantes departamentos ministeriales, por otra. El Gabinete no debe en ningún caso servir de pantalla entre el Ministro y los Servicios. Es indispensable, pues, instaurar relaciones de colaboración entre los Directores de las Administraciones Centrales. En este espíritu he limitado el número de miembros de los Gabinetes ministeriales a fin de lograr estos objetivos.

c) Es indispensable que el uso de las circulares ministeriales —modo tradicional de ejercicio del poder jerárquico— sea más reflexivo y moderado, de forma que se conviertan en un verdadero instrumento de comunicación. Les ruego que se ciñan a las instrucciones dadas por mi predecesor en su circular del 15 de junio de 1987.

La brevedad de los plazos que me he impuesto para dictar estas instrucciones, muestra la importancia que deseo otorgar a esta cuestión. Cuento con todos ustedes para aplicar sus términos y respetar su espíritu.

Les agradezco la atención personal

que sin duda pondrán en estos temas. Ello contribuirá a nuestra eficacia colectiva y al cumplimiento de las misiones que nos corresponden.

Michel Rocard

## ANEXO

### Recientes circulares del Primer Ministro o del Secretario General del Gobierno relativas a la organización del trabajo gubernamental

«Dossier del trabajo gubernamental» (puesta al día por el Secretario General del Gobierno en abril de 1986).

Circular 1558/SG, de 21 de junio de 1981, sobre reglas individuales y colectivas relativas al funcionamiento del Gobierno (no publicada).

Circular 1771/SG, de 16 de abril de 1983, sobre la formación de un nuevo Gobierno («BOPM», núm. 2, 1983, pág. 31).

Circular 1982/SG, de 23 de noviembre de 1984, sobre el seguimiento de los decretos de aplicación de las leyes (no publicada).

Circular de 21 de mayo de 1985 relativa a las reglas de elaboración, firma y publicación de los textos en el «Diario Oficial» y a la tramitación de los procedimientos que incumben al Primer Ministro (folleto del «Diario Oficial»).

Circular 3127/SG, de 9 de abril de 1986, relativa a la preparación del orden del día del Consejo de Ministros (no publicada).

Nota 154/SG, de 9 de abril de 1986, sobre la organización de las reuniones interministeriales (no publicada).

Circular 3188/SG, de 27 de noviembre de 1986, relativa a la representación de los Ministros en las reu-

niones interministeriales (no publicada).

Circular de 15 de junio de 1987 sobre organización de las Administraciones centrales y delegación de firma por los Ministros («Diario Oficial», 17 de junio de 1987, pág. 6457).

Circular de 15 de junio de 1987 sobre codificación de los textos legales y reglamentarios («Diario Oficial», 17 de junio de 1987, pág. 6459).

Circular de 15 de junio de 1987 sobre las circulares ministeriales («Diario Oficial», 17 de junio de 1987, pág. 6460).

Circular 3286/SG, de 13 de noviembre de 1987, sobre la facultad de los ministros de delegación de firma a los Directores, Directores adjuntos y Jefes de su Gabinete («BOPM», núm. 4, 1987, pág. 13).

Traducción: Carlos de la Válgoma