

Los actos de gobierno. Un estudio sobre su naturaleza y régimen jurídico aplicado al ordenamiento peruano

Víctor Sebastián Baca Oneto

Universidade de Piura, Lima, 2003, 195 páxs.

○ presente libro constitúe o traballo de investigación que, en marzo de 2001, presentou, na Facultade de Dereito da Universidade de Valladolid, para conseguir a suficiencia investigadora, Víctor Sebastián Baca Oneto, profesor de dereito administrativo na Facultade de Dereito da Universidade de Piura (Perú).

Nesta obra V. S. Baca leva a cabo unha detallada análise da evolución lexislativa e doutrinal dos denominados *actos políticos* ou *actos de goberno*. O obxectivo que o autor, dende o punto de vista do dereito peruano, persegue con este estudo é dobre. En primeiro lugar, pretende establecer se os actos políticos poden constituír unha categoría xurídica autónoma, é dicir, trata de dilucidar se son algo diferente dos actos administrativos (radicando, esencialmente, tal diferenza, en que, na medida en que estes actos constitúen a concreción positiva dun ámbito de decisión e actuación de natureza política do Goberno están exentos de control xudicial); e, en segundo lugar, intenta determinar se, no caso de existir, a devandita categoría ten cabida nos ordenamentos xurídico-administrativos modernos.

Co propósito de acadar estes fins, a monografía de V. S. Baca estrutúrase en catro capítulos: no primeiro, o autor aborda a evolución da cuestión dos actos políticos no Ordenamento xurídico español; no segundo, estuda o tratamento que aos actos políticos se lles deu e se lles dá no dereito francés; no terceiro,

realiza, á luz das conclusións extraídas tanto do estudo do dereito español como do dereito francés, unha construción (cun aquel revelador, o autor fala de desconstrución) teórica propia do réxime xurídico aplicable aos actos políticos; e, finalmente, no cuarto, traslada a devandita construción ao vixente Ordenamento peruano.

O primeiro capítulo dedicado, como se acaba de sinalar, ao exame da cuestión dos actos de goberno en España, iníciase cun percorrido pola historia normativa dos actos políticos no noso Ordenamento xurídico. Nel, o autor analiza todos os textos lexislativos españois relacionados co tema dos actos de goberno, dende a Lei santamaría de paredes, orixe desta categoría no dereito administrativo español, pasando pola Lei da xurisdición contencioso-administrativa de 1956, a Constitución de 1978, a Lei de organización e funcionamento da administración xeral do Estado, ata chegar á Lei da xurisdición contencioso-administrativa de 1998, a cal, expresamente, nega a existencia dunha categoría de actos de goberno excluídos de control xudicial. A continuación, V. S. Baca dá conta das diversas posicións que existiron na doutrina española sobre a necesidade e posibilidade de configurar os actos políticos como unha categoría xurídica independente. Estuda o autor, en primeiro lugar, as teorías que defenderon a existencia da categoría xurídica autónoma dos actos de goberno, e, en segundo lugar, analiza as teses que a negan. Dentro do primeiro grupo, destacan as achegas de autores como Porras Nadales e Garrido Cuenca que propugnan que os actos políticos constitúen unha categoría xurídica autónoma, argumentando: en primeiro lugar, que existe unha clara distinción entre Goberno e Administración, que ten incluso recoñecemento na nosa Constitución de 1978 de onde emana unha diferente lexitimación para ambos os aparatos; e, en segundo lugar, que ao Goberno lle corresponde unha función de dirección política que implica unha capacidade de orientación para acadar obxectivos políticos, suxeita tan só ao disposto na Constitución; función que se contrapón claramente á actividade administrativa, a cal, con sometemento á lei, pretende acadar de maneira obxectiva e imparcial a completa satisfacción do interese xeral. Pola súa parte, dentro do sector que nega a existencia e a oportunidade de crear unha categoría xurídica autónoma para os actos políticos, V. S. Baca destaca as achegas de Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández e José Luis Carro Fernández-Valmayor, entre outros. Para estes autores, o Goberno é Administración pública e, en consecuencia, os actos que leva a cabo, en canto órgano director desta, son actos administrativos. Na súa opinión, o réxime xurídico dos actos a través dos cales o Goberno exercita a función de dirección política é idéntico ao dos actos discrecionais da Administración. Precisa o autor que este sector da doutrina, se ben recoñece a imposibilidade de impugnar certos actos gobernamentais (en concreto, tanto os actos do Goberno de relación con outros poderes do Estado, como determinados actos que o Goberno leva a cabo no marco das relacións internacionais), non xustifica tal imposibilidade baseándose na existencia dunha categoría xurídica especial, senón, por exemplo, en argu-

mentos como que os devanditos actos, que denomina constitucionais, carecen de efectos xurídicos sobre os particulares.

No segundo capítulo da obra, titulado «Una nota (necesariamente incompleta e insuficiente) sobre los actos de gobierno en el Derecho francés», V. S. Baca realiza unha aproximación á situación actual da cuestión na doutrina gala, na que pon de relevo a presenza dunha gran diversidade de puntos de vista sobre a pervivencia desta categoría. Por unha parte, sinala o autor, hai quen defende a súa subsistencia; estes investigadores apoian a súa posición en que é posible individualizar unha función de goberno distinta da función administrativa; para levar a cabo a distinción entre ambas as dúas recorren, ben á especial relevancia dos asuntos vinculados á función de goberno, de modo que esta englobaría todos aqueles actos de impulso e dirección política, ben ao argumento de que o acto de goberno constitúe a execución da Constitución, mentres que os actos administrativos constitúen execución da Lei (Carré de Malberg, Capitant, Burdeau y Benoit). Por outra parte, expón V. S. Baca, existe un amplo sector da doutrina que nega a existencia da categoría dos actos políticos, aínda que moitos dos autores que o integran recoñecen que certos actos do goberno están excluídos de control xurisdiccional, feito que xustifican sobre a base de moí diversos argumentos (Duguit, Berthélemy, Duez). Como conclusión deste estudo da doutrina francesa, V. S. Baca afirma que, incluso no dereito francés, cuxa xurisprudencia foi o berce da dogmática do acto político, existe unha clara situación de declive do recoñecemento da existencia desta categoría xurídica.

No terceiro capítulo, baixo o título «Un intento de (des)construcción personal», V. S. Baca, aliñándose co sector doutrinal encabezado polo profesor García de Enterría, defende a ausencia de xustificación do mantemento dunha categoría xurídica autónoma dos actos políticos. En consecuencia, rebate todos e cada un dos alicerces dogmáticos, que, como expuxo no capítulo I, sosteñen a construción doutrinal desta figura. Neste sentido, V. S. Baca entende que non existe unha actividade de goberno autónoma, expresión da función de dirección política, cun réxime xurídico propio. Non obstante, afirma que é indubidable que existe unha función de goberno, cuxo contido consiste na dirección da política interior e exterior, aínda que esta ou ben se manifesta xuridicamente a través do exercicio das funcións administrativa e lexislativa, ou ben, simplemente, en ocasións, non se manifesta xuridicamente (é o caso, por exemplo, dos actos de mero impulso). En consecuencia, na súa opinión, de acordo co réxime xurídico que lles é aplicable, os actos de dirección política do Goberno pódense agrupar en dous conxuntos: os actos impugnables e os actos inimpugnables. Segundo V. S. Baca, en primeiro lugar, certos actos non son recorribles, en principio, ante ningún tribunal, debido a que carecen de efectos xurídicos *ad extra*, isto é así porque, como non afectan a dereitos subxectivos ou intereses lexítimos, non existen suxeitos lexitimados para impugnalos, e, en consecuencia, non se pode promover un proceso que verse sobre a súa legalidade ou constitucionalidade, como exemplo deste tipo de actos inimpugnables o autor estuda, entre outros,

a presentación de iniciativas lexislativas. En segundo lugar, sinala V. S. Baca que existe un amplo grupo de actos do Goberno que son impugnables sexa ante a xurisdición constitucional (por exemplo, os decretos-leis e os decretos lexislativos), sexa ante a xurisdición contencioso-administrativa (actos que lesionan dereitos subxectivos ou intereses lexítimos), en concreto, nesta última os devanditos actos son axuizados de acordo coas regras de impugnación dos actos administrativos discrecionais. En definitiva, segundo V. S. Baca, a categoría dos actos políticos, en canto categoría xurídica autónoma, «[...] no goza de salud alguna, [está] jurídicamente suprimida, aunque sin embargo, por motivos dogmáticos, se pretende mantener artificialmente con vida».

No cuarto, e derradeiro, capítulo desta obra V. S. Baca analiza o Ordenamento xurídico peruano co obxectivo de determinar se nel os actos políticos constitúen unha categoría xurídica autónoma. Con esta finalidade tras expor a distinción subxectiva entre Goberno e Administración no dereito peruano e no réxime xurídico xeral dos actos do Goberno do devandito Estado, examina a disciplina particular dalgúns tipos de actos que, noutros ordenamentos, se consideraron casos típicos de actos políticos (as iniciativas lexislativas, graza e indulto, etc.). En consonancia coas súas reflexións anteriores, a conclusión de V. S. Baca é categórica, na súa opinión, no vixente ordenamento do Perú non existen os actos políticos como unha categoría xurídica autónoma.

En definitiva, para finalizar esta breve recensión, cómpre sinalar que ao ler a obra de V. S. Baca Oneto o primeiro que se aprecia é o grande esforzo investigador que supuxo a súa elaboración. Ademais, non se pode deixar de destacar que se trata, sen dúbida, dun libro interesante, de recomendable lectura, que leva a cabo unha exposición sistemática da problemática que aborda e unha brillante transposición ao Ordenamento peruano da desconstrución (permítaseme usar o termo proposto polo autor) dogmática da figura dos actos políticos.

Marcos Almeida Cerredá

*Área de dereito administrativo
Universidade de Santiago de Compostela*