Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 523-539
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L20
© Jorge García–Andrade Gómez
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 20

ACTUACIONS SENSE PROCEDIMENT

Jorge García-Andrade Gómez
Universitat Nacional d'Educació a Distància (UNED)

SUMARI: 1. APROXIMACIÓ A LES ACTUACIONS SENSE PROCEDIMENT I LA SEVA PROBLEMÀTICA.—2. CARACTERITZACIÓ DE LES ACTUACIONS SENSE PROCEDIMENT: 2.1. Rellevància jurídica i caràcter vinculant; 2.2. Contingut declaratiu o material; 2.3. Actuació *ad extra* i *ad intra*; 2.4. Actuació favorable o desfavorable per als ciutadans.—3. RÈGIM JURÍDIC DE L'ACTUACIÓ SENSE PROCEDIMENT: 3.1. Fonament constitucional; 3.2. Relació jurídica; 3.3. Principis i regles generals de l'actuació administrativa; 3.4. L'alternativa entre procediment i no procediment: criteris habilitants; 3.5. La problemàtica entorn de l'execució forçosa; 3.6. La posició jurídica dels ciutadans; 3.7. Singularitats en l'atribució de competències; 3.8. La modificació de les actuacions sense procediment; 3.9. La protocol·lització de l'actuació sense procediment.—4. GARANTIES DE REACCIÓ CIUTADANA: 4.1. Inexistència de sistemes generals d'impugnació en la via administrativa; 4.2. Deficient sistema de control jurisdiccional.—5. BIBLIOGRAFIA: 5.1. Bibliografia citada; 5.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. APROXIMACIÓ A LES ACTUACIONS SENSE PROCEDIMENT I LA SEVA PROBLEMÀTICA

1. En l'ordenament jurídic espanyol l'Administració pública desenvolupa l'activitat a través de diferents **instruments formals**: reglaments (*supra* § 16.10), actes administratius (*supra* § 17.5), contractes (*supra* § 19.1) i plans (*supra* § 18.2), per a l'adopció dels quals és requisit indispensable la tramitació prèvia d'un procediment

administratiu. Ara bé, juntament amb les fórmules anteriors, quotidianament l'Administració també actua sense sotmetre's a un procediment administratiu ni adoptar cap dels instruments formals esmentats.

2. Els **exemples de l'actuació administrativa sense procediment** són inesgotables: la tasca de recerca que fa el científic en un laboratori públic; el manteniment dels béns públics per part dels operaris de l'Administració; la poda de l'arbratge en un parc municipal; les ordres verbals que la policia adreça als conductors per ordenar el trànsit rodat; els registres corporals i els controls d'alcoholèmia que la policia practica; les comprovacions que la mateixa policia fa dels documents d'identitat dels ciutadans; la dissolució mitjançant la força de les manifestacions il·lícites; els requeriments escrits que l'Administració notifica als ciutadans perquè compareguin en les dependències públiques o aportin informació; la inspecció administrativa d'instal·lacions privades; la requisa de vehicles pels serveis de protecció civil en situacions d'emergència; i gran part de l'activitat sanitària dels serveis de salut o assistencial.

3. Com assenyalen GARCÍA DE ENTERRÍA i FERNÁNDEZ (2020, vol. I: 868), aquest tipus d'actuació administrativa representa amb diferència el **volum** més gran del quefer administratiu, a més que una bona part incideix de manera molt directa en l'esfera jurídica dels ciutadans. I, no obstant això, l'actuació administrativa sense procediment resulta molt problemàtica des del punt de vista jurídic, ja que es dona la **paradoxa** que les lleis generals del dret administratiu no la preveuen ni regulen (se centren en el procediment, els reglaments, els actes i els contractes), mentre que les normes sectorials (en matèria de seguretat ciutadana, protecció civil, sanitat, etc.) habiliten expressament l'Administració per dur a terme aquest tipus d'actuacions, però no contenen una regulació mínima dels seus elements essencials. Per exemple, l'article 17.1 de la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana (LOSEG), habilita els agents de les forces i cossos de seguretat per "limitar o restringir la circulació o permanència en vies o llocs públics i establir zones de seguretat en supòsits d'alteració de la seguretat ciutadana o de la convivència pacífica, o quan hi hagi indicis racionals que es pugui produir l'alteració esmentada, durant el temps imprescindible per mantenir o restablir la seguretat ciutadana", sense preveure que se segueixi cap procediment per practicar aquestes actuacions policials. Com que les lleis generals del dret administratiu no preveuen aquest tipus d'actuacions i, en conseqüència, tampoc no estableixen els requisits mínims per exercir-les, hi ha una gran **incertesa sobre el règim jurídic aplicable a les actuacions sense procediment**.

4. L'estudi d'aquesta matèria també ha d'afrontar la dificultat que comprèn la seva **delimitació conceptual**, és a dir, com designar-la i definir-la. Els autors que l'han abordada s'hi han referit, a aquesta o a algunes de les seves manifestacions, amb diferents denominacions: activitat material o tècnica, GONZÁLEZ-VARAS/STOBER (1995) i FEHLING (2012); activitat informal, HERMES (2012) i VELASCO CABALLERO (2022); actes administratius sense procediment, AGIRREAZKUENAGA (1990: 398 i següents); coacció directa, GARCÍA DE ENTERRÍA i FERNÁNDEZ (2020, vol. I: 868); relacions de subjecció especial, GARCÍA MACHO (1992) i LÓPEZ BENÍTEZ (1994). Ara bé, aquestes qualificacions presenten el problema que no comprenen el conjunt de l'actuació que aquí es considera, de manera que cadascuna deixa fora del seu àmbit importants parcel·les que ara interessen. Per aquest motiu, s'ha optat per designar-la atès l'element comú que tenen totes: la circumstància que l'Administració actua sense sotmetre's a cap procediment.

2. CARACTERITZACIÓ DE LES ACTUACIONS SENSE PROCEDIMENT

5. Algunes de les explicacions usuals sobre les **actuacions sense procediment**, particularment les que atenen el seu caràcter informal, material o tècnic, acostumen a assenyalar que no presenten determinades **característiques** que sí que s'atribueixen als actes administratius, com el caràcter vinculant, caràcter jurídic, etc. No obstant això, aquesta caracterització no és del tot exacta si se segueix l'enfocament que s'adopta aquí i que té en compte que es produeix sense tramitar-se un procediment administratiu i sense revestir les formalitats dels actes o reglaments. Per aquesta raó, per evitar equívocs i continuar avançant en l'exposició de les actuacions administratives sense procediment, abans d'examinar-ne el règim jurídic convé identificar-ne algunes de les **característiques** principals.

2.1. Rellevància jurídica i caràcter vinculant

6. En la vida administrativa no hi ha res que constitueixi un indiferent jurídic, ja que l'Administració i la seva actuació són sempre fruit del dret i, per això mateix, sempre són rellevants per al dret, de tal manera que les actuacions administratives no procedimentalitzades no en constitueixen una excepció, tant si fan néixer drets i obligacions per a l'Administració i els ciutadans com si no. Així, **són rellevants jurídicament** tant l'ordre que la policia dirigeix a un ciutadà i que l'obliga a adoptar una conducta determinada com la intervenció mèdica a un pacient, perquè produeixen efectes rellevants per al dret, sigui en l'esfera de llibertat o sigui sobre la salut de la persona afectada (i poden tenir conseqüències, per exemple, en una eventual reclamació de responsabilitat patrimonial).

7. A més de la rellevància jurídica, les actuacions sense procediment posseeixen, en el sentit extens de l'expressió, **caràcter vinculant**. És a dir, la mateixa Administració o els destinataris de l'actuació no procedimentalitzada resulten vinculats per aquesta actuació.

8. En la manifestació més elemental i estesa, la **vinculació** s'associa amb la imposició d'una conducta o el naixement d'obligacions i de drets correlatius. No obstant això, el caràcter vinculant pot tenir una accepció més àmplia, que és a la qual s'associen els efectes de l'actuació no procedimentalitzada, quan descriu no només el naixement de drets i obligacions, sinó també certa predictibilitat o estabilitat en el manteniment de la situació o mesura adoptada.

9. Així, tant els ciutadans com la mateixa Administració resulten vinculats en sentit ampli per un control d'alcoholèmia (art. 14.2 del Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària): els ciutadans resulten obligats a suportar-lo i els agents de policia queden vinculats respecte dels resultats que aquest acte produeixi, en el sentit que han de permetre que el ciutadà continuï la conducció o bé li ho han d'impedir i adoptar les mesures punitives que corresponguin.

10. Aquesta accepció àmplia sobre el caràcter vinculant no significa que tingui caràcter indefinit o permanent, és a dir, que els seus efectes hagin de romandre en

l'ordenament jurídic, sense que l'actuació administrativa pugui ser modificada o alterada, sinó que, com s'exposa en un epígraf posterior, l'actuació administrativa sense procediment **pot ser modificada unilateralment per l'Administració**, sense acomodar-se a les regles més rígides establertes respecte dels reglaments, actes i contractes.

2.2. Contingut declaratiu o material

11. En la doctrina és freqüent diferenciar entre l'activitat jurídica i material de l'Administració (CANO, 2019: 684 i següents). No obstant això, en coherència amb la rellevància jurídica que aquí es predica de l'actuació sense procediment, no es pot mantenir aquesta contraposició, perquè tots dos tipus d'activitat són jurídics. Per contra, el criteri diferencial ha de tenir en compte si el contingut de l'actuació sense procediment té caràcter **declaratiu o material (o tècnic).**

12. Té **contingut declaratiu** l'actuació sense procediment quan consisteix en la formulació d'una declaració de l'Administració, com el rescripte administratiu a una consulta ciutadana, una recomanació que dirigeix l'Administració, l'ordre de la policia destinada als manifestants, o la prescripció facultativa que permet accedir al metge especialista.

13. En canvi, l'actuació sense procediment té **contingut material o tècnic** quan, sense haver seguit un procediment ni dictat un acte administratiu, l'Administració incideix amb rellevància jurídica sobre la realitat física; per exemple, aplicant la força per dissoldre una manifestació o mitjançant la cirurgia a un pacient.

2.3. Actuació *ad extra* i *ad intra*

14. L'actuació no procedimentalitzada de l'Administració es pot dur a terme extramurs de l'organització administrativa o intramurs. Té una dimensió ***ad extra*** l'actuació de l'Administració que consisteix en interactuacions amb els ciutadans, com succeeix en l'exemple tantes vegades repetit de les ordres que la policia adreça a uns manifestants. En canvi, se'n predica el caràcter ***ad intra*** quan l'actuació sense procediment es duu a terme exclusivament en el si de l'organització administrativa; per exemple, quan l'Administració dicta instruccions als seus empleats o els científics d'un centre públic que investiguen en el laboratori.

15. L'activitat *ad intra* de l'Administració forma part de l'organització administrativa que s'estudia en les lliçons de la 8 a la 14, per la qual cosa d'ara endavant aquí únicament es farà referència a l'actuació *ad extra* o de relació amb els ciutadans.

2.4. Actuació favorable o desfavorable per als ciutadans

16. L'actuació no procedimentalitzada de l'Administració pot tenir un **caràcter favorable** si reforça o amplia l'esfera jurídica dels ciutadans, com succeeix quan l'Administració dispensa tractaments mèdics, assistència social o extingeix incendis en béns privats.

17. Per contra, és **desfavorable** quan restringeix la seva esfera jurídica, com succeeix quan l'Administració exerceix la coacció directa o els serveis de protecció civil requisen temporalment un vehicle privat.

3. RÈGIM JURÍDIC DE L'ACTUACIÓ SENSE PROCEDIMENT

18. Com s'ha indicat, les lleis generals del dret administratiu no regulen l'actuació administrativa sense procediment, mentre que la regulació sectorial generalment es limita a habilitar l'Administració per actuar d'aquesta manera o, a tot estirar, imposa determinats requisits d'exercici, però sense arribar a dotar-la d'un règim jurídic complet. Per exemple, l'article 9 *a*) de la Llei catalana 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil, disposa que, en cas d'emergència, l'autoritat de protecció civil pot "evacuar o allunyar les persones dels llocs de perill", però no conté cap regulació procedimental específica sobre com s'ha d'adoptar aquesta mesura. El resultat és una **llacuna legal** en l'ordenació general i abstracta d'aquesta matèria, juntament amb una regulació sectorial heterogènia, dispersa i fragmentària d'alguns dels aspectes. En conseqüència, el règim jurídic que s'exposa a continuació és el que resulta de projectar sobre aquesta parcel·la jurídica els **principis i regles** que, per mandat constitucional i coherència del conjunt del sistema jurídic, són estructurals i comuns a tota actuació administrativa. Així mateix, es tracta d'identificar els problemes principals que planteja aquesta falta de regulació.

3.1. Fonament constitucional

19. L'actuació administrativa sense procediment té cabuda en el text constitucional, malgrat que no s'hi esmenta expressament. Sobre això, la lectura de l'**article 105 de la Constitució espanyola** (CE) sembla que descartaria la possibilitat que l'Administració actuï sense sotmetre's a un procediment administratiu, ja que aquest precepte exigeix que l'aprovació de reglaments i l'adopció dels actes administratius estigui precedida de la tramitació d'un procediment administratiu.

20. Tanmateix, això no vol dir que la Constitució imposi que tota l'actuació administrativa necessàriament s'hagi de conduir a través del procediment i determini la invalidesa de les actuacions administratives que no es canalitzin a través d'aquest procediment. Per contra, l'**article 106.1 CE**, en disposar que els tribunals controlen la legalitat de l'**"actuació" administrativa**, permet afirmar que el text constitucio-

nal preveu una "actuació" de l'Administració notablement més àmplia que la categoria dels "actes administratius" a què es refereix l'article 105 *c*) CE.

21. És a dir, d'acord amb la CE, tota "l'actuació" de l'Administració està sotmesa al control de legalitat per part dels tribunals, però només quan l'Administració aprova reglaments o dicta actes administratius necessàriament ha de seguir un procediment, de manera que hi pot haver, per tant, actuació administrativa sense procediment.

3.2. Relació jurídica

22. Les **lleis de capçalera del dret administratiu** es limiten a ordenar la part de l'actuació administrativa que es canalitza a través del procediment administratiu i es manifesta a través d'actes, reglaments o contractes, però **desatenen l'actuació no procedimentalitzada de l'Administració**, malgrat que pot incidir de manera favorable o desfavorable sobre l'esfera jurídica dels ciutadans. D'aquesta manera, per dilucidar el règim jurídic que s'ha d'aplicar a aquest quefer administratiu singular, prèviament és necessari aclarir quina n'és la **naturalesa jurídica**. Amb aquest propòsit, i atès el buit també existent en la teoria general del dret administratiu, convé acudir a la teoria general del dret, en què la figura de la relació jurídica ofereix una resposta adequada davant la qüestió suscitada.

23. L'actuació no procedimentalitzada de l'Administració respecte dels ciutadans constitueix una **relació jurídica**, quan reuneix els requisits que caracteritzen a aquesta figura (*supra* § 7.62): es tracta d'una relació interpersonal de l'Administració amb els ciutadans; s'estableix un nexe entre tots dos subjectes; aquest nexe és jurídicament rellevant; i, per aquest motiu, es troba regit pel dret.

24. La determinació de la naturalesa jurídica última de l'actuació sense procediment i la qualificació com a relació jurídica no té un interès purament teòric, sinó que se'n deriven importants **conseqüències jurídiques**. En efecte, en l'Estat democràtic de dret les relacions entre l'Administració i els ciutadans es regeixen per un conjunt de principis i regles, inclosa la resolució de les seves controvèrsies davant els tribunals. Doncs bé, encara que les lleis de capçalera del dret administratiu se circumscriguin únicament a una mena de relacions entre l'Administració i els ciutadans (canalitzades a través de procediments i formalitzades com a actes, reglaments i contractes), la veritat és que en l'àmbit constitucional la clàusula d'Estat democràtic i de dret (art. 1 CE) es desplega en una densa sèrie de **principis i regles**, la majoria dels quals són aplicables sigui quin sigui l'instrument concret que permet a l'Administració relacionar-se amb el ciutadà, i hi destaquen el principi de **legalitat** i la **tutela judicial efectiva**, que inclou la garantia dels drets i interessos dels ciutadans, amb particular protecció dels drets i llibertats fonamentals (art. 9, 24, 103 i 106 CE).

25. En aquest estat de coses, sota la clàusula d'Estat democràtic de dret la classificació de l'actuació sense procediment de l'Administració com a relació jurídica

atreu tots els mandats constitucionals i de la legalitat ordinària referits a la relació de les administracions públiques amb els ciutadans i a la **tutela jurisdiccional** dels drets i interessos legítims d'aquests; és clar, a excepció dels que es prediquen exclusivament dels instruments formalitzats (acte, reglament, pla i contracte), i es configura d'aquesta manera el règim jurídic que ordena l'actuació sense procediment de l'Administració pública.

3.3. Principis i regles generals de l'actuació administrativa

26. Ara interessa destacar que la **clàusula constitucional d'Estat democràtic de dret** exigeix el ple sotmetiment de tota l'actuació dels poders públics a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic, així com el respecte de les llibertats, els drets i els interessos legítims dels ciutadans. Totes dues dimensions constitucionals es projecten sobre el conjunt de l'actuació administrativa, qualsevol que en sigui la manifestació: es garanteixen el principi de legalitat, la seguretat jurídica, la responsabilitat i la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics entre altres (art. 9 CE); s'exigeix a l'Administració pública que serveixi amb objectivitat els interessos generals i actuï d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb sotmetiment ple a la llei i al dret (art. 103 CE); es garanteixen les llibertats i els drets fonamentals (art. 10-55 CE); o, finalment, el control pels tribunals de la legalitat de l'actuació administrativa (art. 106 CE).

27. També la **jurisprudència constitucional** ha afirmat la vigència dels principis constitucionals respecte de determinades actuacions sense procediment de contingut material de l'Administració i que afecten l'esfera dels ciutadans: "aun contando con cobertura legal y ejercitándose el requerimiento para el cumplimiento del fin previsto normativamente, el ejercicio de las facultades de identificación ha de llevarse a cabo de forma proporcionada, respetuosa, cortés y, en definitiva, del modo que menos incidencia genere en la esfera del individuo" (STC 13/2001, FJ 8). En el cas de la sentència, un agent de la policia nacional de Valladolid havia requerit aleatòriament la identificació a una persona negra (sense que hi hagués cap indici d'irregularitat).

28. D'altra banda, la **doctrina**, encapçalada per GARCÍA DE ENTERRÍA i FERNÁNDEZ (2020, vol. I: 858-860), coincideix a afirmar el sotmetiment ple de l'actuació administrativa a les regles i tècniques del dret administratiu, com són les relatives a l'atribució de competències, la teoria de les potestats administratives, els principis de legalitat, proporcionalitat, igualtat i interdicció de l'arbitrarietat, el respecte dels drets fonamentals, així com els principis informadors que sobre aquest tema enuncia la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP).

29. Fins i tot el **dret positiu** —en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), i la LRJSP— conté algunes disposicions aplicables de manera genèrica a tota l'actuació adminis-

trativa, com el catàleg dels drets del ciutadà en les seves relacions amb l'Administració (art. 13 LPAC), diferenciats dels drets de l'interessat en el procediment administratiu (art. 53 LPAC); així com els principis que els articles 3 i 4 LRJSP prediquen de l'actuació administrativa amb caràcter general.

3.4. L'alternativa entre procediment i no procediment: criteris habilitants

30. La circumstància que la Constitució permeti l'actuació sense procediment de l'Administració no vol dir que aquesta o el legislador disposin d'una mena de **llibertat d'elecció** que els permetria canalitzar l'actuació administrativa indistintament a través d'instruments formals (particularment de l'acte administratiu) o al marge d'aquests instruments.

31. En efecte, el mandat imperatiu de l'article 105 *c*) CE, que exigeix tramitar un procediment administratiu per a la producció d'actes administratius, impedeix considerar que el legislador o l'Administració disposin d'una llibertat d'elecció per determinar els supòsits en què l'actuació administrativa s'ha de conduir a través de procediments i actes administratius o bé es pot produir sense sotmetiment als anteriors. En conseqüència, s'imposa determinar el **concepte constitucional d'acte administratiu**, perquè, segons si és més o menys ampli, comportarà l'**exigència de tramitar un procediment administratiu** i, correlativament, reduirà o ampliarà l'espai que quedi a l'actuació administrativa sense procediment.

32. En aquest sentit, un sector de la doctrina —destacadament, BOCANEGRA (2005: 29)— proposa una definició d'acte administratiu com a **decisió o resolució administrativa, de caràcter regulador i amb efectes enfront de tercers,** dictada per l'Administració en l'exercici d'una potestat administrativa diferent de la reglamentària. Aquesta definició, des del punt de vista constitucional, ha de ser completada amb la nota **de la seva irrevocabilitat** com a regla general. Ajuda a entendre aquesta última exigència si es té present que, en gran manera, el concepte de l'acte administratiu s'ha elaborat a semblança de la sentència judicial i, en aquest sentit, l'exigència d'un procediment administratiu i la regla general de la irrevocabilitat dels actes administratius són el resultat de la translació a l'àmbit administratiu de l'exigència del procés i del valor de la cosa jutjada; és clar, amb les adaptacions degudes. D'aquesta manera, s'explica millor que la CE exigeixi tramitar un procediment per a la producció d'aquesta mena d'actes administratius. A més, si els actes administratius es presumeixen vàlids, amb caràcter executiu i com a regla general resulten irrevocables, és perquè l'Administració ha pogut adoptar-ne la decisió amb les garanties necessàries per aconseguir l'encert de la resolució, tant en favor de l'interessat (amb la seva participació i quan així sigui procedent l'audiència d'aquesta persona) com en favor de l'interès general (en instruir-se respecte dels fets i el dret aplicable). I, per a aquest encert, s'exigeix la tramitació formal prèvia d'un procediment.

33. Per contra, en **situacions d'emergència,** que requereixin la **immediatesa** de l'actuació administrativa o quan la naturalesa de la decisió adoptada **requereix poder ser revocada en qualsevol moment**, no tindria sentit exigir la tramitació prèvia d'un procediment administratiu, per la qual cosa es justifica que l'Administració pugui actuar sense tramitar-ne un.

34. Sobre això, convé formular dos aclariments. El primer és que el concepte constitucional d'acte administratiu no necessàriament ha de coincidir amb el **concepte dogmàtic** o de la legalitat ordinària (*supra* § 17.12), de manera que aquesta última pot establir la tramitació d'un procediment per adoptar les resolucions administratives, fins i tot si no reuneixen les característiques dels actes administratius en l'accepció constitucional. El segon és que la regla general de la irrevocabilitat significa que, una vegada dictats, l'Administració també queda vinculada als actes administratius i, com a regla general, no els pot

modificar o suprimir lliurament, la qual cosa no obsta que l'Administració els **revisi** en els supòsits previstos legalment (*supra* § 17.65 i § 33.22).

35. A partir d'aquesta noció constitucional d'acte administratiu és possible identificar els **criteris habilitants de l'actuació sense procediment** de l'Administració en la relació que té amb els ciutadans.

36. En primer lloc, l'Administració pot actuar sense procediment en els supòsits en què l'activitat administrativa, fins i tot quan és declarativa, **no impliqui una declaració de contingut regulador dels drets o obligacions** del ciutadà, que és propi dels actes administratius. Així, té cabuda l'actuació sense procediment quan l'Administració emet certificats, respon a consultes, o estén actes d'inspecció, perquè totes són declaracions administratives mancades de contingut regulador o definitori de situacions jurídiques.

37. L'actuació administrativa declarativa i sense procediment és igualment vàlida malgrat que consisteixi a adoptar **decisions de contingut regulador** si concorren dos **requisits,** que s'han de donar cumulativament i que permeten predicar la revocabilitat de la decisió adoptada: el primer és que la naturalesa de l'activitat administrativa ha de requerir una **agilitat, un dinamisme o una immediatesa** incompatibles amb la tramitació d'un procediment; el segon és que aquestes decisions **no han de tenir permanència** en l'ordenament jurídic.

38. En són exemples l'ordre que adreça la policia per dissoldre una manifestació; l'ordenació del trànsit pels agents municipals; les ordres i instruccions sobre l'ús d'instal·lacions públiques, adreçades de manera directa als usuaris; o l'adopció de mesures provisionals prèvies a la iniciació del procediment, previstes en l'article 56 LPAC.

39. Així mateix, l'actuació sense procediment també es justifica quan té per objecte **actuacions administratives de contingut material o tècnic sense un contingut regulador**, com la prestació d'atencions sanitàries. En aquest cas, atès que hi manca l'element regulador, escapa de la categoria de l'acte administratiu, per la qual cosa és possible desenvolupar-la directament sense procediment administratiu.

40. Sense abandonar el pla de les actuacions sense procediment de contingut material, hi ha el cas singular de la **coacció directa,** que consisteix a usar la força física per reconduir una situació contrària al dret, prevenir la producció de danys, esbrinar sobre fets il·lícits o preservar la seguretat. La doctrina, destacadament GARCÍA DE ENTERRÍA i FERNÁNDEZ (2020, vol. I: 852 i següents), coincideix que la coacció directa tan sols es justifica per raons d'urgència que es concreten en una necessitat d'immediatesa en l'actuació administrativa. En aquests casos, l'atenció efectiva a l'interès general impedeix en la pràctica que l'Administració pugui tramitar un procediment i dictar l'acte administratiu que habiliti la imposició de l'actuació material. En aquests supòsits de coacció directa, la necessitat d'immediatesa opera com a criteri habilitant.

3.5. La problemàtica entorn de l'execució forçosa

41. Un dels problemes que suscita la falta d'una regulació general i abstracta de l'actuació sense procediment de l'Administració és la indefinició respecte del poder del qual disposa **per fer complir les decisions que adopta sense procediment**, normalment mitjançant ordres, quan s'enfronta a la resistència dels ciutadans.

42. Algunes disposicions sectorials preveuen aquests supòsits i habiliten expressament l'Administració per exercir les potestats públiques corresponents, com exemplifica l'article 23.2 i 3 de la LOSEG, que faculta la policia a dissoldre reunions amb l'advertiment previ sobre aquest tema. No obstant això, la majoria de les normes sectorials que reconeixen a l'Administració la potestat per decidir sense procediment sobre l'esfera dels ciutadans mitjançant ordres, instruccions i altres fórmules de naturalesa declarativa no complementa aquesta regulació amb una previsió sobre les potestats administratives d'execució per al cas que es doni un incompliment d'aquestes fórmules (sí que se sol tipificar com a infracció administrativa la desatenció d'aquestes ordres, com es pot veure, per exemple, en l'article 5 del Reial decret 1945/1983, de 22 de juny, pel qual es regulen les infraccions i sancions en matèria de defensa del consumidor i de la producció agroalimentària, que tipifica com a infracció administrativa la negativa o resistència a subministrar dades o facilitar la informació que requereixen les autoritats competents o els seus agents en exercici de les seves funcions d'informació, vigilància, recerca o inspecció alimentària).

43. En contrast amb la falta d'ordenació de l'execució forçosa de les actuacions sense procediment de contingut declaratiu, quan es tracta d'**actes administratius**, la LPAC sí que atorga la seguretat pròpia de tota regulació detallada, perquè s'hi disposen amb caràcter general el caràcter executiu i executori que té (*supra* § 17.81), així com els requisits i fórmules per a l'**execució forçosa** (art. 38, 39 i 97 i següents).

44. La falta de regulació de l'execució de l'actuació administrativa sense procediment de contingut declaratiu és normalment inconscient, perquè de la lectura de les lleis sectorials que regulen aquest tipus de potestats públiques sembla que se'n desprèn que estan tractant amb actes administratius, als quals, en conseqüència, s'aplicaria el règim general de la seva execució. No obstant això, ja ens consta que les actuacions sense procediment de contingut declaratiu no reuneixen els trets identificadors d'aquests ni es tramita cap procediment per produir-los.

45. En conseqüència, el principi de legalitat (art. 9 i 53.1 CE), que exigeix l'habilitació legal i expressa a l'Administració pública quan restringeix drets fonamentals dels particulars, impedeix entendre que la mateixa Administració pública pugui salvar la resistència dels particulars al compliment mitjançant l'execució forçosa de les seves pròpies declaracions sense procediment, tret que la llei contingui l'habilitació corresponent.

3.6. La posició jurídica dels ciutadans

46. En molts aspectes **la posició jurídica dels ciutadans respecte de l'Administració no varia** depenent de si l'Administració exerceix les seves potestats a través del procediment o sense. Començant pels drets fonamentals, el reco-

neixement constitucional acompanya el ciutadà i, en conseqüència, limita el poder de l'Administració qualsevol que sigui la via d'actuació que aquesta última segueix. En el pla de la legislació ordinària, també l'article 13 LPAC reconeix genèricament certs drets als ciutadans en la relació amb l'Administració pública, sense distingir segons si l'Administració actua o no a través de procediment. I, finalment, l'aplicació dels principis generals del dret, com el de proporcionalitat, així com la regulació sectorial de les potestats administratives, mitjançant l'establiment de requisits o protocols per exercir-les, configuren indirectament la posició jurídica dels ciutadans.

47. No obstant això, en determinades ocasions la falta d'una regulació general de l'actuació administrativa sense procediment col·loca els ciutadans en una situació d'**indefinició jurídica**. En particular, l'article 53 LPAC enumera els drets que l'interessat té exclusivament "en un procediment administratiu", i no hi ha una justificació perquè molts d'aquests drets tan sols es puguin exercir en el si del procediment, perquè la majoria dels drets que s'hi enuncien serien plenament aplicables a la relació jurídica que l'Administració estableix amb el ciutadà en la resta de les actuacions. És el cas dels drets a identificar els servidors públics, a no presentar documents originals o que ja es trobin en poder de l'Administració.

48. La falta de regulació d'aquesta matèria planteja un problema addicional respecte dels **titulars d'interessos legítims** (*supra* § 7.36). En efecte, la LPAC només els reconeix i dispensa protecció quan compareguin en el procediment administratiu (art. 4, 8 i 53), però la veritat és que els ciutadans que es relacionen amb l'Administració també es poden veure afectats en els seus interessos legítims per l'actuació administrativa sense procediment. La falta de reconeixement legal fora del procediment sovint impedeix que el ciutadà trobi vies per les quals pugui exigir que l'Administració acomodi l'actuació a la llei, si es tracta tant de requeriments de compareixença com d'ordres de policia o inspeccions.

49. No obstant això, s'ha de subratllar que, a pesar que la LPAC restringeix la condició d'interessat a l'àmbit procedimental, la veritat és que els titulars d'interessos legítims sí que troben reconeixement i tutela judicial en l'article 24 CE, qualsevol que sigui la forma d'actuació que segueix l'Administració. En tot cas, la falta d'acomodament entre la CE i la LPAC produeix l'efecte paradoxal que els ciutadans els interessos legítims dels quals es poden veure afectats per l'actuació administrativa sense procediment podran obtenir l'**empara jurisdiccional** i, no obstant això, no disposen de vies jurídiques per fer-los valer davant l'Administració actuant.

3.7. Singularitats en l'atribució de competències

50. Una singularitat de l'actuació administrativa sense procediment es produeix respecte de l'atribució competencial dins de l'organització administrativa. En aquest àmbit, els qui decideixen o actuen sense procediment són generalment **agents o**

funcionaris públics, i no òrgans administratius en el sentit que defineix l'article 5. 1 LRJSP (*supra* § 8.41). A més, l'atribució de la competència o del seu exercici no es canalitza a través de les regles dels articles 8 i següents LRJSP, sinó que sol operar amb la mera **designació nominativa** del responsable corresponent, sigui per al lloc o sigui per a cada tipus d'actuació, i, fins i tot, amb l'elecció que fa l'usuari, com pot succeir amb el professional sanitari.

51. Com en tants altres aspectes, la regulació dels òrgans administratius i de la seva competència està concebuda essencialment per a l'actuació a través d'actes administratius i, molt sovint, és difícilment aplicable en termes estrictes a l'actuació sense procediment, perquè la LPAC omet gairebé completament el tractament d'aquestes singularitats. Només ocasionalment ho preveu; per exemple, en relació amb les informacions i actuacions prèvies al procediment, que ha de dur a terme la persona o l'òrgan administratiu que determini l'òrgan competent per iniciar o resoldre el procediment, en defecte d'òrgans amb funcions de recerca, esbrinament i inspecció en la matèria (art. 55.2).

3.8. La modificació de les actuacions sense procediment

52. Convé recordar que l'ordenament jurídic administratiu envolta de cauteles, requisits i formalitats la modificació dels actes administratius, en la mesura en què aquests actes afecten els drets, les obligacions i els interessos dels ciutadans (art. 106 i següents LPAC). Per exemple, la revocació d'una llicència d'obertura d'una sala d'espectacles està envoltada de límits i garanties (*infra* § 33.37). No obstant això, aquest règim jurídic tan garantista té mal acomodament quan es tracta d'aplicar-lo a les actuacions sense procediment, per a les quals no va ser concebut (per exemple, quan es modifica l'activitat física diària d'una persona internada en una residència de gent gran). El motiu és que aquest tipus d'actuacions es justifica per la necessitat que l'Administració té de desplegar l'activitat sense sotmetiment a cap procediment, per raons d'urgència o immediatesa. I aquestes mateixes raons poden exigir-ne l'**alteració** per la mateixa via, és a dir, **sense seguir cap procediment**.

53. D'aquesta manera, en l'àmbit de les actuacions administratives sense procediment, tret que no sigui possible per la seva naturalesa o la norma ho impedeixi expressament, una vegada duta a terme l'actuació de què es tracti generalment l'Administració pot tornar a exercir la seva competència incidint sobre la posició jurídica del ciutadà, sense sotmetiment a requisits o formalitats addicionals. És així amb la particularitat que la modificació està subjecta als pressupòsits de fet i requisits de l'exercici de la potestat, però no a un règim jurídic reforçat que preservi la posició jurídica corresponent.

54. Es pot pensar en les ordres que, a l'empara de l'article 23.2 de la LOSEG, dirigeix la policia en el curs d'una manifestació, que es poden alterar de manera immediata, i amb aquestes, les obligacions que neixen en els manifestants, tantes vegades com exigeixin els esdeveniments.

3.9. La protocol·lització de l'actuació sense procediment

55. Tant les normes jurídiques com les mateixes administracions públiques a través d'instruccions internes poden ordenar l'actuació sense procediment de l'Administració pública, en establir supòsits de fet per a l'exercici de la competència, límits i altres requisits als quals s'ha d'adequar l'Administració quan executi les disposicions corresponents. Com a resultat, molt sovint **l'exercici de les actuacions sense procediment es troba protocol·litzat**, és a dir, pautat, de manera que s'han de seguir fases, tràmits o passos, així com reconèixer als ciutadans determinades intervencions i drets.

56. Constitueixen exemples d'actuacions sense procediment, però protocol·litzades, els **protocols** d'actuació per a les **professions sanitàries** (art. 4.7 *c*) i *d*) de la Llei 44/2003, de 21 de novembre, d'ordenació de les professions sanitàries); les **pautes d'actuació** dels **centres sanitaris** i dels **pacients,** recollides, respectivament, en el Reial decret 1088/2005, de 16 de setembre, pel qual s'estableixen els requisits tècnics i condicions mínimes de l'hemodonació i dels centres i serveis de transfusió, així com en el Reial decret 1575/1993, de 10 de setembre, pel qual es regula la lliure elecció de metge en els serveis d'atenció primària de l'Institut Nacional de la Salut; en l'àmbit de la seguretat ciutadana, la Instrucció 7/2015, de la Secretaria d'Estat de Seguretat relativa a la pràctica de la diligència d'**identificació, els registres corporals externs i actuacions amb menors**, previstos en la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana, i la Instrucció 1/2017, de la Secretaria d'Estat de Seguretat, per la qual s'actualitza el Protocol d'actuació policial amb menors.

57. En rigor, la protocol·lització de l'actuació no procedimentalitzada de l'Administració no vol dir que se sotmeti a un procediment administratiu de tall processal, com el que regula la LPAC i que es caracteritza per adreçar-se a l'adopció formal d'una decisió sota una de les formes tipificades per l'ordenament (normalment, un acte administratiu). Es tracta només que l'Administració segueixi certes **pautes o requisits** en l'exercici de l'activitat. Aquesta ordenació generalment es justifica en la cerca de la millor prestació del servei mitjançant la planificació en la norma o instrucció, així com en el major respecte dels drets dels ciutadans. Per aquest motiu, l'ordenació pautada es designa aquí com una protocol·lització, per diferenciar-la de l'actuació administrativa sotmesa a un procediment en sentit formal.

58. S'ha de tenir en compte que el procediment formal i la protocol·lització divergeixen en el seu règim jurídic positiu i en els efectes jurídics que l'ordenament jurídic hi associa. Així, el procediment en sentit estricte ha de concloure amb l'adopció formal d'una decisió, que, en el cas dels actes administratius, es configura com una obligació per a l'Administració, i l'incompliment de la qual dona lloc a efectes jurídics molt característics: silenci positiu o negatiu, caducitat, nul·litat de ple dret (art. 21, 24, 25 i 47.1 *e*) LPAC). En canvi, la protocol·lització no ha assolit la mateixa rellevància jurídica. Certament, la protocol·lització s'erigeix en un **cànon de referència** en la desatenció del qual caldria fonamentar l'exigència de **responsabilitat patrimonial**, disciplinària dels empleats públics, les queixes dels ciutadans i, fins i tot, podria arribar a afectar la validesa de certs tràmits que incidissin sobre un altre tipus de pronunciaments jurídics diferents (com l'obtenció de les proves en un control d'alcoholèmia o en un registre corporal). Ara bé, atès que aquesta matèria

no és objecte de tractament per les lleis generals del dret administratiu i gairebé no hi ha jurisprudència sobre aquest tema, no resulta possible pronunciar-se amb caràcter general sobre les conseqüències de la infracció.

4. GARANTIES DE REACCIÓ CIUTADANA

59. Segurament, el problema principal que planteja l'actuació sense procediment per al dret administratiu és la inexistència d'un sistema de **recursos** que permeti reaccionar al ciutadà que se senti perjudicat. En efecte, la gairebé absoluta omissió de l'actuació no procedimentalitzada en les lleis generals del dret administratiu ha conduït al fet que el sistema de recursos enfront de l'actuació administrativa s'hagi construït principalment entorn de l'acte i el reglament, així com enfront de la inactivitat administrativa i la via de fet, però aparentment el legislador no s'ha adonat que, a més dels anteriors, hi ha una altra manera d'obrar de l'Administració, d'enorme amplitud quantitativa i importància qualitativa, però sense referent en el sistema de garanties.

4.1. Inexistència de sistemes generals d'impugnació en la via administrativa

60. En efecte, les lleis vertebradores del dret administratiu tipifiquen de manera taxada les actuacions enfront de les quals els ciutadans poden reaccionar en la via administrativa: el sistema de recursos enfront dels actes administratius, que contenen els articles 112 i següents LPAC (*infra* § 33. 51-89); i el règim de reclamacions administratives enfront de la inactivitat de l'Administració i la via de fet, que contenen els articles 25, 29 i 30 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA) (*infra* § 34. 59-61). No obstant això, les normes no preveuen que els ciutadans que es considerin perjudicats en els seus drets i interessos legítims per una actuació sense procediment de l'Administració puguin reaccionar en la via administrativa davant d'aquesta actuació.

61. Així, es dona la paradoxa que l'ordenament jurídic atribueix a l'Administració determinades competències i potestats l'exercici de les quals no es manifesta a través d'actes administratius, però les lleis no articulen vies de reacció enfront d'aquestes, a pesar que poden afectar de manera molt incisiva l'esfera jurídica dels ciutadans. Una **mancança** tan important no pot ser suplerta per la possibilitat que tenen els ciutadans de formular queixes, sol·licitar que s'adoptin de mesures disciplinàries o, fins i tot, reclamar la responsabilitat patrimonial de l'Administració pels danys causats, sinó que el ciutadà ha de disposar d'instruments jurídics eficaços amb què pugui instar el cessament i, si escau, la declaració d'il·legalitat de l'actuació administrativa sense procediment que afecta els seus drets i interessos legítims quan consideri que no s'ajusta a les exigències jurídiques per exercir-la.

4.2. Deficient sistema de control jurisdiccional

62. La Constitució reconeix als ciutadans el dret a la **tutela judicial efectiva** i encarrega als tribunals que controlin la legalitat de l'actuació de l'Administració i el sotmetiment als fins que la justifiquen (art. 24.1 i 106.1). En aquest sentit, la STC 34/1995, FJ 3, afirma: "el reconocimiento de la sumisión de la Administración a la Ley y al Derecho, que la Constitución eleva a núcleo central que preside el obrar administrativo (art. 103.1 C.E.), equivale a una prohibición generalizada de áreas de inmunidad en esta parcela del ordenamiento jurídico (…). Corolario inevitable de este marco normativo en que la Constitución encaja la actuación administrativa es, a su vez, la sujeción de los actos de ésta al control de los Tribunales de Justicia (art. 106. 1 C.E.)". D'altra banda, l'article 1.1 LJCA confia als òrgans jurisdiccionals de l'ordre contenciós administratiu el coneixement de les pretensions que es dedueixin en relació amb "l'actuació de les administracions públiques" subjecta al dret administratiu. Són, per tant, disposicions que haurien de permetre l'enjudiciament efectiu de l'actuació sense procediment de l'Administració davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

63. No obstant això, la mateixa LJCA introdueix importants **obstacles** a aquest enjudiciament quan regula l'objecte del recurs contenciós administratiu i estableix els requisits perquè una matèria administrativa pugui ser impugnable, perquè omet qualsevol referència a les actuacions sense procediment de l'Administració. Així, resulta de l'article 25 LJCA, que limita l'admissibilitat del recurs contenciós administratiu respecte de les disposicions de caràcter general de rang inferior a la llei, els actes expressos i presumptes de l'Administració, la inactivitat de l'Administració i les "actuacions materials que constitueixin via de fet". Com a resultat, no és possible el recurs enfront de les actuacions sense procediment de l'Administració que afectin els drets i interessos legítims dels ciutadans.

64. En la pràctica processal, són nombroses les **inadmissions** de recursos que es dedueixen davant d'actuacions administratives sense procediment, perquè, com s'encarreguen de recordar les defenses de les administracions demandades, aquestes modalitats d'actuació no revesteixen cap de les formes tipificades de l'article 25 LJCA, susceptibles d'impugnació contenciosa administrativa. No obstant això, per evitar situacions manifestes d'indefensió és igualment freqüent que els tribunals qualifiquin aquestes actuacions com a actes administratius, tot i que no revesteixin aquesta forma. Pot servir-ne d'exemple la STSJ de Madrid de 28 de maig de 2018 (ECLI:ES:TSJM:2018:5512), relativa, entre altres aspectes, a l'admissió a tràmit d'una impugnació contra l'ordre dictada per la delegada del Govern a la Comunitat de Madrid per la qual disposava la retirada de banderes nacionalistes a l'accés a un estadi de futbol.

65. Sobre això, s'ha de tenir present que la Constitució no disposa que necessàriament els ciutadans disposin d'una via en l'ordre administratiu amb què puguin reaccionar enfront de l'actuació de l'Administració pública que considerin il·lícita, però la Constitució sí que exigeix que els tribunals dispensin una tutela judicial efectiva dels drets i interessos legítims dels ciutadans, qualsevol que sigui la forma en què es manifesti l'actuació administrativa, sigui per vies amb procediment o sense. Així doncs, davant les llacunes evidents que presenta la LJCA en aquest punt i mentre no es reformi per adequar-la al mandat constitucional, s'imposa una **interpreta-**

ció *pro actione* de la norma que permeti impugnar les actuacions sense procediment de l'Administració subjectes al dret administratiu. En relació amb això, cal recordar les paraules del Tribunal Constitucional sobre la necessitat de facilitar una interpretació conforme a la CE que permeti l'efectivitat de la tutela judicial: "El principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico, reclama, en lo que ahora importa, la necesidad de interpretar las normas procesales en el sentido más favorable a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva (…), muy especialmente cuando está en juego no el acceso a los recursos sino el acceso a la jurisdicción (…), para permitir así un pronunciamiento judicial sobre el fondo del asunto, contenido propio y normal de aquel derecho" (STC 76/1996, FJ 7).

5. BIBLIOGRAFIA

5.1. Bibliografia citada

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA i Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2020.

Iñaki AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, *La coacción administrativa directa*, Civitas, Madrid, 1990.

Raúl BOCANEGRA SIERRA, *La teoría del acto administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.

Tomás CANO CAMPOS, "Prevenir y cachear: los registros corporales externos", a Manuel IZQUIERDO CARRASCO i Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR (dir.), *Estudios sobre la ley orgánica de seguridad ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pàg. 677-708.

Michael FEHLING, "Informelles Verwaltungshandeln", a Wolfgang HOFFMANN-RIEM, Eberhard SCHMIDT-ASSMANN i Andreas VOSSKUHLE (ed.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, vol. II, Beck, Múnic, 2012, pàg. 1457-1521.

Georg HERMES, "Schlichtes Verwaltungshandeln", a Wolfgang HOFFMANN-RIEM, Eberhard SCHMIDT-ASSMANN i Andreas VOSSKUHLE (dir.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, vol. II, Beck, Múnic, 2012, pàg. 1523-1575.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS i Rolf STOBER, "Las actuaciones materiales o técnicas", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 267 (1995), pàg. 573-589.

Clara Isabel VELASCO RICO, "La actividad informal de la administración. Premisas para una tentativa de reconstrucción de una categoría (casi) olvidada", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 5 (2022), pàg. 37-71.

5.2. Bibliografia complementària recomanada

Jorge AGUDO GONZÁLEZ, "Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la Administración", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42 (2013), pàg. 123-172.

José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR i Marcos ALMEIDA CERREDA, "Sobre la llamada actividad informal de la administración pública", a Manuel REBOLLO PUIG, Manuel LÓPEZ BENÍTEZ y Eloísa CARBONELL PORRAS (coord.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas*, Iustel, Madrid, 2015, pàg. 393-412.

Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, *Las actuaciones administrativas sin procedimiento. Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

Fernando GONZÁLEZ BOTIJA, *Las respuestas de la Administración a las consultas de los ciudadanos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, "La doctrina de las formas jurídicas de la actividad administrativa. Su significado en el sistema del derecho administrativo y para el pensamiento administrativista actual", *Documentación Administrativa*, núm. 235-236 (1993), pàg. 7-31.

Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, "La relación jurídica en el sistema de Derecho administrativo", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 2 (2020), pàg. 73-118.

Marcos VAQUER CABALLERÍA, "La codificación del procedimiento administrativo en España", *Revista General de Derecho administrativo*, núm. 42 (2016).

Francisco VELASCO CABALLERO, *La información administrativa al público*, Motecorvo, Madrid, 1998.