Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 513-528
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.

LECCIÓN 20

ACTUACIÓNS SEN PROCEDEMENTO

Jorge García-Andrade Gómez
UNED

SUMARIO: 1. APROXIMACIÓN ÁS ACTUACIÓNS SEN PROCEDEMENTO E Á SÚA PROBLEMÁTICA.—2. CARACTERIZACIÓN DAS ACTUACIÓNS SEN PROCEDEMENTO: 2.1. Relevancia xurídica e carácter vinculante; 2.2. Contido declarativo ou material; 2.3. Actuación *ad extra* e *ad intra*; 2.4. Actuación favorable ou desfavorable para a cidadanía.—3. RÉXIME XURÍDICO DA ACTUACIÓN SEN PROCEDEMENTO: 3.1. Fundamento constitucional; 3.2. Relación xurídica; 3.3. Principios e regras xerais da actuación administrativa; 3.4. A alternativa entre procedemento e non procedemento: criterios habilitantes; 3.5. A problemática arredor da execución forzosa; 3.6. A posición xurídica da cidadanía; 3.7. Singularidades na atribución de competencias; 3.8. A modificación das actuacións sen procedemento; 3.9. A protocolización da actuación sen procedemento.—4. GARANTÍAS DE REACCIÓN CIDADÁ: 4.1. Inexistencia de sistemas xerais de impugnación na vía administrativa; 4.2. Deficiente sistema de control xurisdicional.—5. BIBLIOGRAFÍA: 5.1. Bibliografía citada; 5.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. APROXIMACIÓN ÁS ACTUACIÓNS S EN PROCEDEMENTO E Á SÚA PROBLEMÁTICA

1. No ordenamento xurídico español a Administración pública desenvolve a súa actividade a través de distintos **instrumentos formais**: regulamentos (*supra* § 16.10), actos administrativos (*supra* § 17.5), contratos (*supra* § 19.1) e plans (*supra* § 18.2), para cuxa adopción é requisito indispensable a tramitación previa dun procedemen-

to administrativo. Pero, xunto ás anteriores fórmulas, cotiamente a Administración tamén actúa sen someterse a un procedemento administrativo nin adoptar ningún dos instrumentos formais citados.

2. Os **exemplos da actuación administrativa sen procedemento** son inesgotables: o labor de investigación que realiza o científico nun laboratorio público; o mantemento dos bens públicos polos operarios da Administración; a poda do arboredo nun parque municipal; as ordes verbais que a policía lles dirixe aos condutores para ordenar o tráfico rodado; os rexistros corporais e os controis de alcoholemia que a policía practica; as comprobacións por esta dos documentos de identidade da cidadanía; a disolución mediante a forza das manifestacións ilícitas; os requirimentos escritos que a Administración lle notifica á cidadanía para que comparezan nas dependencias públicas ou acheguen información; a inspección administrativa de instalacións privadas; a requisa de vehículos polos servizos de protección civil en situacións de emerxencia; e gran parte da actividade sanitaria dos servizos de saúde ou asistencial.

3. Como sinalan GARCÍA DE ENTERRÍA e FERNÁNDEZ (2020, vol. I: 868), este tipo de actuación administrativa representa con diferenza o maior **volume** do quefacer administrativo, ademais de que boa parte dela incide de maneira moi directa na esfera xurídica da cidadanía. E, non obstante, a actuación administrativa sen procedemento resulta moi problemática desde o punto de vista xurídico, pois dáse o **paradoxo** de que as leis xerais do dereito administrativo non a teñen en conta nin a regulan (céntranse no procedemento, os regulamentos, actos e contratos), mentres que as normas sectoriais (en materia de seguridade cidadá, protección civil, sanidade etc.) habilitan expresamente a Administración para levar a cabo este tipo de actuacións, pero non conteñen unha regulación mínima dos seus elementos esenciais. Por exemplo, o artigo 17.1 da Lei orgánica 4/2015, do 30 de marzo, de protección da seguridade cidadá (LOSEG), habilita os axentes das forzas e corpos de seguridade para "limitar ou restrinxir a circulación ou permanencia en vías ou lugares públicos e establecer zonas de seguridade en supostos de alteración da seguridade cidadá ou da pacífica convivencia, ou cando existan indicios racionais de que poida producirse esta alteración, polo tempo imprescindible para o seu mantemento ou restablecemento", sen indicar que se siga procedemento ningún para a práctica destas actuacións policiais. Como queira que as leis xerais do dereito administrativo non inclúen este tipo de actuacións e, en consecuencia, tampouco establecen os requisitos mínimos para o seu exercicio, existe unha grande **incerteza sobre o réxime xurídico aplicable ás actuacións sen procedemento**.

4. O estudo desta materia tamén afronta a dificultade que encerra a súa **delimitación conceptual**, isto é, como designala e definila. Os autores que a abordaron referíronse a ela ou a algunhas das súas manifestacións con distintas denominacións: actividade material ou técnica, GONZÁLEZ-VARAS/STOBER (1995) e FEHLING (2012); actividade informal, HERMES (2012) e VELASCO RICO (2022); actos administrativos sen procedemento, AGIRREAZKUENAGA (1990: 398 e ss.); coacción directa, GARCÍA DE ENTERRÍA e FERNÁNDEZ (2020, vol. I: 868); relacións de suxeición especial, GARCÍA MACHO (1992) e LÓPEZ BENÍTEZ (1994). Pero estas cualificacións presentan o problema de que non abarcan o conxunto da actuación da que aquí se fala, de xeito que cada unha delas deixa fóra do seu ámbito importantes parcelas que agora interesan. Por tal motivo, optouse por designala atendendo ao elemento común que teñen todas elas: a circunstancia de que a Administración actúa sen someterse a procedemento ningún.

2. CARACTERIZACIÓN DAS ACTUACIÓNS SEN PROCEDEMENTO

5. Algunhas das explicacións ao uso sobre as **actuacións sen procedemento**, particularmente as que atenden o seu carácter informal, material ou técnico, adoitan sinalar que carecen de determinadas características que si se lles atribúen aos actos administrativos, como o seu carácter vinculante, carácter xurídico etc. Non obstante, aquela caracterización non é completamente exacta se se segue o enfoque que aquí se adopta e que atende á súa produción sen tramitarse un procedemento administrativo e sen revestir as formalidades dos actos ou regulamentos. Por esta razón, para evitar equívocos e seguir avanzando na exposición das actuacións administrativas sen procedemento, antes de examinar o seu réxime xurídico convén identificar algunhas das súas principais **características**.

2.1. Relevancia xurídica e carácter vinculante

6. Na vida administrativa nada constitúe un indiferente xurídico, pois a Administración e a súa actuación son sempre froito do dereito e, polo mesmo, sempre son relevantes para el, sen que as actuacións administrativas non procedementalizadas constitúan unha excepción, fagan ou non nacer dereitos e obrigas para a Administración e a cidadanía. Así, **son xuridicamente relevantes** tanto a orde dirixida pola policía que obriga un cidadán a adoptar unha determinada conduta como a intervención médica a un paciente, pois producen efectos relevantes para o dereito, sexa na esfera da liberdade ou sobre a saúde da persoa afectada (podendo ter consecuencias, por exemplo, nunha eventual reclamación de responsabilidade patrimonial).

7. Ademais da súa relevancia xurídica, as actuacións sen procedemento posúen, no sentido extenso da expresión, **carácter vinculante**. É dicir, que a propia Administración ou os destinatarios da actuación non procedementalizada resultan vinculados por ela.

8. Na súa manifestación máis elemental e estendida, a **vinculación** asóciase coa imposición dunha conduta ou o nacemento de obrigacións e de dereitos correlativos. Porén, o carácter vinculante pode ter unha acepción máis ampla, que é á que se asocian os efectos da actuación non procedementalizada, cando describe non só o nacemento de dereitos e obrigas, senón tamén certa preditibilidade ou estabilidade no mantemento da situación ou medida adoptada.

9. Así, tanto a cidadanía como a propia Administración resultan vinculados en sentido amplo por un control de alcoholemia (art. 14.2 do Real decreto lexislativo 6/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei sobre tráfico, circulación de vehículos de motor e seguridade viaria): a cidadanía resulta obrigada a soportalo e os axentes de policía quedarán vinculados respecto dos resultados que aquel dea, no sentido de que deberán permitir que o cidadán continúe a condución ou deberán impedirllo e adoptar as medidas punitivas que correspondan.

10. Esta acepción ampla sobre o carácter vinculante non significa que teña carácter indefinido ou permanente, isto é, que os seus efectos deban permanecer no ordenamento xurídico, sen que a actuación administrativa poida ser modificada ou

alterada, senón que, como se expón nunha epígrafe posterior, a actuación administrativa sen procedemento **pode ser modificada unilateralmente pola Administración**, sen acomodarse ás regras máis ríxidas establecidas respecto dos regulamentos, actos e contratos.

2.2. Contido declarativo ou material

11. É frecuente entre a doutrina diferenciar entre a actividade xurídica e material da Administración, CANO (2019: 684 e ss.). Non obstante, en coherencia coa relevancia xurídica que aquí se predica da actuación sen procedemento, non pode manterse aquela contraposición, pois ambos os tipos de actividade son xurídicos. Pola contra, o criterio diferencial debe atender a se o contido da actuación sen procedemento ten carácter **declarativo ou material (ou técnico).**

12. Ten **contido declarativo** a actuación sen procedemento cando consiste na formulación pola Administración dunha declaración, como o rescripto administrativo a unha consulta cidadá, a recomendación que dirixe a Administración, a orde da policía destinada aos manifestantes, ou a prescrición facultativa que permite o acceso ao médico especialista.

13. En cambio, a actuación sen procedemento ten **contido material ou técnico** cando, sen seguirse un procedemento nin ditarse un acto administrativo, a Administración incide con relevancia xurídica sobre a realidade física, por exemplo, aplicando a forza para disolver unha manifestación ou mediante a cirurxía a un paciente.

2.3. Actuación *ad extra* e *ad intra*

14. A actuación non procedementalizada da Administración pode desenvolverse extramuros da organización administrativa ou intramuros dela. Ten unha dimensión ***ad extra*** a actuación da Administración que consiste en interactuacións coa cidadanía, como ocorre no exemplo tantas veces repetido das ordes que a policía lles dirixe a uns manifestantes. Mentres que se predica o seu carácter ***ad intra*** cando a actuación sen procedemento se desenvolve exclusivamente no seo da organización administrativa, por exemplo, cando a Administración lles dita instrucións aos seus empregados ou os científicos dun centro público investigan no laboratorio.

15. A actividade *ad intra* da Administración forma parte da organización administrativa que se estuda nas leccións 8 a 14, polo que, en diante, aquí unicamente se fará referencia á actuación *ad extra* ou de relación coa cidadanía.

2.4. Actuación favorable ou desfavorable para a cidadanía

16. A actuación non procedementalizada da Administración pode ter un **carácter favorable** se preserva, reforza ou amplía a esfera xurídica da cidadanía, como

ocorre cando a Administración dispensa tratamentos médicos, asistencia social ou extingue incendios en bens privados.

17. Pola contra, será **desfavorable** cando restrinxa a súa esfera xurídica, como sucede cando a Administración exerce a coacción directa ou os servizos de protección civil proceden á requisa temporal dun vehículo privado.

3. RÉXIME XURÍDICO DA ACTUACIÓN SEN PROCEDEMENTO

18. Como se indicou, as leis xerais do dereito administrativo non regulan a actuación administrativa sen procedemento, mentres que a regulación sectorial xeralmente se limita a habilitar a Administración para actuar desta maneira ou, como máximo, impón determinados requisitos de exercicio, pero sen chegar a dotala dun réxime xurídico completo. Por exemplo, o artigo 9 a) da Lei catalá 4/1997, do 20 de maio, de protección civil, dispón que en caso de emerxencia a autoridade de protección civil poderá "evacuar ou afastar as persoas dos sitios de perigo", pero non contén ningunha regulación específica sobre como adoptar esta medida. O resultado é unha **lagoa legal** na ordenación xeral e abstracta desta materia, xunto a unha heteroxénea, dispersa e fragmentaria regulación sectorial dalgúns dos seus aspectos. En consecuencia, o réxime xurídico que a continuación se expón é o que resulta de proxectar sobre esta parcela xurídica os **principios e regras** que por mandato constitucional e coherencia do conxunto do sistema xurídico son estruturais e comúns a toda actuación administrativa. Así mesmo, tratarase de identificar os principais problemas que presenta aquela falta de regulación.

3.1. Fundamento constitucional

19. A actuación administrativa sen procedemento ten cabida no texto constitucional, malia que non se cite expresamente nel. A este respecto, a lectura do **artigo 105 CE** parecería descartar a posibilidade de que a Administración actúe sen someterse a un procedemento administrativo, pois aquel precepto esixe que a aprobación de regulamentos e a adopción dos actos administrativos estea precedida da tramitación dun procedemento administrativo.

20. No entanto, non quere isto dicir que a Constitución impoña que toda a actuación administrativa deba necesariamente conducirse a través do procedemento e determine a invalidez das actuacións administrativas que non se canalicen a través del. Pola contra, o **artigo 106. 1 da Constitución española (CE)**, ao dispoñer que os tribunais controlan a legalidade da **"actuación" administrativa**, permite afirmar que o texto constitucional prevé unha "actuación" da Administración notablemente máis ampla que a categoría dos "actos administrativos" a que refírese o artigo 105.c) CE.

21. É dicir, conforme a CE, toda a "actuación" da Administración está sometida ao control da legalidade polos tribunais, pero só cando a Administración aprobe

regulamentos ou dite actos administrativos necesariamente deberá seguir un procedemento; pode existir, polo tanto, actuación administrativa sen procedemento.

3.2. Relación xurídica

22. As **leis de cabeceira do dereito administrativo** limítanse a ordenar aquela parte da actuación administrativa que se canaliza a través do procedemento administrativo e se manifesta a través de actos, regulamentos ou contratos, pero **desatenden a actuación non procedementalizada da Administración**, malia que esta poida incidir de forma favorable ou desfavorable sobre a esfera xurídica da cidadanía. Deste xeito, para dilucidar o réxime xurídico que deba aplicarse a este singular quefacer administrativo, previamente será necesario esclarecer cal sexa a súa **natureza xurídica**. Con tal propósito, e dado o baleiro tamén existente na teoría xeral do Dereito administrativo, convirá acudir á teoría xeral do Dereito, onde a figura da relación xurídica ofrece unha resposta adecuada ante a cuestión suscitada.

23. A actuación non procedementalizada da Administración respecto da cidadanía constitúe unha **relación xurídica**, en canto reúne os requisitos que caracterizan aquela figura (*supra* § 7.62): trátase dunha relación interpersoal da Administración coa cidadanía; establécese un nexo entre ambos os suxeitos; este nexo é xuridicamente relevante; e, por esta razón, está rexido polo dereito.

24. A determinación da natureza xurídica última da actuación sen procedemento e a súa cualificación como relación xurídica non ten un interese puramente teórico, senón que dela derivan importantes **consecuencias xurídicas**. En efecto, no Estado democrático de Dereito as relacións entre a Administración e a cidadanía réxense por un conxunto de principios e regras, incluída a resolución das súas controversias ante os tribunais. Pois ben, aínda cando as leis de cabeceira do Dereito administrativo se circunscriban unicamente a un tipo de relacións entre a Administración e a cidadanía (canalizadas a través de procedementos e formalizadas como actos, regulamentos e contratos), o certo é que no plano constitucional a cláusula de Estado democrático e de Dereito (art. 1 CE) desprégase nunha densa serie de **principios e regras**, a maioría dos cales é aplicable calquera que sexa o concreto instrumento que lle permita á Administración relacionarse co cidadán, onde destacan o principio de **legalidade** e a **tutela xudicial efectiva**, que inclúe a garantía dos dereitos e intereses da cidadanía, con particular protección dos dereitos e liberdades fundamentais (arts. 9, 24, 103 e 106 CE).

25. Así as cousas, baixo a cláusula de Estado democrático de Dereito, a clasificación da actuación sen procedemento da Administración como relación xurídica atrae sobre si todos os mandatos constitucionais e da legalidade ordinaria referidos á relación das administracións públicas coa cidadanía e á **tutela xurisdicional** dos dereitos e intereses lexítimos destes, está claro, fóra daqueles que se predican exclusivamente dos instrumentos formalizados (acto, regulamento, plan e contrato), configurándose desta maneira o réxime xurídico que ordena a actuación sen procedemento da Administración pública.

3.3. Principios e regras xerais da actuación administrativa

26. Interesa agora destacar que a **cláusula constitucional de Estado democrático de Dereito** esixe o pleno sometemento de toda a actuación dos poderes públicos á Constitución e ao resto do ordenamento xurídico, así como o respecto das liberdades, os dereitos e intereses lexítimos da cidadanía. Ambas as dimensións constitucionais se proxectan sobre o conxunto da actuación administrativa, calquera que sexa a súa manifestación: garántese o principio de legalidade, a seguridade xurídica, a responsabilidade e a interdición da arbitrariedade dos poderes públicos entre outros (art. 9 CE); esíxese á Administración pública que sirva con obxectividade os intereses xerais e actúe de acordo cos principios de eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración e coordinación, con sometemento pleno á lei e ao Dereito (art. 103 CE); garántense as liberdades e os dereitos fundamentais (arts. 10 a 55 CE); ou, en fin, o control polos tribunais da legalidade da actuación administrativa (art. 106 CE).

27. Tamén a **xurisprudencia constitucional** afirmou a vixencia dos principios constitucionais respecto de determinadas actuacións sen procedemento de contido material da Administración e que afectan a esfera da cidadanía: "aínda contando con cobertura legal e exercitándose o requirimento para o cumprimento do fin previsto normativamente, o exercicio das facultades de identificación ha de levarse a cabo de forma proporcionada, respectuosa, cortés e, en definitiva, do modo que menos incidencia xere na esfera do individuo" (STC 13/2001, FX 8). No caso da sentenza, un axente da policía nacional de Valladolid requiríralle a identificación a unha persoa negra (sen que houbese indicio ningún de irregularidade).

28. Pola súa banda, a **doutrina**, encabezada por GARCÍA DE ENTERRÍA e FERNÁNDEZ (2020, vol. I: 858-860), coincide en afirmar o sometemento pleno da actuación administrativa ás regras e técnicas do Dereito administrativo, como son as relativas á atribución de competencias, a teoría das potestades administrativas, os principios de legalidade, proporcionalidade, igualdade e interdición da arbitrariedade, o respecto dos dereitos fundamentais, así como os principios informadores que ao respecto enuncia a Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (LRJSP).

29. Incluso o **dereito positivo**, na Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC) e a LRXSP, contén algunhas disposicións aplicables de maneira xenérica a toda a actuación administrativa, como o catálogo dos dereitos da cidadanía nas súas relacións coa Administración (art. 13 LPAC), diferenciados dos dereitos da persoa interesada no procedemento administrativo (art. 53 LPAC); así como os principios que os artigos 3 e 4 LRXSP predican da actuación administrativa con carácter xeral.

3.4. A alternativa entre procedemento e non procedemento: criterios habilitantes

30. A circunstancia de que a Constitución permita a actuación sen procedemento da Administración non quere dicir que esta ou o lexislador dispoñan dunha especie de **liberdade de elección** que lles permitiría canalizar a actuación administrativa indistintamente a través de instrumentos formais (particularmente do acto administrativo) ou na marxe daqueles.

31. En efecto, o mandato imperativo do artigo 105. c) CE, que esixe a tramitación dun procedemento administrativo para a produción de actos administrativos, impide considerar que o lexislador ou a Administración dispoñan dunha liberdade de elección para determinar os supostos nos que a actuación administrativa deba conducirse a través de procedementos e actos administrativos ou ben poida producirse sen sometemento aos anteriores. En consecuencia, imponse determinar o **concepto constitucional de acto administrativo**, pois segundo se é máis ou menos amplo, arrastrará tras de si a **esixencia da tramitación dun procedemento administrativo** e, correlativamente, reducirá ou ampliará o espazo que lle quede á actuación administrativa sen procedemento.

32. Neste sentido, un sector da doutrina, sinaladamente BOCANEGRA (2005: 29), propón unha definición de acto administrativo como **decisión ou resolución administrativa, de carácter regulador e con efectos fronte a terceiros,** ditada pola Administración no exercicio dunha potestade administrativa distinta da regulamentaria. Definición que, desde o punto de vista constitucional, debe ser completada coa nota **da súa irrevogabilidade** como regra xeral. Axudará a entender esta última esixencia se se ten presente que en gran medida o concepto do acto administrativo se elaborou a semellanza da sentenza xudicial e neste sentido a esixencia dun procedemento administrativo e a regra xeral da irrevogabilidade dos actos administrativos son o resultado da translación ao ámbito administrativo da esixencia do proceso e do valor da cousa xulgada, está claro, coas debidas adaptacións. Desta maneira explícase mellor que a CE esixa a tramitación dun procedemento para a produción deste tipo de actos administrativos. Ademais, se os actos administrativos se presumen válidos, con carácter executivo e como regra xeral resultan irrevogables, é porque a Administración puido adoptar a súa decisión coas necesarias garantías para lograr o acerto da resolución, tanto en favor da persoa interesada (coa súa participación e cando así proceda a súa audiencia), como en favor do interese xeral (instruíndose respecto dos feitos e do dereito aplicable). Acerto para o que se esixe a previa tramitación formal dun procedemento.

33. Pola contra, en **situacións de emerxencia,** que requiran a **inmediatez** da actuación administrativa ou cando a natureza da decisión adoptada **requira poder ser revogada en calquera momento**, non tería sentido esixir a previa tramitación dun procedemento administrativo, polo que se xustifica que a Administración poida actuar sen tramitar un procedemento administrativo.

34. A este respecto, convén formular dúas aclaracións. A primeira é que o concepto constitucional de acto administrativo non necesariamente ten que coincidir co **concepto dogmático** ou da legalidade ordinaria (*supra* § 17.12), de xeito que esta última poderá establecer a tramitación dun procedemento para a adopción das resolucións administrativas, mesmo se non reúnen as características dos actos administrativos na súa acepción constitucional. A segunda é que a regra xeral da irrevogabilidade significa que, unha vez ditados, a Administración tamén queda vinculada aos actos administrativos sen que, como regra xeral, poida **modificalos ou suprimilos** libremente, o que non obsta que a Administración proceda á súa **revisión** nos supostos legalmente previstos (*supra* § 17.65 e § 33.22).

35. A partir desta noción constitucional de acto administrativo é posible identificar os **criterios habilitantes da actuación sen procedemento** da Administración na súa relación coa cidadanía.

36. En primeiro lugar, a Administración poderá actuar sen procedemento naqueles supostos nos que a actividade administrativa, aínda sendo declarativa, **non implique unha declaración de contido regulador dos dereitos ou obrigacións** do cidadán, que é propio dos actos administrativos. Así, terá cabida a actuación sen procedemento cando a Administración emita certificados, responda a consultas, ou estenda actas de inspección, por ser todas elas declaracións administrativas carecedoras de contido regulatorio ou definitorio de situacións xurídicas.

37. A actuación administrativa declarativa e sen procedemento será igualmente válida aínda cando consista na adopción de **decisións de contido regulador** se concorren dous **requisitos** que deben darse acumulativamente e que permiten predicar a revogabilidade da decisión adoptada: o primeiro deles é que a natureza da actividade administrativa requira unha **axilidade, dinamismo ou inmediatez** incompatibles coa tramitación dun procedemento; o segundo é que tales decisións **carezan de permanencia** no ordenamento xurídico.

38. Constitúen exemplos a orde que dirixe a policía para disolver unha manifestación; a ordenación do tráfico polos axentes municipais; as ordes e instrucións sobre o uso de instalacións públicas, dirixidas de forma directa aos usuarios; ou a adopción de medidas provisionais previas á iniciación do procedemento, previstas no artigo 56 da LPAC.

39. Así mesmo, a actuación sen procedemento tamén se xustifica cando ten por obxecto **actuacións administrativas de contido material ou técnico sen un contido regulatorio**, como a prestación de atencións sanitarias. En tal caso, dado que falta o elemento regulatorio, escapa da categoría do acto administrativo, polo que é posible o seu desenvolvemento directo sen procedemento administrativo.

40. Sen abandonar o plano das actuacións sen procedemento de contido material sitúase o caso singular da **coacción directa** consistente no emprego da forza física para reconducir unha situación contraria ao dereito, previr a produción de danos, pescudar ilícitos ou preservar a seguridade. A doutrina, sinaladamente GARCÍA DE ENTERRÍA e FERNÁNDEZ (2020, vol. I: 852 e ss.), coincide en que a coacción directa só se xustifica por razóns de urxencia que se concretan nunha necesidade de inmediatez na actuación administrativa. En tales casos, a efectiva atención ao interese xeral impide na práctica que a Administración poida tramitar un procedemento e ditar o acto administrativo que habilite a imposición da actuación material. Nestes supostos de coacción directa, a necesidade de inmediatez opera como criterio habilitante.

3.5. A problemática arredor da execución forzosa

41. Un dos problemas que suscita a falta dunha regulación xeral e abstracta da actuación sen procedemento da Administración é a indefinición respecto do poder do que aquela dispón **para facer cumprir as decisións que adopta sen procedemento**, normalmente mediante ordes, cando se enfronta á resistencia da cidadanía.

42. Algunhas disposicións sectoriais prevén estes supostos e habilitan expresamente a Administración para o exercicio das potestades públicas correspondentes, como exemplifica o artigo 23. 2 e 3 da LOSEG, que faculta a policía para disolver reunións logo de advertir a este respecto. No entanto, a maioría das normas sectoriais que lle recoñece á Administración a potestade para decidir sen procedemento sobre a esfera da cidadanía mediante ordes, instrucións e outras fórmulas de natureza declarativa, non complementa esta regulación cunha previsión sobre as potestades administrativas de execución para o caso de que se dea un incumprimento daquelas (si adoita tipificarse como infracción administrativa a desatención daquelas ordes, como pode verse, por exemplo, no artigo 5 do Real decreto 1945/1983, do 22 de xuño, polo que se regulan as infraccións e sancións en materia de defensa do consumidor e da produción agroalimentaria, que tipifica como infracción administrativa a negativa ou resistencia a fornecer datos ou facilitar a información requirida polas autoridades competentes ou os seus axentes en exercicio das súas funcións de información, vixilancia, investigación ou inspección alimentaria).

43. En contraste coa falta de ordenación da execución forzosa das actuacións sen procedemento de contido declarativo, cando se trata de **actos administrativos**, a LPAC si outorga a seguridade propia de toda regulación detallada, pois nela disponse con carácter xeral o seu carácter executivo e executorio (*supra* § 17.81), así como os requisitos e fórmulas para a súa **execución forzosa** (arts. 38, 39 e 97 e seguintes).

44. A falta de regulación da execución da actuación administrativa sen procedemento de contido declarativo é normalmente inconsciente, pois da lectura das leis sectoriais que regulan este tipo de potestades públicas parece desprenderse que están a tratar con actos administrativos, aos que en consecuencia se lles aplicaría o réxime xeral da súa execución. Non obstante, xa nos consta que as actuacións sen procedemento de contido declarativo non reúnen os trazos identificadores daqueles nin se tramita procedemento ningún para a súa produción.

45. En consecuencia, o principio de legalidade (arts. 9 e 53.1 CE), que esixe a habilitación legal e expresa á Administración pública cando restrinxe dereitos fundamentais dos particulares, impide entender que a propia Administración pública poida salvar a resistencia dos particulares ao cumprimento mediante a execución forzosa das súas propias declaracións sen procedemento, salvo que a lei conteña a habilitación correspondente.

3.6. A posición xurídica da cidadanía

46. En moitos aspectos **a posición xurídica da cidadanía respecto da Administración non varía** en función de se esta exerce as súas potestades a través do procedemento ou sen el. Comezando polos dereitos fundamentais, o seu recoñecemento constitucional acompaña o cidadán e, en consecuencia, limita o poder da Administración calquera que sexa a canle de actuación que esta última siga. No plano da lexislación ordinaria, tamén o artigo 13 da LPAC recoñécelle xenericamente certos dereitos á cidadanía na súa relación coa Administración pública, sen que distinga segundo que a Administración actúe ou non a través de procedemento. E, por último, a aplicación dos principios xerais do dereito, como o de proporcionalidade, así como a regulación sectorial das potestades administrativas, mediante o establecemento de requisitos ou protocolos para o seu exercicio, configuran indirectamente a posición xurídica da cidadanía.

47. **Porén**, en determinadas ocasións, a falta dunha regulación xeral da actuación administrativa sen procedemento coloca a cidadanía nunha situación de **indefinición xurídica**. En particular, o artigo 53 da LPAC enumera os dereitos que o interesado ten exclusivamente "nun procedemento administrativo", sen que exista unha xustificación para que moitos daqueles dereitos só poidan exercerse no seo do procedemento, pois a maioría dos dereitos alí enunciados sería plenamente aplicable á relación xurídica que a Administración establece co cidadán nas súas restantes actuacións. É o caso dos dereitos á identificación dos servidores públicos, a non presentar documentos orixinais ou que xa estean en poder da Administración.

48. A falta de regulación desta materia presenta un problema adicional respecto dos **titulares de intereses lexítimos** (*supra* § 7.36). En efecto, a LPAC só os recoñece e lles dispensa protección cando comparecen no procedemento administrativo (arts. 4, 8 e 53), pero o certo é que a cidadanía que se relaciona coa Administración tamén pode verse afectada nos seus intereses lexítimos pola actuación administrativa sen procedemento. A falta de recoñecemento legal fóra do procedemento con frecuencia impide que o cidadán atope canles polos que esixir que a Administración acomode á lei a súa actuación, xa se trate de requirimentos de comparecencia, ordes de policía ou inspeccións.

49. Non obstante, debe subliñarse que, malia que a LPAC restrinxa a condición de persoa interesada ao ámbito procedemental, o certo é que os titulares de intereses lexítimos si atopan recoñecemento e tutela xudicial no artigo 24 da CE, calquera que sexa a forma de actuación seguida pola Administración. En todo caso, a falta de acomodo entre a CE e a LPAC produce o efecto paradoxal de que a cidadanía cuxos intereses lexítimos se poidan ver afectados pola actuación administrativa sen procedemento poderá solicitar o **amparo xurisdicional** e, porén, non conta con canles xurídicas para facelas valer ante a Administración actuante.

3.7. Singularidades na atribución de competencias

50. Unha singularidade da actuación administrativa sen procedemento prodúcese respecto da atribución competencial dentro da organización administrativa. Neste ámbito os que deciden ou actúan sen procedemento son xeralmente **axentes ou funcionarios públicos** e non órganos administrativos no sentido no que os define o artigo 5. 1 LRXSP (*supra* § 8.41). Ademais, no caso das actuacións sen procedemento, a atribución da competencia ou do seu exercicio non se canaliza a través das regras dos artigos 8 e seguintes da LRXSP, senón que adoita operar coa mera **designación nominativa** do responsable correspondente, sexa para o posto ou para cada tipo de actuación, e mesmo coa elección polo usuario, como pode ocorrer co profesional sanitario.

51. Ocorre que, como en tantos outros aspectos, a regulación dos órganos administrativos e da súa competencia está esencialmente concibida para a súa actuación a través de actos administrativos e, con moita frecuencia, é dificilmente aplicable nos seus estritos termos á actuación sen procedemento, pois a LPAC omite case

por completo o tratamento destas singularidades. Só ocasionalmente así o establece, por exemplo, en relación coas informacións e actuacións previas ao procedemento, que serán realizadas pola persoa ou órgano administrativo que determine o órgano competente para a iniciación ou resolución do procedemento, a falta de órganos con funcións de investigación, investigación e inspección na materia (art. 55.2).

3.8. A modificación das actuacións sen procedemento

52. Convén lembrar que o ordenamento xurídico administrativo rodea de cautelas, requisitos e formalidades a modificación dos actos administrativos na medida en que con eles se afectan os dereitos, obrigacións e intereses da cidadanía (arts. 106 e seguintes LPAC). Por exemplo, a revogación dunha licenza de apertura dunha sala de espectáculos está rodeada de límites e garantías formais (*infra* § 33.37). Con todo, este réxime xurídico tan garantista ten mal acomodo cando se trata de aplicar ás actuacións sen procedemento, para as que non foi concibido (por exemplo, cando se modifica a actividade física diaria dunha persoa internada nunha residencia de anciáns). A razón é que este tipo de actuacións se xustifica pola necesidade que a Administración ten de desenvolver a súa actividade sen sometemento a procedemento ningún, por razóns de urxencia ou inmediatez. E estas mesmas razóns poden esixir a súa **alteración** pola mesma canle, isto é, **sen seguir procedemento** ningún.

53. De xeito que no ámbito das actuacións administrativas sen procedemento, salvo que pola súa natureza non sexa posible ou a norma expresamente o impida, unha vez levada a cabo a actuación de que se trate, xeralmente a Administración poderá volver exercer a súa competencia incidindo sobre a posición xurídica do cidadán, sen sometemento a requisitos ou formalidades adicionais. Isto ten a particularidade de que a súa modificación estará suxeita aos presupostos de feito e requisitos do exercicio da potestade, pero non a un réxime xurídico reforzado que preserve a posición xurídica correspondente.

54. Pénsese nas ordes que, ao abeiro do artigo 23.2 da LOSEG, dirixe a policía no curso dunha manifestación, que poden ser alteradas de maneira inmediata, e con elas as obrigas que nacen nos manifestantes, tantas veces como vaian esixindo os acontecementos.

3.9. A protocolización da actuación sen procedemento

55. Tanto as normas xurídicas como as propias administracións públicas a través de instrucións internas poden ordenar a actuación sen procedemento da Administración pública, establecendo supostos de feito para o exercicio da competencia, límites e outros requisitos aos que deberá adecuarse a Administración cando execute as disposicións correspondentes. Como resultado, moi frecuentemente **o exercicio das actuacións sen procedemento está protocolizado**, é dicir, pautado e deben seguirse fases, trámites ou pasos, así como recoñecerlle á cidadanía determinadas intervencións e dereitos.

56. Constitúen exemplos de actuacións sen procedemento, pero protocolizadas, os **protocolos** de actuación para as **profesións sanitarias** [art. 4.7.c) e d) da Lei 44/2003, do 21 de novembro, de ordenación das profesións sanitarias], as **pautas de actuación** dos **centros sanitarios** e dos **pacientes** recollidas, respectivamente, no Real decreto 1088/2005, do 16 de setembro, polo que se establecen os requisitos técnicos e condicións mínimas da hemodoazón e dos centros e servizos de transfusión, así como no Real decreto 1575/1993, do 10 de setembro, polo que se regula a libre elección de médico nos servizos de atención primaria do Instituto Nacional da Saúde; no ámbito da seguridade cidadá, a Instrución 7/2015, da Secretaría de Estado de Seguridade relativa á práctica da dilixencia de **identificación**, **os rexistros corporais externos e actuacións con menores**, previstos na Lei orgánica 4/2015, do 30 de marzo, de protección da seguridade cidadá, e a Instrución 1/2017, da Secretaría de Estado de Seguridade, pola que se actualiza o "Protocolo de actuación policial con menores".

57. En rigor, a protocolización da actuación non procedementalizada da Administración non quere dicir que se someta a un procedemento administrativo de corte procesual, como o que regula a LPAC e que se caracteriza por dirixirse á adopción formal dunha decisión baixo unha das formas tipificadas polo ordenamento (normalmente un acto administrativo). Trátase só de que a Administración siga certas **pautas ou requisitos** no exercicio da actividade. Ordenación que xeralmente se xustifica na procura da mellor prestación do servizo mediante a súa planificación na norma ou instrución, así como no maior respecto dos dereitos da cidadanía. Por tal motivo a ordenación pautada desígnase aquí como unha protocolización para diferenciala da actuación administrativa sometida a procedemento en sentido formal.

58. Debe terse en conta que o procedemento formal e a protocolización diverxen no seu réxime xurídico positivo e nos efectos xurídicos que o ordenamento xurídico lles asocia. Así, o procedemento en sentido estrito debe concluír coa adopción formal dunha decisión, que no caso dos actos administrativos se configura como unha obriga para a Administración, e cuxo incumprimento dá lugar a efectos xurídicos moi característicos: silencio positivo ou negativo, caducidade, nulidade de pleno dereito [arts. 21, 24, 25 e 47.1.e) LPAC]. En cambio, a protocolización non alcanzou a mesma relevancia xurídica. Certamente, a protocolización eríxese nun **canon de referencia** en cuxa desatención cabería fundamentar a esixencia de **responsabilidade patrimonial**, disciplinaria dos empregados públicos, as queixas da cidadanía e mesmo podería chegar a afectar á validez de certos trámites que incidise sobre outro tipo de pronunciamentos xurídicos distintos (como a obtención das probas nun control de alcoholemia ou nun rexistro corporal). Pero, dado que esta materia non é obxecto de tratamento polas leis xerais do dereito administrativo e apenas existe xurisprudencia ao respecto, non resulta posible pronunciarse con carácter xeral sobre as consecuencias da súa infracción.

4. GARANTÍAS DE REACCIÓN CIDADÁ

59. Seguramente, o principal problema que presenta a actuación sen procedemento para o Dereito administrativo é a inexistencia dun sistema de **recursos** que lle permita reaccionar ao cidadán que se sinta prexudicado. En efecto, a case absoluta omisión da actuación non procedementalizada nas leis xerais do Dereito

administrativo conduciu a que o sistema de recursos fronte á actuación administrativa se construíse principalmente arredor do acto e do regulamento, así como fronte á inactividade administrativa e a vía de feito, sen que aparentemente o lexislador caese na conta de que, ademais dos anteriores, existe outro obrar da Administración, de enorme amplitude cuantitativa e importancia cualitativa, pero que carece de referente no sistema de garantías.

4.1. Inexistencia de sistemas xerais de impugnación na vía administrativa

60. En efecto, as leis vertebradoras do Dereito administrativo tipifican de maneira taxada as actuacións fronte ás que a cidadanía poden reaccionar na vía administrativa: o sistema de recursos fronte aos actos administrativos, contido nos artigos 112 e seguintes da LPAC (*infra* §33. 51-89); e o réxime de reclamacións administrativas fronte á inactividade da Administración e a vía de feito, contido nos artigos 25, 29 e 30 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa (LXCA) (*infra* §34. 59-61). Non obstante, aquelas normas non establecen que os cidadáns que se consideren prexudicados nos seus dereitos e intereses lexítimos por unha actuación sen procedemento da Administración poidan reaccionar na vía administrativa fronte a ela.

61. Dáse así o paradoxo de que o ordenamento xurídico lle atribúe á Administración determinadas competencias e potestades cuxo exercicio non se manifesta a través de actos administrativos, pero as leis non articulan vías de reacción fronte a elas, malia que poden afectar de maneira moi incisiva na esfera xurídica da cidadanía. Tan importante **carencia** non pode ser suplida pola posibilidade que ten a cidadanía de formular queixas, solicitar a adopción de medidas disciplinarias ou mesmo reclamar a responsabilidade patrimonial da Administración polos danos causados, senón que o cidadán debe dispoñer de instrumentos xurídicos eficaces cos que instar o cesamento e, de ser o caso, a declaración de ilegalidade da actuación administrativa sen procedemento que afecta os seus dereitos e intereses lexítimos cando considere que esta non se axusta ás esixencias xurídicas para o seu exercicio.

4.2. Deficiente sistema de control xurisdicional

62. A Constitución recoñécelle á cidadanía o dereito á **tutela xudicial efectiva** e encoméndalles aos tribunais que controlen a legalidade da actuación da Administración e o seu sometemento aos fins que a xustifican (arts. 24.1 e 106.1). Neste sentido, a STC 34/1995, FX 3, afirma que "o recoñecemento da submisión da Administración á lei e ao dereito, que a Constitución eleva a núcleo central que preside o obrar administrativo (art. 103.1 CE), equivale a unha prohibición xeneralizada de áreas de inmunidade nesta parcela do ordenamento xurídico (…). Corolario inevitable deste marco normativo no que a Constitución encaixa a actuación administrativa é, pola súa vez, a suxeición dos actos desta ao control dos tribunais de xustiza (art. 106. 1

CE)". Pola súa banda, o artigo 1.1 da LXCA confíalles aos órganos xurisdicionais da orde contenciosa-administrativa o coñecemento das pretensións que se deduzan en relación "coa actuación das administracións públicas" suxeita ao Dereito administrativo. Son, polo tanto, disposicións que deberían permitir o axuizamento efectivo da actuación sen procedemento da Administración ante a xurisdición contencioso-administrativa.

63. Porén, a propia LXCA introduce importantes **obstáculos** a este axuizamento cando regula o obxecto do recurso contencioso-administrativo e establece os requisitos para que unha materia administrativa poida ser impugnable, pois omite calquera referencia ás actuacións sen procedemento da Administración. Así resulta do artigo 25 LXCA, que limita a admisibilidade do recurso contencioso-administrativo respecto das disposicións de carácter xeral de rango inferior á lei, os actos expresos e presuntos da Administración, a inactividade da Administración e as "actuacións materiais que constitúan vía de feito". Como resultado, non caberá recurso fronte ás actuacións sen procedemento da Administración que afecten os dereitos e intereses lexítimos da cidadanía.

64. Na práctica procesual, son numerosas as **inadmisións** de recursos que se deducen fronte a actuacións administrativas sen procedemento, pois, como se encargan de lembrar as defensas das administracións demandadas, tales modalidades de actuación non revisten ningunha das formas tipificadas do artigo 25 da LXCA, susceptibles de impugnación contencioso-administrativa. Con todo, para evitar situacións manifestas de indefensión é igualmente frecuente que os tribunais cualifiquen aquelas actuacións como actos administrativos, aínda cando non revistan tal forma. Sirva como exemplo a STSX de Madrid do 28 de maio de 2018 (ECLI:ES:TSXM:2018:5512), relativa, entre outros aspectos, á admisión a trámite dunha impugnación contra a orde ditada pola delegada do Goberno na Comunidade de Madrid pola que se dispoñía a retirada de bandeiras nacionalistas no acceso a un estadio de fútbol.

65. A este respecto, debe terse presente que a Constitución non dispón que necesariamente a cidadanía conte cunha canle na vía administrativa coa que reaccionar fronte a aquela actuación da Administración pública que considere ilícita, pero a Constitución si esixe que os tribunais dispensen unha tutela xudicial efectiva dos dereitos e intereses lexítimos da cidadanía, calquera que sexa a forma en que se manifeste a actuación administrativa, sexa por vías con ou sen procedemento. Así pois, ante as evidentes lagoas que presenta a LXCA neste punto e en tanto non se reforme para adecuala ao mandato constitucional, imponse unha **interpretación *pro actione*** da norma que permita a impugnación das actuacións sen procedemento da Administración suxeitas ao dereito administrativo. A este respecto, son de lembrar as palabras do Tribunal Constitucional sobre a necesidade de facilitar unha interpretación conforme a CE que permita a efectividade da tutela xudicial: "O principio de interpretación conforme a Constitución de todo o ordenamento xurídico reclama, no que agora importa, a necesidade de interpretar as normas procesuais no sentido máis favorable á efectividade do dereito á tutela xudicial efectiva (…), moi especialmente cando está en xogo non o acceso aos recursos senón o acceso á xurisdición (…), para permitir así un pronunciamento xudicial sobre o fondo do asunto, contido propio e normal daquel dereito" (STC 76/1996, FX 7).

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. Bibliografía citada

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e 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", en Manuel IZQUIERDO CARRASCO e Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR (directores), *Estudios sobre la ley orgánica de seguridad ciudadana*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 677-708.

Michael FEHLING, "Informelles Verwaltungshandeln", en Wolfgang HOFFMANN-RIEM, Eberhard SCHMIDT-ASSMANN e Andreas VOSSKUHLE (editores), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, vol. II, Beck, München, 2012, pp. 1457-1521.

Georg HERMES, "Schlichtes Verwaltungshandeln", en Wolfgang HOFFMANN-RIEM, Eberhard SCHMIDT-ASSMANN e Andreas VOSSKUHLE (editores), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, vol. II, Beck, München, 2012, pp. 1523-1575.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS e Rolf STOBER, "Las actuaciones materiales o técnicas", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 267 (1995), pp. 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), pp. 37-71.

5.2. Bibliografía complementaria recomendada

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

José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR e Marcos ALMEIDA CERREDA, "Sobre la llamada actividad informal de la administración pública", en Manuel REBOLLO PUIG, Manuel LÓPEZ BENÍTEZ e Eloísa CARBONELL PORRAS (coordinadores), *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 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), pp. 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), pp. 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.