LEY 39/2015

Procedimiento Administrativo Común
de las Administraciones Públicas

Manual de Estudio

Análisis artículo por artículo con esquemas,
cuadros comparativos y trampas de examen

Ley 39/2015, de 1 de octubre

2025

ÍNDICE DE CONTENIDOS

TITULO PRELIMINAR - DISPOSICIONES GENERALES **7**

Artículo 1: Objeto de la Ley 7
Artículo 2: Ámbito subjetivo de aplicación 9
Artículo 3: Capacidad de obrar 14

DE LOS INTERESADOS **16**

Artículo 4: Concepto de interesado 16
Artículo 5: Representación 18
Artículo 6: Registros Electrónicos de Apoderamientos 20
Artículo 7: Pluralidad de interesados 22
Artículo 8: Nuevos interesados en el procedimiento 23

IDENTIFICACIÓN Y FIRMA ELECTRÓNICA **24**

Artículo 9: Sistemas de Identificación 24
Artículo 10: Sistemas de Firma Admitidos 28
Artículo 11: Uso de medios de identificación y firma 30
Artículo 12: Asistencia en el uso de medios electrónicos 31

DERECHOS DE LAS PERSONAS **33**

Artículo 13: Derechos de las personas 33
Artículo 14: Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente 35
Artículo 15: Lengua de los procedimientos 37

REGISTROS **39**

Artículo 16: Registros 39

OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y SILENCIO ADMINISTRATIVO **41**

Artículo 21: Obligación de resolver 41
Artículo 22: Suspensión del plazo máximo para resolver 44
Artículo 23: Ampliación del plazo máximo para resolver 46
Artículo 24: Silencio administrativo (solicitud de interesado) 48
Artículo 25: Silencio en procedimientos de oficio 52

DOCUMENTOS PÚBLICOS ADMINISTRATIVOS **55**

Artículos 26-28: Documentos, copias y aportación por interesados 55

TÉRMINOS Y PLAZOS **60**

Artículo 30: Reglas para el cómputo de plazos 60
Artículo 31: Cómputo de plazos en Registros Electrónicos 62
Artículo 32: Ampliación de plazos 64
Artículo 33: Tramitación de urgencia 66

REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS **68**

Artículo 35: Motivación de los actos 68

Artículo 36: Forma de los actos 72

EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS 73

Artículo 39: Efectos de los actos 73

NOTIFICACIONES 75

Artículo 40: Notificación 75
Artículo 41: Condiciones generales de las notificaciones 77
Artículo 42: Notificaciones en papel 80
Artículo 43: Notificaciones electrónicas 82
Artículo 44: Notificación infructuosa 84
Artículo 45: Publicación 86

NULIDAD Y ANULABILIDAD 88

Artículo 47: Nulidad de pleno derecho 88
Artículo 48: Anulabilidad 90
Artículo 49: Límites a la extensión de la nulidad 92
Artículo 52: Convalidación 94

DERECHOS DEL INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO 96

Artículo 53: Derechos del interesado 96

INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO 99

Iniciación de oficio 99

Artículo 55: Información y actuaciones previas 99
Artículo 56: Medidas provisionales 101
Artículos 58-60: Iniciación de oficio 103
Artículo 61: Petición razonada de otros órganos 105
Artículo 62: Inicio por denuncia 107

Especialidades sancionadoras y responsabilidad patrimonial 109

Artículo 64: Acuerdo de iniciación sancionador 109
Artículo 65: Especialidades en responsabilidad patrimonial 111

Inicio a solicitud del interesado 113

Artículo 66: Solicitudes de iniciación 113
Artículo 67: Solicitudes en responsabilidad patrimonial 115
Artículo 68: Subsanación y mejora de la solicitud 117
Artículo 69: Declaración responsable y comunicación 119

INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO 122

Artículo 70: Expediente administrativo 122
Artículo 71: Impulso 124
Artículo 73: Cumplimiento de trámites 126
Artículo 74: Cuestiones incidentales 128
Artículo 75: Actos de instrucción 130
Artículo 76: Alegaciones 133
Artículo 77: Medios y período de prueba 134

Artículo 80: Emisión de informes 137
Artículo 81: Responsabilidad patrimonial (informes) 139
Artículo 82: Trámite de audiencia 141
Artículo 83: Información pública 143

FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO 145

Artículo 85: Terminación en procedimientos sancionadores 145
Artículo 86: Terminación convencional 147
Artículo 87: Actuaciones complementarias 150
Artículo 88: Contenido de la resolución 152
Artículo 89: Propuesta de resolución sancionadora 155
Artículo 90: Especialidades de la resolución sancionadora 157
Artículo 91: Resolución en responsabilidad patrimonial 160
Artículos 93-94: Desistimiento y renuncia 162
Artículo 95: Caducidad 164

EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS 166

Artículo 98: Ejecutoriedad 166
Artículo 100: Medios de ejecución forzosa 169
Artículo 102: Ejecución subsidiaria 172
Artículo 103: Multa coercitiva 174

REVISIÓN DE OFICIO 176

Artículo 106: Revisión de disposiciones y actos nulos 176
Artículo 107: Declaración de lesividad 178
Artículo 108: Suspensión, revocación y rectificación 180
Artículo 110: Límites de la revisión 182

RECURSOS ADMINISTRATIVOS 184

Artículo 112: Objeto y clases de recursos 184
Artículo 114: Fin de la vía administrativa 187
Artículo 115: Interposición de recurso 189
Artículo 116: Causas de inadmisión 191
Artículo 117: Suspensión de la ejecución 193
Artículo 118: Audiencia de los interesados 196
Artículo 119: Resolución del recurso 198

Recurso de Alzada 200

Artículos 121-122: Recurso de Alzada y plazos 200

Recurso Potestativo de Reposición 204

Artículos 123-124: Reposición 204

Recurso Extraordinario de Revisión 207

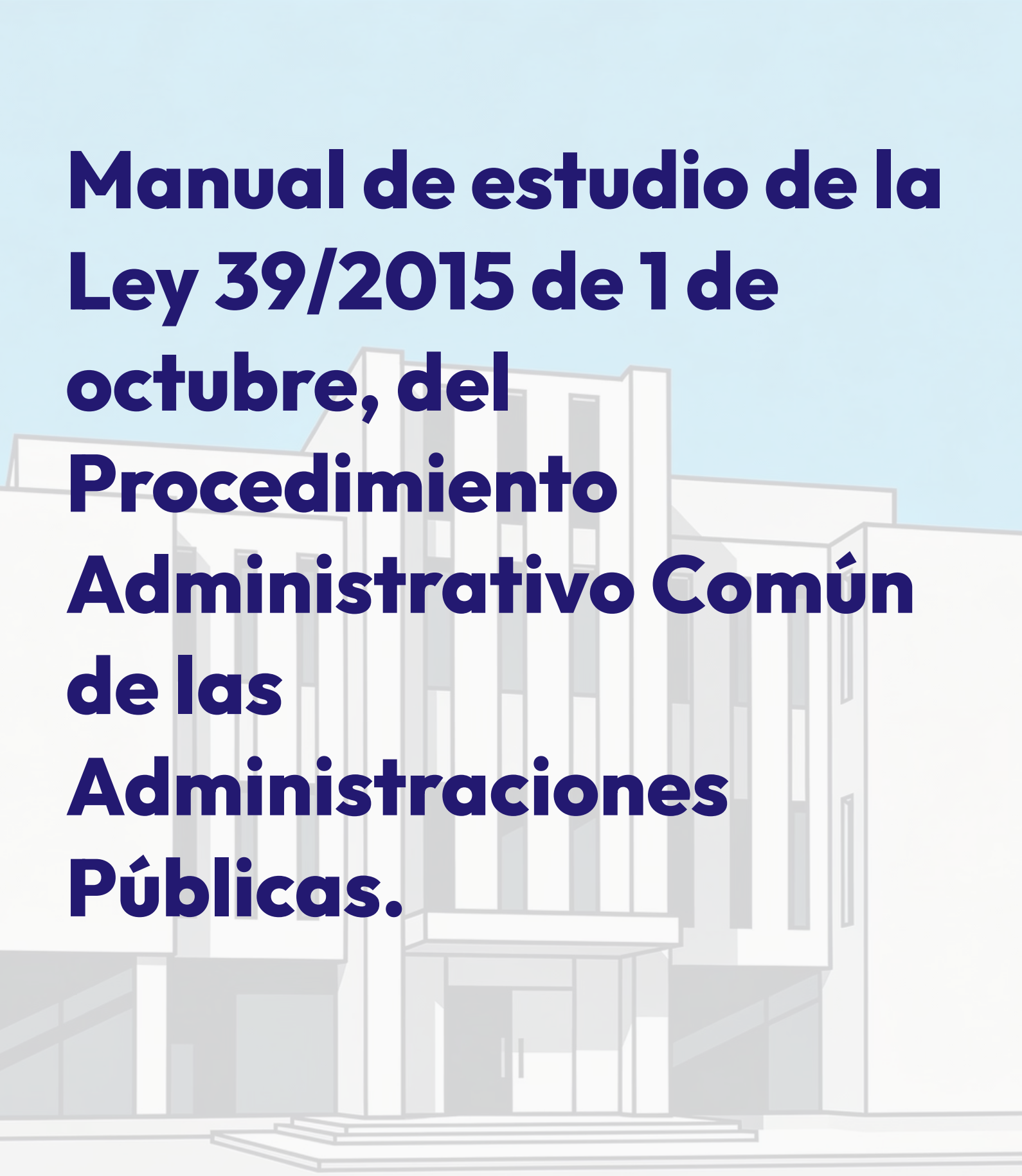
Artículos 125-126: Revisión y resolución 207

INICIATIVA LEGISLATIVA Y POTESTAD REGLAMENTARIA 211

Artículo 129: Principios de buena regulación 211

Artículo 133: Participación de los ciudadanos 214

Manual de estudio de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



DERECHO
VIRTUAL

📋 Artículo 1 — Objeto de la Ley

IMPORTANCIA: ALTA

Texto legal

> ***1.*** *La presente Ley tiene por objeto* ***regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.***
>
> ***2. Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley.*** *Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.*

🔑 Conceptos clave

I. El contenido cuádruple (Apdo. 1)

La Ley 39/2015 no solo regula "papeles", regula cuatro grandes bloques:

1. **Actos:** Requisitos para que sean válidos y produzcan efectos.
2. **Procedimiento Común:** El camino estándar (incluyendo multas y daños/responsabilidad).
3. **Iniciativa legislativa:** Cómo se proponen las leyes.
4. **Potestad reglamentaria:** Cómo se hacen los reglamentos.

II. La "Reserva de Ley" para trámites (Apdo. 2) — ¡MUY PREGUNTADO!

Este punto es vital para entender cómo se crean procedimientos especiales (como los de extranjería o tráfico):

- **¿Quieres añadir un trámite nuevo o distinto?** Solo puedes hacerlo por LEY (Parlamento). Además, debe ser motivado y cumplir los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad.
- **¿Quieres cambiar algo "menor" (especialidades)?** Puedes hacerlo por REGLAMENTO (Gobierno).

⚖️ Cuadro: ¿Ley o Reglamento?

¿Qué quieres cambiar/añadir?	Rango normativo necesario
Trámites adicionales (ej. una entrevista obligatoria nueva)	LEY
Trámites distintos a los de la Ley 39/2015	LEY
Órganos competentes	Reglamento
Plazos específicos por la materia	Reglamento
Formas de inicio o fin	Reglamento
Informes a pedir	Reglamento

✅ Puntos clave para el test

- **Procedimiento Común:** La ley recalca que es el mismo para todas las Administraciones. No hay un procedimiento "común" del Estado y otro de la CA; el común es este.
- **Sancionador y Responsabilidad:** Están integrados en el procedimiento común, ya no son leyes aparte como ocurría antes de 2015.
- **Motivación:** Cualquier trámite nuevo debe estar motivado y ser "imprescindible".

⚠️ Trampas comunes

La trampa del Reglamento

El examen dirá que mediante un Decreto (reglamento) se puede establecer un trámite adicional para un procedimiento. **Falso:** Solo se puede por Ley (Apdo. 2).

La trampa de la exclusión

Dirán que el procedimiento sancionador se regula por una ley distinta. **Falso:** Está incluido en el objeto de la Ley 39/2015 (Apdo. 1).

La trampa de los plazos

Dirán que los plazos solo se pueden fijar por Ley. **Ojo:** Los plazos específicos por razón de la materia son especialidades que pueden fijarse por reglamento (Apdo. 2).

DERECHO VIRTUAL

🏛️ Artículo 2 — Ámbito subjetivo de aplicación

IMPORTANCIA: MÁXIMA

Texto legal

> ***1.*** *La presente Ley se aplica al* ***sector público, que comprende:***
>
> - ***a) La Administración General del Estado.***
> - ***b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.***
> - ***c) Las Entidades que integran la Administración Local.***
> - ***d) El sector público institucional.***
>
> ***2.*** *El sector público* ***institucional*** *se integra por:*
>
> - *a) C****ualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.***
> - ***b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas,*** *que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.*
> - *c)* ***Las Universidades públicas****, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.*
>
> ***3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior****.*
>
> ***4. Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas*** *que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley.*

🔍 Desglose del análisis — Artículo 2

I. El Sector Público (La "familia" completa)

Engloba a todos: Estado, CCAA, Ayuntamientos y el Sector Público Institucional (organismos autónomos, empresas públicas, universidades, etc.).

II. El Sector Público Institucional (Apdo. 2)

Aquí hay tres grupos distintos:

Entidades de Derecho Público

(Ej. Organismos Autónomos como el SEPE). Son "Administración" pura.

Entidades de Derecho Privado

(Ej. Sociedades mercantiles públicas o Fundaciones). **¡OJO!** Solo se les aplica esta ley cuando la propia ley las mencione o cuando estén ejerciendo potestades administrativas (multas, licencias, etc.).

Universidades Públicas

Tienen su propia ley, pero la 39/2015 es su red de seguridad (se aplica supletoriamente).

III. El concepto de "Administración Pública" (Apdo. 3) — ¡CRÍTICO!

Para la ley, **NO todo el sector público es Administración Pública.** Solo lo son:

1. **Territoriales:** AGE, CCAA y Entidades Locales.
2. **Institucionales:** Solo los de Derecho Público (Letra a del Apdo. 2).

> **Nota mental:** Una empresa pública (derecho privado) es Sector Público, pero no es Administración Pública.

IV. Corporaciones de Derecho Público (Apdo. 4)

Se refiere a Colegios Profesionales (Abogados, Médicos...) o Cámaras de Comercio.

- Cuando actúan como "club" privado, no se aplica esta ley.
- Cuando actúan ejerciendo funciones públicas (ej. sancionar a un colegiado), se aplica su ley y, en su defecto, la 39/2015.

DERECHO VIRTUAL

📊 Cuadros comparativos — Artículo 2

¿Quién es Administración Pública?

Entidad	¿Es Sector Público?	¿Es Administración Pública?
Ministerio de Hacienda	SÍ	SÍ
Ayuntamiento de Madrid	SÍ	SÍ
Organismo Autónomo (ej. Jefatura de Tráfico)	SÍ	SÍ
Sociedad Mercantil Pública (ej. Correos)	SÍ	NO
Colegio de Abogados (en funciones públicas)	SÍ (especial)	NO

✅ Puntos clave para el test

- **Potestades administrativas:** Es el "disparador" que hace que a una entidad privada se le aplique esta ley.
- **Derecho Privado vs. Público:** Solo las de Derecho Público (vinculadas o dependientes) son consideradas "Administraciones Públicas".
- **Universidades:** Supletoriamente se rigen por esta ley.
- **Corporaciones de Derecho Público:** Solo se les aplica la ley en el ejercicio de funciones públicas atribuidas por Ley o delegadas.

⚠️ Trampas comunes

La trampa de las empresas públicas

El examen dirá que una sociedad mercantil pública es una Administración Pública. **Falso:** Es Sector Público Institucional, pero no Administración Pública (Apdo. 3).

La trampa de la exclusión

Dirán que las Universidades no se rigen por esta ley. **Falso:** Se rigen de forma supletoria (Apdo. 2.c).

La trampa del derecho privado

Dirán que a las entidades de derecho privado nunca se les aplica esta ley. **Falso:** Se les aplica cuando ejercen potestades administrativas (Apdo. 2.b).

La trampa de las Corporaciones

Dirán que los Colegios Profesionales son Administraciones Públicas. **Falso:** Se rigen por su normativa específica y supletoriamente por esta ley (Apdo. 4).

El Sector Público (El Concepto Global)

El Sector Público es el "paraguas" total. Todo lo que mencionaremos a continuación pertenece al Sector Público, pero **no todo el Sector Público es "Administración Pública"**. Esta es la distinción más importante para un examen de gestión o tramitación.

A) Administraciones Públicas Territoriales (El núcleo)

Son las Administraciones tradicionales, con plena capacidad y potestad.

● **Administración General del Estado (AGE):** Ministerios, Secretarías de Estado, etc.

● **Administraciones de las Comunidades Autónomas:** Juntas, Generalitats, Gobiernos Autonómicos.

● **Entidades de la Administración Local:** Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares.

B) El Sector Público Institucional

Aquí es donde la Ley 39/2015 "trocea" los sujetos para saber cuánta potestad tienen:

1. **Organismos Públicos y Entidades de Derecho Público (Letra A):**

○ *Ejemplos:* Organismos Autónomos (como el INAEM) o Entidades Públicas Empresariales.

○ **Nota clave:** Son considerados **Administración Pública** a todos los efectos según el Art. 2.3. Tienen "poder de mando" (potestades administrativas).

2. Entidades de Derecho Privado (Letra B):

○ *Ejemplos:* Sociedades mercantiles con capital público (como correos).

○ **Sujeción limitada:** Solo aplican la Ley 39/2015 en lo que la ley diga específicamente y, sobre todo, **cuando ejerzan potestades administrativas** (cuando actúan como "autoridad"). El resto del tiempo se rigen por el derecho civil o mercantil.

3. Universidades Públicas:

Se rigen por su normativa específica (Ley de Universidades), pero la Ley 39/2015 es su **norma supletoria** obligatoria para todos los procedimientos

Clasificación Clave para Examen: ¿Quién es "Administración Pública" (AP)?

La Ley 39/2015 dice en su apartado 3 que, para que no haya dudas, solo llamaremos **Administración Pública** a:

1. La AGE.
2. Las CC.AA.
3. Las Entidades Locales.
4. **SOLO** los organismos y entidades de **derecho público** (los de la letra A).

¿Qué queda fuera de la definición de AP (aunque sean Sector Público)?

- Las sociedades mercantiles (derecho privado).
- Las fundaciones del sector público.
- Las universidades (tienen un estatus especial).

Las Corporaciones de Derecho Público (Art. 2.4)

Este es el "invitado especial". No son parte del Sector Público propiamente dicho (son entes base privada), pero realizan funciones públicas.

- *Quiénes son:* Colegios Profesionales (Abogados, Médicos), Cámaras de Comercio, Comunidades de Regantes.
- **¿Cuándo aplican la Ley?** Solo cuando ejercen funciones públicas que les ha dado la ley (por ejemplo, sancionar a un colegiado). En su vida interna (comprar mobiliario, contratar personal), no usan esta ley.

Cuadro de Sujeción a la Ley 39/2015 (Resumen de desarrollo)

Sujeto	Aplicación de la Ley 39/2015	Régimen Jurídico Principal
AGE, CC.AA., Entidades Locales	**Total**	Derecho Administrativo
Organismos de Derecho Público	**Total** (Se consideran AP)	Derecho Administrativo
Entidades de Derecho Privado	**Parcial** (Solo en potestades)	Derecho Privado (Mercantil/Civil)
Universidades Públicas	**Supletoria**	Su normativa específica
Corporaciones de Dcho. Público	**Limitada** (Solo funciones delegadas)	Su normativa específica

¿Por qué es vital este desarrollo?

Si el examen pregunta: *"¿Es una sociedad mercantil pública una Administración Pública?"*, la respuesta es **NO**, es Sector Público Institucional.

Si pregunta: *"¿Se aplica la Ley 39/2015 a un Colegio de Médicos?"*, la respuesta es **SÍ**, pero solo cuando ejerza funciones públicas atribuidas por Ley

DERECHO
VIRTUAL

👤 Artículo 3 — Capacidad de obrar

IMPORTANCIA: ALTA

Texto legal

> *A los efectos previstos en esta Ley, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas:*
>
> - ***a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.***
> - ***b) Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados,*** *cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.*
> - ***c) Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica*** *y los patrimonios independientes o autónomos.*

🔑 Conceptos clave

I. Personas Físicas y Jurídicas (Letra a)

Es la regla general. Si el Código Civil dice que tienes capacidad (generalmente mayores de 18 años y empresas constituidas legalmente), la tienes ante la Administración.

II. La capacidad de los menores (Letra b) — ¡PREGUNTA DE EXAMEN!

Esta es la parte más jugosa para los tests. La Administración reconoce capacidad a menores sin necesidad de padres o tutores en casos específicos:

- **Requisito:** Que otra ley lo permita expresamente (ej. un menor de 16 años puede solicitar ciertos títulos educativos o temas de salud).
- **La excepción de la incapacitación:** Si una sentencia judicial limita específicamente esa capacidad, el menor vuelve a necesitar asistencia.

III. Entidades sin personalidad (Letra c)

A veces, un grupo de personas no es una "empresa" ni una "asociación" formal, pero la ley les deja actuar.

- **Ejemplos:** Comunidades de bienes, herencias yacentes o grupos de vecinos afectados por una obra.
- **Condición:** Solo pueden actuar si una Ley lo declara expresamente.

📋 Resumen de Capacidad

Sujeto	¿Tiene capacidad de obrar?	Condición / Observación
Mayor de 18 años	SÍ	Regla general civil.
Persona Jurídica (S.A., S.L.)	SÍ	A través de su representante.
Menor de edad	SÍ	Solo para derechos que la ley le permita ejercer solo.
Comunidad de vecinos	SÍ	Siempre que una Ley así lo prevea expresamente.
Patrimonio autónomo	SÍ	Siempre que una Ley así lo prevea expresamente.

DERECHO
VIRTUAL

⚠️ Trampas comunes

La trampa del menor

El examen dirá que los menores nunca tienen capacidad de obrar ante la Administración. **Falso:** La tienen para aquellos derechos que el ordenamiento les permita ejercer sin asistencia (Letra b).

La trampa de la personalidad jurídica

Dirán que solo las personas físicas o jurídicas pueden actuar. **Falso:** Los grupos de afectados y patrimonios independientes también pueden si la ley lo dice (Letra c).

La trampa de la patria potestad

Dirán que un menor necesita siempre la firma de su padre para pedir una beca si tiene 16 años. **Cuidado:** Dependerá de si la normativa de becas le otorga esa capacidad directamente.

Puntos clave para el test

- **Capacidad Civil:** Es la base de referencia (remisión al Derecho Civil).
- **Menores:** No siempre necesitan a sus padres ante la Administración; depende del derecho que estén defendiendo.
- **Ley Expresa:** Es la "llave" necesaria para que grupos sin personalidad jurídica (como una plataforma de afectados) puedan actuar.

MANUAL DE LA LEY 40/2015

de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

MANUAL DE ESTUDIO

Análisis artículo por artículo

Disposiciones Generales · Órganos Administrativos
Potestad Sancionadora · Responsabilidad Patrimonial
Organización de la AGE · Sector Público Institucional
Convenios · Relaciones Interadministrativas

L40

2025

ÍNDICE DE CONTENIDOS

TÍTULO PRELIMINAR - DISPOSICIONES GENERALES **6**

Artículo 1: Objeto de la Ley 7
Artículo 2: Ámbito Subjetivo 8
Artículo 3: Principios generales 11
Artículo 4: Principios de intervención 13
Artículo 5: Órganos administrativos 14

Capítulo II: Órganos Administrativos **16**

Artículo 6: Instrucciones y órdenes de servicio 16
Artículo 7: Órganos consultivos 17
Artículo 8: Competencia 18
Artículo 9: Delegación de competencias 20
Artículo 11: Encomiendas de gestión 24
Artículo 12: Delegación de firma 26
Artículo 13: Suplencia 28
Artículo 14: Decisiones sobre competencia 30

Órganos Colegiados **32**

Artículo 15: Régimen general 32
Artículo 16: Secretario 33
Artículo 17: Convocatorias y sesiones 34
Artículo 18: Actas 36
Artículo 19: Régimen de órganos colegiados de la AGE 37
Artículos 20-21: Constitución y Clasificación 40
Artículo 22: Creación, modificación y supresión 43

Abstención y Recusación **46**

Artículo 23: Abstención 46
Artículo 24: Recusación 48

POTESTAD SANCIONADORA **50**

Artículo 25: Principio de legalidad 50
Artículo 26: Irretroactividad 62
Artículo 27: Principio de tipicidad 64
Artículo 28: Responsabilidad 66
Artículo 29: Principio de proporcionalidad 68
Artículo 30: Prescripción 70
Artículo 31: Concurrencia de sanciones 72

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL **73**

Artículo 32: Principios de responsabilidad patrimonial 73

Artículo 33: Responsabilidad concurrente 76
Artículo 34: Indemnización 78
Artículo 36: Responsabilidad de autoridades y personal 81
Artículo 37: Responsabilidad penal 83

FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO DEL SECTOR PÚBLICO 84

Artículo 38: La sede electrónica 84
Artículo 41: Actuación administrativa automatizada 86
Artículos 42-43: Sistemas de firma electrónica 87
Artículo 46: Archivo electrónico de documentos 89

CONVENIOS 91

Artículo 47: Definición y tipos de convenios 91
Artículo 48: Requisitos de validez y eficacia 94
Artículos 49-50: Contenido y trámites 96
Artículos 51-53: Extinción y control 100

ORGANIZACIÓN DE LA AGE 105

Artículo 54: Principios y competencias de organización 105
Artículo 55: Estructura de la AGE 107

Órganos Centrales 110

Artículos 57-58: Los Ministerios y organización interna 110
Artículo 59: Creación, modificación y supresión de órganos 114
Artículos 60-62: Jerarquía y funciones de Ministros 116
Artículo 62: Los Secretarios de Estado 120
Artículo 63: Los Subsecretarios 122
Artículos 64-65: Secretarios Generales y SGT 125
Artículos 66-67: Directores y Subdirectores Generales 129

Organización Territorial de la AGE 133

Artículo 69: Delegaciones y Subdelegaciones 133
Artículo 70: Directores Insulares 135
Artículo 71: Servicios Territoriales 136
Artículo 72: Los Delegados del Gobierno 138
Artículo 73: Competencias de los Delegados 140
Artículos 74-75: Los Subdelegados del Gobierno 142
Artículo 76: Estructura de Delegaciones 145
Artículo 78: Comisión Interministerial de Coordinación 147
Artículo 79: Órganos de asistencia 149

SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL 153

Artículo 84: Composición del sector público institucional 153
Artículo 85: Control de eficacia y supervisión continua 155
Artículo 86: Medio propio y servicio técnico 157
Artículo 87: Transformación de entidades 158

Artículos 89-90: Personalidad y estructura 160
Artículo 91: Creación de organismos públicos 163
Artículo 93: Contenido de los estatutos 164
Artículo 94: Fusión de organismos públicos 166
Artículo 95: Gestión compartida de servicios comunes 169
Artículo 96: Disolución de organismos públicos 171

Organismos Autónomos 173
Artículo 98: Definición de Organismos Autónomos 173
Artículos 100-101: Régimen jurídico de los O.A. 174

Entidades Públicas Empresariales 176
Artículo 103: Definición de E.P.E. 176
Artículos 105-106: Potestades y personal 179

Agencias Estatales y Autoridades Independientes 183
Artículo 108 bis: Agencias Estatales 183
Artículo 109: Autoridades Administrativas Independientes 185

Sociedades Mercantiles Estatales 187
Artículo 111: Definición 187
Artículos 112, 114: Principios, creación y extinción 189
Artículo 115: Responsabilidad de los consejeros 212

Consorcios 213
Artículo 118: Definición y actividades 213
Artículo 120: Régimen de adscripción 215
Artículo 123: Creación de consorcios 217
Artículos 124-126: Estatutos y derecho de separación 219

Fundaciones del Sector Público 224
Artículo 128: Definición y actividades 224
Artículos 129, 133: Adscripción y creación 226

Fondos sin Personalidad Jurídica 230
Artículo 137: Fondos carentes de personalidad jurídica 230

RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS 231
Artículo 140: Principios de las relaciones interadministrativas 231
Artículo 141: Deber de colaboración 234
Artículo 142: Técnicas de colaboración 237
Artículo 143: Cooperación entre Administraciones 239
Artículo 145: Órganos de cooperación 242
Artículo 146: Conferencia de Presidentes 244
Artículo 147: Conferencias Sectoriales 247
Artículo 148: Funciones de las Conferencias Sectoriales 249
Artículo 149: Convocatoria y funcionamiento 251
Artículo 151: Clases de decisiones 253

Artículo 152: Comisiones Sectoriales y Grupos de trabajo 256
Artículo 153: Comisiones Bilaterales de Cooperación 259
Artículo 154: Comisiones Territoriales de Coordinación 261
Artículo 155: Transmisiones de datos entre Administraciones 263

Manual de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público



DERECHO VIRTUAL

📋 Artículo 1 — Objeto de la ley

Importancia: Medio

La presente Ley ***establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional*** *para el desarrollo de sus actividades.*

Desglose por epígrafes

Contenido de la norma

La ley no se limita a organizar oficinas, sino que abarca **cuatro grandes áreas**: las bases del régimen jurídico de todas las Administraciones, los principios de responsabilidad patrimonial, los principios de la potestad sancionadora y la estructura específica de la Administración General del Estado (AGE).

Dualidad normativa

Es fundamental comprender que la **Ley 40/2015 comparte con la Ley 39/2015** la regulación de la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial. Mientras la Ley 39 se centra en el procedimiento (el camino), la Ley 40 establece los principios (el fondo).

Ámbito organizativo

Define cómo funciona internamente la AGE y su sector público institucional, asegurando que su estructura sea la adecuada para el cumplimiento de sus fines.

✨ Puntos clave

- **Regula las bases del régimen jurídico** de todas las Administraciones Públicas.
- Establece los **principios de la potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial**.
- Organiza la **Administración General del Estado** y su sector público institucional.
- Es una norma de carácter ad intra, enfocada en el funcionamiento interno y la organización.

DERECHO VIRTUAL

🎯 Artículo 2 — Ámbito Subjetivo

Importancia: Altísimo

Continuando con el análisis de la Ley 40/2015, una vez definido su objeto, es fundamental **delimitar a quiénes obliga y bajo qué condiciones**. Este precepto es la piedra angular para identificar los sujetos que quedan bajo el paraguas de la norma, distinguiendo entre el concepto amplio de sector público y el más restringido de Administración Pública. Comprender esta diferencia es vital para cualquier opositor, ya que de ello depende la aplicación de las potestades administrativas y el régimen de responsabilidad.

> ***1. La presente Ley se aplica al sector público que comprende:***
>
> ***a) La Administración General del Estado.***
>
> ***b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.***
>
> ***c) Las Entidades que integran la Administración Local.***
>
> ***d) El sector público institucional.***
>
> ***2.*** *El sector público institucional se integra por:*
>
> *a)* ***Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.***
>
> ***b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas,*** *en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.*
>
> *c)* ***Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.***
>
> ***3.*** *Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.*

DERECHO VIRTUAL

Desglose por epígrafes

🔷 Sector Público vs. Administración Pública

No todo el sector público es Administración Pública a efectos legales. El Sector Público es el género (todo), mientras que la Administración Pública es la especie (el núcleo con potestades).

🔷 Composición del Sector Público

Incluye a las **tres administraciones territoriales** (Estado, CCAA y Local) y suma el llamado **sector público institucional**.

🔷 Particularidades del Sector Público Institucional

Se divide en **tres grupos**. Los organismos y entidades de derecho público (como los organismos autónomos), las entidades de derecho privado (como sociedades mercantiles públicas) y las Universidades públicas.

🔷 Régimen de las Entidades de Derecho Privado

Estas solo se someten a la Ley 40 en lo que se refiera a ellas específicamente, en los **principios del artículo 3** y, obligatoriamente, cuando ejerzan potestades administrativas.

🔷 Régimen de las Universidades

Tienen un régimen de **primacía de su normativa específica**; la Ley 40 solo se aplica de forma supletoria.

✨ Puntos clave

Sector Público = Territoriales + Institucional.

Administración Pública (sentido estricto) = Territoriales + Organismos públicos y entidades de derecho público.

Las **entidades de derecho privado** solo aplican la ley si ejercen potestades o en artículos específicos.

Universidades públicas: su normativa específica es prioritaria.

⚠️ Trampas comunes

- El examen intentará incluir a las **entidades de derecho privado** (apartado 2.b) dentro del concepto de Administración Pública. **Falso**: solo el apartado 2.a tiene esa consideración.
- Dirán que las **Universidades públicas** se rigen siempre por la Ley 40. **Falso**: se rigen por su normativa específica y la Ley 40 es supletoria.
- Afirmarán que **todas las entidades del sector público institucional** son Administraciones Públicas. **Falso**: las de derecho privado y las universidades no lo son por definición del apartado 3.

❓ En el examen te preguntarán

1. ¿Qué sujetos tienen la consideración de **Administraciones Públicas** según el artículo 2.3?
2. ¿A qué principios están sujetas las **entidades de derecho privado** vinculadas a la Administración?
3. ¿En qué caso se aplican las normas de la Ley 40 a las entidades de derecho privado de forma obligatoria?
4. ¿Cuál es el **régimen jurídico aplicable** a las Universidades públicas respecto a la Ley 40?
5. ¿Forman parte del sector público las **entidades de la Administración Local**?
6. ¿Qué comprende el **sector público institucional** según el apartado 2?

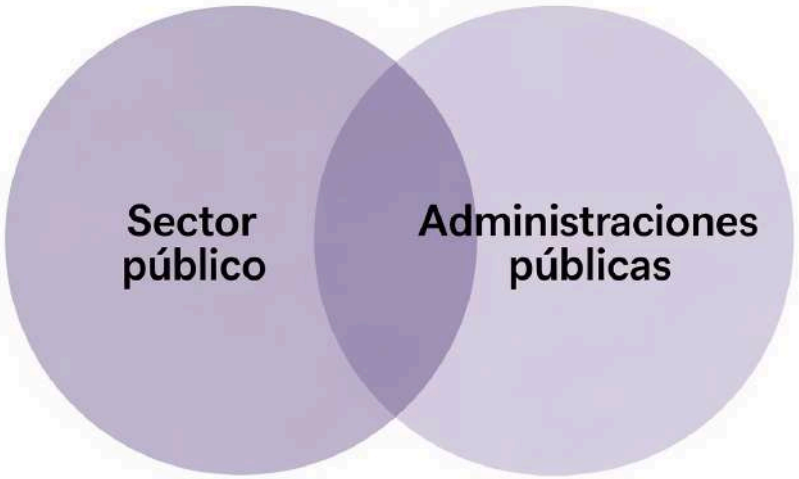
📊 Esquema — Estructura del Artículo 2

SECTOR PÚBLICO (El Todo)

- A.G.E.
- Administraciones CCAA.
- Entidades Administración Local.
- **Sector Público Institucional:**
  - a) Organismos y entidades de Derecho Público.
  - b) Entidades de Derecho Privado (Sujetas en principios y potestades).
  - c) Universidades Públicas (Ley 40 es supletoria).

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (El Núcleo)

- A.G.E.
- Administraciones CCAA.
- Entidades Administración Local.
- Organismos y entidades de Derecho Público **(Solo el 2.a)**.



Relación entre el sector público y las administraciones públicas en España

DERECHO VIRTUAL

⚖️ Artículo 3 — Principios generales

Importancia: Altísimo

Tras haber analizado a quién se aplica esta ley, es el momento de estudiar el **cómo deben actuar** estos sujetos. El artículo 3 establece la hoja de ruta ética y operativa de las Administraciones Públicas. No son solo declaraciones de intenciones, sino **mandatos directos** que deben guiar cada resolución, cada contrato y cada atención al ciudadano. Este artículo es la base sobre la que se construye el resto de la ley, especialmente en lo relativo a las **relaciones interadministrativas** y el **uso de medios electrónicos**.

> ***1.*** *Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de* ***eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación****, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:*
>
> *a)* ***Servicio efectivo a los ciudadanos.***
>
> ***b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos***
>
> ***c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.***
>
> ***d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.***
>
> ***e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional***
>
> *f)* ***Responsabilidad*** *por la gestión pública.*
>
> *g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.*
>
> ***h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.***
>
> ***i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.***
>
> *j)* ***Eficiencia*** *en la asignación y utilización de los recursos públicos.*
>
> *k)* ***Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.***
>
> ***2.*** *Las Administraciones Públicas* ***se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas****, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.*
>
> ***3. Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades Locales, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.***
>
> ***4.*** *Cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con* ***personalidad jurídica única****.*

Desglose por epígrafes

Los principios constitucionales

El primer apartado recoge el mandato del **artículo 103 de la Constitución** (eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación), reafirmando el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Catálogo de principios de actuación

Se introduce una lista extensa (letras a a la k) que moderniza la gestión pública. Destacan conceptos como la **confianza legítima**, la **transparencia** y, muy especialmente, la **planificación por objetivos y evaluación de resultados**.

Obligatoriedad electrónica

El apartado 2 impone el **uso de medios electrónicos** para la relación entre Administraciones y con sus organismos dependientes. **No es una opción, es un deber** que debe garantizar la seguridad y la protección de datos.

Dirección política

Las Administraciones no actúan de forma aislada; lo hacen **bajo la dirección de sus respectivos Gobiernos** (Nación, CCAA o Locales).

Personalidad jurídica única

Este es un concepto clave. Aunque una Administración tenga miles de órganos y oficinas, a efectos legales actúa como una sola persona jurídica. Si te causa un daño un funcionario de un Ministerio, demandas a la Administración General del Estado, no al funcionario ni a la sección concreta.

✨ Puntos clave

- **Sometimiento pleno** a la Constitución, la Ley y el Derecho.
- La Administración sirve con **objetividad** los intereses generales.
- Relaciones interadministrativas **obligatoriamente electrónicas** (interoperabilidad).
- **Personalidad jurídica única** para cada Administración.
- Principios estrella: **Buena fe, confianza legítima y transparencia**.

⚠️ Trampas comunes

- El examen dirá que las Administraciones se relacionarán por medios electrónicos **solo cuando sea posible**. **Falso**: el apartado 2 lo establece como el medio a través del cual se relacionarán (imperativo).
- Intentarán confundir **eficacia** (cumplir objetivos) con **eficiencia** (uso óptimo de recursos).
- Dirán que cada Ministerio o Consejería tiene su propia personalidad jurídica. **Falso**: la personalidad jurídica única reside en la Administración (Estado, CCAA o Entidad Local).
- Ojo con la terna: **Cooperación, colaboración y coordinación**. Suelen cambiarlas por otros términos parecidos pero no idénticos.

❓ En el examen te preguntarán

1. ¿Cuál es el **modelo de relación preferente** entre las Administraciones Públicas y sus organismos?
2. ¿Qué principio implica que la Administración no puede ir contra sus propios actos previos si generó una expectativa válida en el ciudadano? (Respuesta: **Confianza legítima**).
3. ¿Bajo la dirección de quién actúan las **Administraciones de las Comunidades Autónomas**?
4. ¿Tienen los organismos públicos vinculados **personalidad jurídica independiente** de la Administración matriz según el artículo 3.4?
5. ¿Qué debe asegurar el uso de **medios electrónicos** en las relaciones entre Administraciones?
6. ¿Cuáles son los principios del **artículo 103 CE** que se repiten en el inicio de este artículo?

📊 Esquema — Principios de la Ley 40/2015

01

MARCO LEGAL

CE, Ley y Derecho + Interés General (Objetividad).

02

OPERATIVOS (Clásicos)

Eficacia, Jerarquía, Descentralización, Desconcentración, Coordinación.

03

DE RELACIÓN Y GESTIÓN (Modernos)

- **Hacia el ciudadano:** Proximidad, Simplicidad, Transparencia.
- **Internos:** Planificación, Eficiencia, Economía.
- **Entre Administraciones:** Cooperación, Colaboración.

04

MEDIOS

Electrónicos (Obligatorios entre AA.PP.).

05

NATURALEZA

Personalidad Jurídica ÚNICA.

⚖️ Artículo 4 — Principios de intervención para el desarrollo de una actividad

Importancia: Medio

> ***1.*** *Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el* ***principio de proporcionalidad*** *y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán* ***evaluar periódicamente*** *los efectos y resultados obtenidos.*
>
> ***2.*** *Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal,* ***comprobar, verificar, investigar e inspeccionar*** *los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias.*

El principio de proporcionalidad

Es el eje central. Cuando la Administración limita un derecho (por ejemplo, al denegar una licencia o imponer una restricción de horarios), no puede hacerlo de cualquier manera. Debe elegir siempre la **medida menos restrictiva** para el ciudadano que sea eficaz para el fin perseguido.

Triple obligación de motivación

Para que la intervención sea legal, la Administración debe explicar **tres cosas**: por qué es necesaria para el interés público, por qué esa medida es adecuada para lograr el fin y por qué no es discriminatoria.

Evaluación continua

No basta con imponer una medida; el apartado 1 obliga a las Administraciones a **evaluar periódicamente** si la medida está funcionando o si ya no es necesaria.

Potestades de control

El segundo apartado otorga el "músculo" inspector. Para asegurar que se cumple la ley, la Administración puede **comprobar, investigar e inspeccionar**, siempre respetando los límites de la protección de datos.

✨ Puntos clave

- Elección obligatoria de la **medida menos restrictiva**.
- Aplicación estricta del **principio de proporcionalidad**.
- Prohibición total de **trato discriminatorio**.
- Deber de **evaluar periódicamente** los efectos de la intervención.
- Facultad de **inspección y verificación** con límites en la protección de datos personales.

DERECHO VIRTUAL

📌 Artículo 5 — Órganos administrativos

Importancia: Alto

> ***1. Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.***
>
> ***2. Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su respectivo ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización.***
>
> ***3. La creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos:***
>
> *a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.*
>
> *b) Delimitación de sus funciones y competencias.*
>
> *c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.*
>
> ***4. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos.*** *A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población.*

🔍 Desglose por epígrafes

Definición de Órgano Administrativo

No toda oficina es un órgano. Para serlo, debe cumplir una de estas dos condiciones: que sus actos tengan efectos jurídicos frente a terceros (externos) o que su actuación sea preceptiva (obligatoria por ley dentro de un proceso).

Autonomía organizativa

Cada Administración tiene potestad para decidir cómo organiza sus unidades y qué rango les da, siempre dentro de su competencia.

Requisitos de creación

Es un punto muy preguntado. Para crear un órgano se necesitan **tres elementos mínimos**: saber dónde se integra (jerarquía), qué va a hacer (competencias) y tener dinero para pagarlo (dotación de créditos).

Lucha contra la duplicidad

El apartado 4 es una medida de eficiencia. Prohíbe crear órganos que hagan lo mismo que otros ya existentes. Para crear uno nuevo, hay que demostrar que no hay otro que haga esa función sobre el mismo territorio y la misma población, o bien suprimir el anterior.

✅ Puntos clave

- **Órgano = Efectos frente a terceros o carácter preceptivo.**
- **Requisitos mínimos:** Integración/Jerarquía, Funciones/Competencias y Créditos presupuestarios.
- Prohibida la duplicidad de órganos para la misma función, territorio y población.
- La creación requiere comprobación previa de no existencia de otro órgano igual.

⚠️ Trampas comunes

- El examen dirá que ~~todas las unidades administrativas son órganos~~. **Falso:** solo las que tienen efectos frente a terceros o carácter preceptivo.
- Dirán que para crear un órgano solo se necesita definir sus funciones. **Falso:** faltarían la jerarquía y la dotación presupuestaria (los créditos).
- Intentarán confundir los requisitos de duplicidad diciendo que basta con que sea el mismo territorio. **Falso:** deben coincidir función, territorio y población.

❓ En el examen te preguntarán

1. **¿Qué requisito funcional debe cumplir una unidad administrativa para ser considerada órgano?** Sus funciones deben tener efectos jurídicos frente a terceros o su actuación debe ser preceptiva.
2. **¿Cuáles son los tres requisitos mínimos para la creación de un órgano administrativo?** Determinación de su integración y dependencia jerárquica, delimitación de sus funciones y competencias, y dotación de los créditos necesarios.
3. **¿Qué debe ocurrir con la competencia de un órgano ya existente si se crea uno nuevo que lo duplica?** No pueden crearse órganos que dupliquen a otros; si se hace, debe suprimirse o restringirse la competencia del órgano preexistente.
4. **¿Qué tres elementos deben coincidir para que se considere que existe duplicidad de órganos?** El territorio, los destinatarios y los fines públicos que se persiguen.
5. **¿Es necesaria la dotación de créditos para la creación de un órgano o puede hacerse a coste cero?** Es obligatoria; la ley exige siempre la dotación de créditos necesarios para la puesta en marcha y funcionamiento del órgano.
6. **¿A quién corresponde delimitar las unidades administrativas que configuran los órganos propios?** Corresponde a cada Administración Pública delimitar estas unidades en sus propias normas de organización.