

## **LOS INFORMES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LAS ENTIDADES LOCALES. DERECHO DE ACCESO DE LOS INTERESADOS Y DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL**

*Josefa María ESPARDUCER MATEU*

*Oficial Mayor Ayuntamiento de Sagunto*

*Trabajo de evaluación presentado para el Curso de Estudios Avanzados sobre Actividad administrativa electrónica en las Entidades Locales (V edición).*

### SUMARIO:

- 1.- Introducción.
- 2.- Sistema de fuentes.
- 3.- Concepto de interesado en un procedimiento administrativo tramitado por una entidad local.
- 4.- Acceso de los interesados a los documentos que obran en los expedientes electrónicos de una entidad local.
- 5.- Naturaleza jurídica de los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales.
- 6.- Reutilización de los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales.
- 7.- Propiedad intelectual de los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales.
- 8.- Recapitulaciones

## 1.- INTRODUCCIÓN.

Entre las funciones de los empleados públicos<sup>1</sup> al servicio de las entidades locales se encuentra, entre otras, la elaboración de informes que forman parte de expedientes administrativos respecto de los cuales pueden existir interesados en los procedimientos administrativos a los que los expedientes dan soporte. Estos expedientes administrativos se definen como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla<sup>2</sup>. De conformidad con esta definición legal, uno de los documentos que sirven de antecedente y fundamento de la resolución administrativa es el informe que deberá emitirse por el personal técnico o jurídico al servicio de la entidad local. Estos empleados públicos autores de los informes, los emitirán a través de medios electrónicos y ostentarán los derechos de propiedad intelectual que les reconozca la normativa aplicable. La existencia de estos derechos de propiedad no supone un límite al derecho de los interesados a acceder a los informes emitidos por los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones, que como documentos electrónicos forman parte de un expediente administrativo.

Desarrollaremos a continuación las anteriores ideas.

## 2.- SISTEMA DE FUENTES.

En relación con las normas a incluir en el sistema de fuentes en el que se fundamenta la elaboración y firma de un informe por los empleados públicos al servicio de las entidades locales, comenzamos resaltando que *“El derecho administrativo constituye un ordenamiento jurídico. Concretamente, el ordenamiento jurídico-administrativo es la parte del ordenamiento jurídico general que afecta o se refiere a la Administración Pública... El correcto entendimiento de la expresión ordenamiento*

<sup>1</sup> A lo largo de este trabajo seguimos el concepto de empleado público regulado en el artículo 8 del [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público](#), que incluye tanto el personal funcionario como el personal laboral.

<sup>2</sup> Artículo 70.1 ley 39/2015.

*jurídico requiere, sin embargo, algunas precisiones. El ordenamiento no es un agregado de normas; más bien, como puso de relieve Santi Romano, el ordenamiento precede a la norma, la cual es tal no por ninguna cualidad abstracta o de esencia sino justamente por su inserción en un ordenamiento concreto, que como tal la precede y ha tenido que definirla previamente como <<fuente de Derecho>> y en cuyo seno únicamente cobra todo su sentido...Dentro de esa unidad estructural que es el ordenamiento coexisten una serie de distintas <<fuentes del Derecho>>”<sup>3</sup>.*

Con la entrada en vigor de la [Constitución de 1978](#) (CE), ésta se ha convertido en la “norma suprema, la que puede exigir cuentas a todas las demás, la que condiciona la validez de todas éstas...La propia Constitución contiene una regulación y organización de las fuentes mucho más pormenorizada: precisa el sentido y la formación de la Ley, sus diferentes clases (orgánicas, ordinarias, de Pleno, de Comisión, Decretos Legislativos, Decretos-Leyes, Tratados- de supranacionalidad y ordinarios-, Reglamentos, Convenios colectivos de trabajo: reservas de Ley orgánica y de Ley ordinaria; distribución de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los Estatutos de Autonomía, las Leyes básicas del Estado a ser complementadas por las Comunidades Autónomas, las Leyes estatales de interferencia en más o en menos en el ámbito autonómico- Leyes cuadro, Leyes de delegación o transferencia, Leyes de armonización, intervención o ejecución federal-; disociación Legislación-ejecución; derecho histórico y su posibles valor actual-disposición adicional 1ª.-; cláusulas de prevalencia y de suplencia en las relaciones Derecho estatal-Derecho autonómico, etc.)”<sup>4</sup>.

En otras palabras, “la ordenación entre las distintas fuentes ha venido dada por el principio de jerarquía. Pero la estructura del Estado de las autonomías confiriendo facultad legislativa a entidades distintas del Estado ha dado lugar a que juegue otro principio, -el de competencia- para explicar las relaciones entre las fuentes”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> García de Enterría, E. y Fernández. T.R. (2000, pp. 67 y 69).

<sup>4</sup> García de Enterría, E. y Fernández. T.R. (2000, pp. 100, 98 y 99).

<sup>5</sup> González Pérez, J. (2002, p. 83).

Por tanto, el sistema de fuentes aplicable a la emisión de informes por parte de los empleados públicos debe respetar los principios de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), competencia (artículos 148 y 149 CE), y especialidad en la aplicación de las normas por los siguientes motivos:

En primer lugar, las funciones de todo empleado público en la elaboración de informes, con independencia del contenido del informe que se ajustará a la legislación sectorial de que se trate (urbanística, económica, patrimonial, tributaria,...) se realiza dentro de un procedimiento administrativo electrónico y el sistema de fuentes está constituido por dos normas de cabecera: [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), ley 39/2015 en adelante, (que regula las relaciones “ad extra” de las Administraciones Públicas con los ciudadanos) y la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#), Ley 40/2015 en adelante, (que regula “ad intra” el funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas). Estas normas se han desarrollado por el [Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos](#) (RD 203/2021 en adelante)<sup>6</sup>.

Todo ello, sin olvidar el desarrollo legislativo llevado a cabo por el [Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica](#) (ENI en adelante) y sus Normas Técnicas de desarrollo. Nos encontramos ante el desarrollo legislativo del artículo 42.1 de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Ahora bien, ni la Ley 39/2015 ni la ley 40/2015 han derogado esta norma reglamentaria<sup>7</sup> de forma expresa así como tampoco podemos entenderá derogada de forma tácita por las remisiones expresas que ambas normas realizan al Esquema Nacional de Interoperabilidad (artículos 27.3, 70 y Disposición adicional segunda Ley

<sup>6</sup> La Sentencia de 30 de mayo de 2022, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, ha declarado nula la disposición transitoria 1.ª del citado Real Decreto (Sentencia publicada en el BOE núm. 166, Sec. I. Pág. 97857, de 12/07/2022).

<sup>7</sup> Martínez Gutiérrez, R. (2018, p. 69)

39/2015 y artículos 156 y 158 Ley 40/2015), sin perjuicio de todas aquellas remisiones que se recogen de forma tácita a lo largo de todo el articulado de ambos textos legales.

Por tanto, es necesario incluir en este sistema de fuentes las anteriores normas legales, respetando los principios de jerarquía normativa, competencia y especialidad. Es decir, en ningún supuesto puede prevalecer una norma especial en materia de procedimiento distinta a las Leyes 39/2015 y 40/2015 porque la emisión de un informe, con independencia del empleado público que lo suscriba y de la normativa sectorial (urbanística, económica, patrimonial, tributaria...) en la que se ampare respecto del contenido del mismo, se realiza dentro de un procedimiento administrativo electrónico.

En segundo lugar, la propia legislación sectorial remite de forma expresa al anterior sistema de fuentes en materia de acceso a los documentos que formen parte de un expediente por parte de quienes tengan la condición de interesados en ese procedimiento administrativo en curso. Más en concreto así se pronuncian tanto la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>8</sup> como, en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, en la que desempeño mis funciones, la propia [ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana](#)<sup>9</sup>.

Por tanto, este sistema de fuentes es aplicable al acceso a los documentos que formen parte de un expediente por quienes tengan la condición de interesados en ese procedimiento administrativo en curso.

<sup>8</sup> La Disposición adicional primera de la Ley 19/2013 establece que:

*“Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.*

*1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.*

*2. Se registrarán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

*3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”.*

<sup>9</sup> La Disposición adicional primera de la Ley 1/2022 establece que:

***“Disposición adicional primera. Aplicación a los regímenes especiales del derecho de acceso a la información pública.***

*Aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información se registrarán por su normativa específica y, supletoriamente, por esta ley y por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En estos supuestos, solo se podrán aplicar límites o restricciones no previstas por esta ley cuando estén determinadas por una norma con rango de ley.*

*En todos los casos, el Consejo Valenciano de Transparencia será competente para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y conocer las reclamaciones contra los actos y las resoluciones que se dicten de concesión o denegación total o parcial de acceso a la información pública, con la excepción de las previstas en el apartado 4 del artículo 38. Este sistema de garantía será compatible con la aplicación de los mecanismos de garantías que regule la normativa específica, en su caso”.*

Pasamos, en el apartado siguiente, a analizar este concepto de interesado en un procedimiento administrativo tramitado por parte de una entidad local y su derecho a acceder a los documentos que forman parte de un expediente en el que ostenta esta condición.

### 3.- CONCEPTO DE INTERESADO EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRAMITADO POR UNA ENTIDAD LOCAL.

En relación con las figuras jurídicas de “la persona interesada” en un procedimiento administrativo en el que ostenta esta condición y la “persona no interesada” en un procedimiento administrativo, nuestra experiencia práctica nos ha demostrado que, en ocasiones, más de las deseadas, existe una confusión entre las mismas.

De esta confusión conlleva que, algunos informes de empleados públicos no sean accesibles a los interesados, vulnerando de esta forma uno de los derechos que les reconoce la ley 39/2015, en concreto el previsto en su artículo 53.1.a) Ley 39/2015. Reitero: el derecho de los interesados a acceder a la totalidad de los documentos contenidos en los expedientes de los procedimientos en los que ostenten la condición de interesados.

Con la finalidad de explicar esta confusión, es necesario clarificar que la Ley 39/2015 regula en su artículo 3 la capacidad de obrar necesaria para que las personas se puedan relacionar con la Administración Pública<sup>10</sup>. En relación con este precepto hay que tener en cuenta la entrada en vigor de la Ley [8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica](#).

<sup>10</sup> Artículo 3 Ley 39/2015 regula la capacidad de obrar y literalmente establece que:

*“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”.*

Es decir, las personas que se incluyen en este precepto (art. 3 Ley 39/2015) tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas de conformidad con lo dispuesto en el mismo. Ahora bien, para adquirir la condición de persona interesada en un procedimiento será necesario que se encuentren en alguno de los supuestos regulados tanto en el artículo 4<sup>11</sup> como en el artículo 8<sup>12</sup>, ambos preceptos de la Ley 39/2015.

Por tanto, este concepto de interesado *“regula la legitimación, como requisito para intervenir en el procedimiento administrativo. Para intervenir en un procedimiento no basta con tener capacidad de obrar. El ordenamiento jurídico exige algo más: una aptitud especial que se conoce con el nombre de legitimación. La legitimación implica una relación del sujeto con lo que constituye el objeto del procedimiento, una especial posición del sujeto respecto del acto que ha de dictarse en el procedimiento”*<sup>13</sup>.

Sobre la base de esta distinción fundamental establecida por la Ley 39/2015, esta misma norma en su artículo 54 establece dos clases de iniciación de los procedimientos, de oficio o a solicitud del interesado.

Por tanto, únicamente la persona con capacidad de obrar (art. 3 Ley 39/2015) que se encuentre en alguno de los supuestos del artículo 4 Ley 39/2015, podrá iniciar un procedimiento administrativo.

Ahora bien, el concepto de interesado (artículos 4 y 8 Ley 39/2015) incluye no solo a las personas con capacidad de obrar (artículos 3 Ley 39/2015) que inicien un

---

<sup>11</sup> El artículo 4 Ley 39/2015 regula el concepto de interesado y literalmente establece que:

*“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
  - b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*
  - c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.*
- 2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.*
- 3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento”.*

<sup>12</sup> El artículo 8 Ley 39/2015 literalmente establece que:

*“Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento”.*

<sup>13</sup> González Pérez, J. (2002, pp. 159 y 160).

procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos (artículo 4.1.a Ley 39/2015). El concepto de interesado también incluye:

1.- a las personas con capacidad de obrar (artículo 4.1.b Ley 39/2015) que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

2.- a las personas con capacidad de obrar (artículo 4.1.c Ley 39/2015) cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

3.- a las personas con capacidad de obrar (artículo 8 Ley 39/2015) que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, cuya existencia se advierta durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad. En este supuesto se comunicará a dichas personas interesadas la tramitación del procedimiento.

De la literalidad de los anteriores preceptos queda lo suficientemente clara la distinción entre persona con capacidad de obrar (artículo 3 Ley 39/2015) e interesado en un procedimiento administrativo (artículos 4 y 8 Ley 39/2015).

Esta distinta condición jurídica de las personas que se relacionan con las entidades locales conlleva que los derechos que ostentan unas y otros en esas relaciones jurídico-administrativas sean distintos.

Analizo con detalle uno de estos derechos de los interesados en el apartado siguiente.

#### 4.- ACCESO DE LOS INTERESADOS A LOS DOCUMENTOS QUE OBRAN EN LOS EXPEDIENTES ELECTRÓNICOS DE UNA ENTIDAD LOCAL.

Todo interesado tiene, entre otros derechos, el derecho a acceder en cualquier momento a los documentos contenidos en los procedimientos en los que tengan la condición de interesados -artículos 53.1.a) Ley 39/2015 que regula los derechos del interesado en el procedimiento administrativo-. Este precepto se relaciona con lo dispuesto en el artículo 13.d) Ley 39/2015 que regula los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Esta relación entre preceptos legales deriva de que el interesado en un procedimiento, además de los derechos que ostentan todas las personas que se relacionan con las Administraciones Públicas (art. 13 Ley 39/2015), goza de un plus de derechos en relación con el procedimiento administrativo en el que ostenta esta condición (art. 53 Ley 39/2015). Es decir, *“a los derechos contemplados en el art. 13 han de añadirse los reconocidos en el art. 53 para quienes tengan la condición de interesados en el procedimiento administrativo”*<sup>14</sup>.

Precisamente, *“la utilización de medios electrónicos será también una forma de facilitar en toda su intensidad el derecho de acceso del art. 35.a) de la LRJ-PAC. En la misma LAE se motiva que siendo un derecho de los interesados en un procedimiento acceder al mismo y ver los documentos, igual debe suceder, como mínimo, en un expediente iniciado electrónicamente o tramitado de esta forma...”*<sup>15</sup>.

La literalidad tanto del artículo 13 como del artículo 53 es clara. Mientras el primer párrafo del artículo 13 Ley 39/2015 establece que *“Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos,,,”*, el primer párrafo del art. 53 comienza con el adverbio “además” y establece que *“Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos...”*

<sup>14</sup> Martín Delgado, I. (2018, p. 18).

<sup>15</sup> Blasco Díaz, J.L. (2007, p. 815).

Por tanto, todas las personas con capacidad de obrar que se relacionan con una Administración Pública tienen, entre otros derechos, el de acceder a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.d) Ley 39/2015.

Además, estas mismas personas, cuando adquieren la condición de interesadas en un procedimiento administrativo, son titulares de un plus de derechos en relación con el procedimiento administrativo en el que ostentan esta condición de interesados. Es decir, *“los interesados en el procedimiento administrativo y sólo ellos tienen una serie de importantes derechos en orden a la tramitación y desenvolvimiento del mismo y a la eventual impugnación de su resolución final”*<sup>16</sup>.

Entre otros derechos se encuentra el de acceder en cualquier momento a los documentos contenidos en los citados procedimientos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.1.a) Ley 39/2015. La ley en este supuesto no establece la posibilidad de acceder a unos documentos y no acceder a otros. En otras palabras, el acceso es a la totalidad de los documentos que forman parte del expediente en el que ostentan la condición de interesados.

Vamos a continuación a desarrollar la naturaleza jurídica de uno de esos documentos electrónicos que forman parte de los expedientes administrativos, en concreto, el informe elaborado y firmado por los empleados públicos al servicio de las entidades locales.

---

<sup>16</sup> García de Enterría, E. y Fernández. T.R. (1999, p. 474).

## 5.- NATURALEZA JURÍDICA DE LOS INFORMES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES.

La doctrina no es pacífica a la hora de definir el concepto de informe, así como tampoco lo es a la hora de determinar su naturaleza jurídica, hasta el extremo de que la “literatura de informes” se denomina “literatura gris”<sup>17</sup>.

Ante la limitación de la extensión de este trabajo y la cantidad de estudios publicados al respecto, no entraremos en la definición de este concepto para centrarnos por un momento en la naturaleza jurídica de los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales.

Esta naturaleza jurídica se deduce de su regulación, dentro del Título IV de la ley 39/2015, denominado, “De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”, en su Capítulo IV que regula la fase de instrucción de todo procedimiento.

En concreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 en relación con el artículo 80.2, ambos preceptos de la Ley 39/2015, nos encontramos ante actos de instrucción del procedimiento administrativo<sup>18</sup> necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, y deberán ser emitidos a través de medios electrónicos, de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 Ley 39/2015.

Los requisitos que exige el artículo 26 Ley 39/2015 para que un documento público administrativo electrónico sea válido son los siguientes:

*“a) Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.*

*b) Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.*

*c) Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos.*

<sup>17</sup> Navarro Bonilla, D. (2002, p. 290).

<sup>18</sup> González Navarro, F. (1966, p. 27).

d) Incorporar los metadatos mínimos exigidos.

e) Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable”.

En relación con el anterior precepto, el Anexo de definiciones del RD 203/2021 define el documento electrónico como:

*“Documento electrónico: Información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado”*

Es inevitable la remisión a la Disposición adicional primera ENI y de conformidad con lo dispuesto en la misma a las siguientes Normas técnicas de interoperabilidad, de obligado cumplimiento por parte de todas las administraciones públicas:

- *Norma Técnica de Documento electrónico: tratará los metadatos mínimos obligatorios, la asociación de los datos y metadatos de firma o de sellado de tiempo, así como otros metadatos complementarios asociados; y los formatos de documento. Se aprobó por [Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico.](#)*

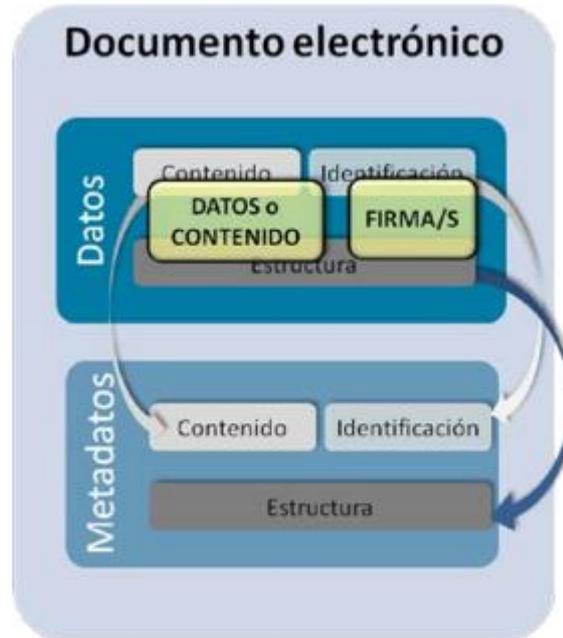
- *Norma Técnica de Política de gestión de documentos electrónicos: incluirá directrices para la asignación de responsabilidades, tanto directivas como profesionales, y la definición de los programas, procesos y controles de gestión de documentos y administración de los repositorios electrónicos, y la documentación de los mismos, a desarrollar por las Administraciones Públicas y por los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de aquéllas. Se aprobó por [Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos](#)*

En definitiva, toda administración local debe aprobar una política de gestión de documentos electrónicos conforme con la [Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos](#). Asimismo, los informes emitidos por el personal al servicio de las entidades locales, como documentos electrónicos que forman parte de un expediente administrativo deberán ajustarse a lo dispuesto en la [Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico](#).

En desarrollo de esta última Resolución, la Guía de aplicación de la Norma técnica de interoperabilidad de documento electrónico en su segunda edición electrónica (julio de 2016) concibe los informes como “documentos de juicio”<sup>19</sup> y grafía en la página 16 su estructura lógica, en la que se integran sus componentes: a) Contenido, entendido como conjunto de datos o información del documento, b) firma electrónica porque los documentos administrativos electrónicos, y aquellos susceptibles de formar parte de un expediente, tendrán siempre asociada al menos una firma electrónica de acuerdo con la normativa aplicable<sup>20</sup> y c) metadatos del documento electrónico:

<sup>19</sup> La sentencia número 202/2022, del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso-Administración, Sección cuarta, de fecha 17/02/2022 (Roj: STS 597/2022-ECLI:ES:TS:2022:597), en su Fundamento de derecho séptimo, párrafo tercero, los entiende <<subsumibles dentro del medio de prueba oficialmente denominado “dictamen de peritos” en tanto en cuanto reúnan las características que al mismo atribuye el art. 335 de la Ley de Enjuiciamiento Civil: que “sean necesarios conocimientos científicos, artísticos o prácticos para valorar hechos o circunstancias relevantes en el asunto o adquirir certeza sobre ellos” y que las personas llamadas como peritos “posean los conocimientos correspondientes”. En pocas palabras, se trata de que la acreditación de un hecho requiera de conocimientos especializados. Ninguna duda cabe de que ciertos funcionarios y técnicos al servicio de la Administración, por su formación y selección, pueden tener conocimientos especializados relevantes para probar hechos que sólo por medio de una pericia pueden ser acreditados. Más aún, una parte relevante de los empleados públicos desempeñan precisamente funciones de naturaleza técnica o científica...”

<sup>20</sup> Se remite a lo dispuesto en los artículos 43 Ley 40/2015 y 22 y 23 del RD 203/2021.



**Figura 2.** Estructura lógica del documento electrónico.

Insisto en el rigor del continente porque a pesar de que “...del análisis de los artículos 29 a 32 LAE cabe concluir que existe una desproporcionada atención por el formato y las exigencias formales, es decir, por el continente y no tanto por la información y los datos, es decir, por el contenido, lo que en última instancia conlleva una excesiva rigidez que puede dificultar la gestión avanzada de la información imprescindible para un avance cualitativo en la simplificación del procedimiento...”<sup>21</sup>, creo que precisamente el rigor del continente permitirá el adecuado uso del contenido y en esta línea de rigor se amplían en la Ley 39/2015 los requisitos para la validez de los documentos exigiendo la necesaria referencia temporal en todo caso y la imprescindible incorporación de los metadatos mínimos exigidos<sup>22</sup>.

La práctica hasta el momento nos ha demostrado las aberraciones jurídicas que han tenido lugar precisamente por no compartir en el seno de una misma administración pública el mismo continente, derivadas de la falta de una política de gestión de

<sup>21</sup> Valero Torrijos, J. (7 y 8 de febrero 2014, p. 4).

<sup>22</sup> Valero Torrijos, J. (julio-septiembre 2015, p. 20).

documentos electrónicos<sup>23</sup> y de una política de firma<sup>24</sup> a pesar de que las normas técnicas de interoperabilidad exigieran de forma obligatoria la aprobación de estas disposiciones de carácter reglamentario. Entendemos que ambas políticas deben tener naturaleza reglamentaria como consecuencia de los efectos que despliegan tanto “ad intra” en la entidad local que las aprueba como “ad extra”<sup>25</sup> en relación con las personas que se relacionan con la entidad local, con los interesados en un procedimiento como objeto de este trabajo.

En resumen, los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales son documentos electrónicos con una estructura lógica de datos y metadatos. Y definido el metadato como “*Dato que define y describe otros datos*” en el Anexo de definiciones del RD 203/2021, nos surge la siguiente cuestión ¿deben los mismos ser reutilizables?

## 6.- REUTILIZACIÓN DE LOS INFORMES EMITIDOS POR LOS EMPLEADOS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES.

El art. 3.1.a) [Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público](#) (Ley 37/2007 en adelante), define la reutilización como:

*“el uso por personas físicas o jurídicas de documentos elaborados o custodiados por: a) Los sujetos previstos en los párrafos a)<sup>26</sup> y b) del artículo 2, con fines comerciales o no comerciales distintos del propósito inicial que tenían esos documentos en la actividad de servicio público para la que se produjeron, excepto para el intercambio de documentos entre dichos sujetos en el marco de sus actividades de servicio público”.*

Define esta Ley 37/2007 el documento en su Anexo de definiciones como:

<sup>23</sup> Regulada por la Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos.

<sup>24</sup> Regulada por la Resolución de 27 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración.

<sup>25</sup> Fondevilla Antolín, J. (junio 2023, p. 33).

<sup>26</sup> En el artículo 2. a) se incluyen las entidades que integran la Administración Local.

*“Toda información o parte de ella, cualquiera que sea su soporte o forma de expresión, sea esta textual, gráfica, sonora visual o audiovisual, incluyendo los metadatos asociados y los datos contenidos con los niveles más elevados de precisión y desagregación. A estos efectos no se considerarán documentos los programas informáticos que estén protegidos por la legislación específica aplicable a los mismos”.*

Añade el artículo 5.3 que

*“Los sujetos previstos en el artículo 2 facilitarán sus documentos en cualquier formato o lengua preexistente, pero también procurarán, siempre que ello sea posible y apropiado, proporcionarlos en formato abierto, accesible, legible por máquina conforme a lo previsto en el apartado anterior y conjuntamente con sus metadatos, con los niveles más elevados de precisión y desagregación, fáciles de localizar y reutilizables. Tanto el formato como los metadatos, en la medida de lo posible, deben cumplir estándares y normas formales abiertas. Esto no implicará que estén obligados a crear documentos, adaptarlos o facilitar extractos de documentos, cuando ello suponga un esfuerzo desproporcionado que conlleve algo más que una simple manipulación”.*

En definitiva, con la modificación introducida por [Ley 18/2015, de 9 de julio](#)<sup>27</sup>, la reutilización perdió su carácter excepcional y se generalizó en el sector público, sin que este carácter general haya cambiado en las sucesivas modificaciones por las que se ha visto afectada esta Ley 37/2007.

Ahora bien, la reutilización no conlleva reconocer la obligación del sector público de facilitar documentos que no existen como tales ni extractos de documentos ya existentes para adecuarse a las solicitudes de los interesados en la reutilización<sup>28</sup>.

La adecuada comprensión del concepto de reutilización evitará que muchos funcionarios consideren que poner la información administrativa a disposición de los ciudadanos no es parte de su actividad administrativa además de opinar que no tienen

<sup>27</sup> [Ley 18/2015, de 9 de julio](#) por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

<sup>28</sup> Cerrillo i Martínez, A. (2009, p. 168) y Cerrillo i Martínez, A. (2008, p. 94).

En este mismo sentido se pronunció la Ley 37/2007 en su artículo 5.2 desde su redacción original.

tiempo ni recursos para ello<sup>29</sup>. Porque si bien en un primer momento se vinculaba la reutilización con la comercialización de la información del sector público, con el tiempo se ha ido destacando también el potencial que tiene como mecanismo para canalizar la transparencia administrativa pues a través de la reutilización de la información del sector público se puede incrementar la transparencia administrativa en la medida en que se da una mayor difusión a información del sector público o basada en la misma<sup>30</sup>. A estos efectos es necesaria la existencia de un catálogo único de información para todo el sector público susceptible de incorporarse a un repertorio más ambicioso de ámbito europeo<sup>31</sup> pues debería avanzarse hacia la convergencia de los regímenes jurídicos vinculados a los mecanismos de transparencia paralelamente a la evolución del objeto de la transparencia que transita desde el reconocimiento del acceso a archivos y registros hasta la puesta a disposición de las personas de datos en formatos abiertos y procesables automáticamente a fin de ser reutilizados<sup>32</sup>.

Esta exigencia de la puesta a disposición de datos en formatos abiertos y procesables automática ya aparecía recogida en la [Directiva \(UE\) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo 20 de junio de 2019 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público](#), que se transpuso al ordenamiento jurídico español a través del [Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes](#) (RDL 24/2021 en adelante).

<sup>29</sup> Troncoso, A. (2009, p. 248).

<sup>30</sup> Cerrillo i Martínez, A. (julio-agosto 2012, p. 713).

<sup>31</sup> Valentín, F. J. y Buenestado, R. (diciembre 2012).

En esta línea, la modificación del artículo 4 de la Ley 37/2007 por el RDL 24/2021, recoge la exigencia de que la búsqueda multilingüe de documentos permita la agregación de metadatos a escala de la Unión Europea.

<sup>32</sup> Cerrillo i Martínez, A. (julio-agosto 2012, pp. 717 y 716).

Como modificación más destacada prevista en el RDL 24/2021 en relación con el objeto de este trabajo destacamos que se incluye el “*principio de documentos abiertos desde el diseño y por defecto*”. Asimismo, destacamos respecto del formato de los documentos que, para facilitar la reutilización, deberán proporcionarse en formato abierto, legible por máquina conjuntamente con sus metadatos con los niveles más elevados de precisión y desagregación, añadiendo esta modificación del año 2021 que ese formato también deberá ser accesible, fácil de localizar y reutilizable<sup>33</sup>.

Ahora bien, debemos diferenciar el concepto de reutilización de la información del concepto de acceso a la información, pues el acceso a la información (acceso libre sin restricciones desde el punto de vista jurídico y tecnológico) es requisito previo a la reutilización de la información<sup>34</sup>. Mientras el objeto del acceso son los documentos que contienen información pública, el objeto de la reutilización es el uso de los datos de información que aparecen recogidos en los documentos fuera del ámbito de la administración pública que los haya generado.

Por tanto, “toda información reutilizable ha de ser un documento accesible”<sup>35</sup>, es decir, la información debe elaborarse en formato reutilizable para que el libre acceso a la misma refuerce la transparencia administrativa lo que requiere la puesta en marcha de una estrategia de concienciación de la importancia de una difusión de la información con fines de reutilización<sup>36</sup>, así como también el establecimiento de un régimen sancionador con el carácter de básico que persiga garantizar el cumplimiento de la legalidad, previsto en el artículo 11 Ley 37/2007.

<sup>33</sup> El artículo 5.3 de la Ley 37/2007, tras la modificación por RDL 24/2021 establece que:

*“3. Los sujetos previstos en el artículo 2 facilitarán sus documentos en cualquier formato o lengua preexistente, pero también procurarán, siempre que ello sea posible y apropiado, proporcionarlos en formato abierto, accesible, legible por máquina conforme a lo previsto en el apartado anterior y conjuntamente con sus metadatos, con los niveles más elevados de precisión y desagregación, fáciles de localizar y reutilizables. Tanto el formato como los metadatos, en la medida de lo posible, deben cumplir estándares y normas formales abiertas. Esto no implicará que estén obligados a crear documentos, adaptarlos o facilitar extractos de documentos, cuando ello suponga un esfuerzo desproporcionado que conlleve algo más que una simple manipulación”*

<sup>34</sup> Mendo, C.; Ramos, L. F.; Arquero, R.; Del Valle-Gastaminza, F.; Botezán, I.; Sánchez, R.; Tejada, C.; Peón, J.L.; Cobo, S.; Sala, A. (julio-septiembre 2013, pp. 7 y 8).

<sup>35</sup> Mendo, C.; Ramos, L. F.; Arquero, R.; Del Valle-Gastaminza, F.; Botezán, I.; Sánchez, R.; Tejada, C.; Peón, J.L.; Cobo, S.; Sala, A. (julio-septiembre 2013, pp. 8 y 10).

<sup>36</sup> Arquero, R.; Del Valle, F.; Ramos, L.F.; Botezán, I.; Mendo, C.; Sánchez, R.; Tejada, C.; Cobo, S.; Sala, A. (julio-septiembre, 2011, p. 440).

Reconocida la exigencia legal de la reutilización de los informes, surge la necesidad de clarificar los términos de ésta. A estos efectos, en relación con el tipo de licencia y de conformidad con lo dispuesto en art. 4.1 Ley 37/2007 “... *Los documentos de los sujetos previstos en el artículo 2 serán reutilizables en los términos previstos en esta Ley...*”.

Aplicable al ámbito de la Administración General del Estado, el art. 8.3 del [Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal](#), RD. 1495/2011 en adelante, establece que “...*La modalidad de puesta a disposición conforme al párrafo b) del apartado 2 del artículo 4 de la Ley 37/2007, se realizará con sujeción a condiciones específicas establecidas en licencias-tipo disponibles en formato digital y procesables electrónicamente. A tal efecto, los órganos de la Administración General del Estado y los demás organismos y entidades del sector público estatal referidos en el artículo 1.2 podrán emplear licencias-tipo existentes, denominadas «libres» siempre que se ajusten a lo establecido en este real decreto y demás normativa aplicable, o proceder a establecer licencias-tipo específicas...*”. No se dice nada sobre las licencias CC u ODC pero parece que la alusión es innegable<sup>37</sup>.

Esta limitación al ámbito de la Administración General del Estado se ha superado con la modificación del año 2021 del artículo 4 en su apartado 2 que establece que: “*La reutilización de documentos no estará sujeta a condiciones a menos que estas sean objetivas, proporcionadas, no discriminatorias y estén justificadas por un objetivo de interés público. En los supuestos de sujeción, las condiciones se fijarán en una licencia*”

Ahora bien, existe una amplia variedad de tipos de licencias Creative Commons, que fueron adaptadas en 2004 a la legislación española<sup>38</sup>, pero atendiendo a lo dispuesto en el ENI en su artículo 16 pudiera interpretarse que la única licencia CC que cumple este artículo es la siguiente: CC BY-SA (Reconocimiento-Compartir igual) que equivale

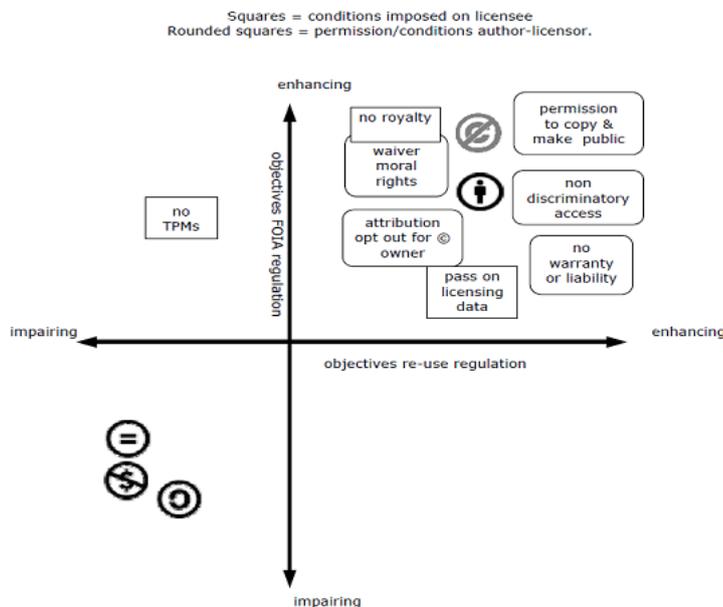
<sup>37</sup> Clabo, N. y Ramos, I. (julio–septiembre 2015, p. 9).

<sup>38</sup> Romero, C. (2009, p. 84).

de conformidad con la Ley 37/2007 y el RD. 1495/2011 a uso comercial, modificación, extracción, adaptación y reordenación<sup>39</sup>. Aunque también puede considerarse que el art. 16 se refiere sólo a aplicaciones informáticas, de manera que el resto de activos (informes) pudiera ser distribuido bajo otras condiciones, bajo las licencias CC BY (Atribución) o CC BY-ND (Atribución-Sin Derivadas) que equivale de conformidad con la Ley 37/2007 y el RD. 1495/2011 a uso comercial, copia y difusión.

Es decir, a los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales se les aplicaría la licencia CC BY o CC BY-ND. Por tanto, creo que además de interesante para el resto de las administraciones públicas y provechoso para el sector privado, esa es precisamente la finalidad de la reutilización de datos, la rentabilidad económica obtenida con la reutilización de los activos del sector público, además de favorecer el intercambio y la difusión de obras<sup>40</sup>, como se puede observar de forma visual en la siguiente tabla:

*Graph 2: Compatibility of Creative Commons license terms with objectives of freedom of information act and objectives of re-use regulation.*



Fuente: Van Eechoud, M. y Van der Wal, B. (enero 2008, p. 83).

<sup>39</sup> Clabo, N. y Ramos, I. (julio–septiembre 2015, p. 11).

<sup>40</sup> Labastida, I. (2005, p. 71).

Aclarada la necesidad de que los informes de los empleados públicos al servicio de una entidad local como documentos electrónicos, se elaboren en formato reutilizable bajo licencia CC BY o CC BY-ND, se puede plantear la cuestión de su propiedad, es decir, ¿los derechos de propiedad intelectual corresponden al empleado público que los emite o a la administración local en la que presta sus servicios dicho empleado?

## **7.- PROPIEDAD INTELECTUAL DE LOS INFORMES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES.**

En todas las entidades locales se emite un gran número de informes por parte de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones que se incorporan a expedientes administrativos con la finalidad de servir de antecedente o fundamento de la decisión adoptada por el órgano competente municipal.

Son de tal importancia que nuestro ordenamiento jurídico administrativo exige que los informes se incorporen al texto de la resolución adoptada por el órgano municipal competente cuando estos se acepten por parte del éste y le sirvan de motivación para la adopción de esa decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88.6 ley 39/2015.

Pero ¿a quién pertenecen esos documentos tan importantes en el seno de una entidad local? Acudimos al [Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia](#) (LPI en adelante) cuyo artículo 10.a) establece que.

*“Son objeto de propiedad intelectual todas las creaciones originales literarias, artísticas o científicas expresadas por cualquier medio o soporte, tangible o intangible, actualmente conocido o que se invente en el futuro, comprendiéndose entre ellas: a) Los libros, folletos, impresos, epistolarios, escritos, discursos y alocuciones, conferencias, informes forenses, explicaciones de cátedra y cualesquiera otras obras de la misma naturaleza.”*

De conformidad con el anterior precepto, el informe, siempre que sea una creación “original”<sup>41</sup> de su autor es objeto de propiedad intelectual, aunque la LPI no establezca “reglas específicas sobre la titularidad de derecho de propiedad intelectual de obras creadas en el seno de la Administración Pública”<sup>42</sup>.

Por el solo hecho de su creación, al autor del informe le corresponde la propiedad intelectual de su obra, que está integrada por derechos de carácter personal y patrimonial, que atribuyen al autor la plena disposición y el derecho exclusivo a la explotación de la obra, sin más limitaciones que las establecidas en la LPI, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de este texto legal.

Establece la LPI en su artículo 6, una presunción legal de autoría, salvo prueba en contrario, en favor de quien aparezca como tal en la obra, mediante su nombre, firma o signo que lo identifique. Recordamos en este momento que la firma es uno de los componentes de todo documento electrónico como ya hemos desarrollado anteriormente.

Este autor del informe ostenta sobre su obra derechos que tienen una doble naturaleza: “*patrimonial (derechos de explotación y derechos de remuneración) y personal (derechos morales). Los derechos patrimoniales se denominan de explotación*”

---

<sup>41</sup> Conforme con el Fundamento de derecho tercero de la [Sentencia de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, Sección 5, sentencia: 00309/2010, de fecha 30/07/2010, \(Roj: SAP IB 1635/2010 - ECLI:ES:APIB:2010:1635\)](#) se entienden que son originales las obras “*que se han originado en el autor y no son fruto de la copia o imitación de una obra ajena*”.

Más en concreto respecto de las obras científicas a las que se puede asimilar el informe de los empleados públicos al servicio de las entidades locales, el [Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Sede de Madrid, Sección 1, de fecha 08/11/2012, sentencia número 647/2012, \(Roj: STS 7361/2012 - ECLI:ES:TS:2012:7361\)](#), en su Fundamento de derecho tercero afirma que: “*La obra científica, mencionada en el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, es susceptible de protección como objeto del derecho de autor, pero no por su contenido - científico, técnico o útil en la práctica - sino por tener - si la tiene - una forma de exposición original.*”

*El Convenio de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas - de 9 de septiembre de 1886, revisado el 24 de julio de 1971 y ratificado por España mediante Instrumento de 2 de julio de 1973 - no se refiere a las obras científicas - artículo 1 -, aunque, al hacerlo a las literarias y artísticas, menciona - artículo 2 - " las producciones en el campo literario, científico y artístico [...]"*

*El artículo 9 del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio - de 15 de abril de 1994, ratificado por España por Instrumento de 30 de diciembre de 1994, Boletín Oficial del Estado de 24 de enero de 1995 -, tras mandar a los Estados miembros que cumplan los artículos 1 a 21 del citado Convenio de Berna y su Apéndice - apartado 1 -, establece - en el apartado 2 - que " [l]a protección del derecho de autor abarcará las expresiones pero no las ideas, procedimientos, métodos de operación [...]" ". En conclusión, las creaciones científicas no son objeto de propiedad intelectual, por razón de su contenido - ideas, procedimientos, sistemas, métodos operativos, conceptos, principios, descubrimientos... - ni de la formación o experiencia de quienes las realizan, impulsan o de los esfuerzos de quienes las financian, sino sólo por la forma literaria o artística de su expresión. En el caso enjuiciado, la originalidad de la expresión de las ideas, métodos, propuestas y soluciones prácticas, ha sido negada por el Tribunal de apelación respecto del resultado de los trabajos de la obra recurrente, tras valorar la prueba practicada en el proceso - en términos que no cabe revisar en la casación - y aplicar a los hechos fijados como ciertos unos criterios que son plenamente aceptables, a la luz de la doctrina que ha sido expuesta”*

<sup>42</sup> Carbajo Cascón, F. (2013-2014, p. 33).

(arts. 17 y sigs. LPI) y comprenden: los de reproducción, distribución, comunicación pública, transformación y colección. De acuerdo con la naturaleza del objeto protegido, existen otros derechos patrimoniales, como el de participación en la reventa de obras plásticas o derecho de laudemio, el canon compensatorio por copia privada, reproducciones gráficas y audiovisuales, etc. Los derechos morales son, principalmente, el derecho a decidir la divulgación de la obra o su permanencia como inédita, el de retirar la obra del mercado por cambio en las convicciones del autor, el derecho a exigir la integridad de la obra, etc. (art. 14 y sigs. LPI) ”<sup>43</sup>.

Ahora bien, los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales, en los que estos deciden, sin copiar o imitar los recogidos en otro informe, los antecedentes que aportan y los fundamentos de derecho en los que basan su informe, se emiten en el ejercicio de sus funciones y forman parte de un expediente administrativo<sup>44</sup>.

¿Esa inclusión del informe en el expediente administrativo como documento electrónico accesible para el interesado en el procedimiento administrativo correspondiente conlleva la cesión de los derechos de propiedad intelectual?<sup>45</sup>

Vamos a dar respuesta a esta pregunta a la vista de la doble naturaleza de estos derechos de propiedad intelectual.

Respecto de los derechos de carácter personal, aparecen enumerados en el artículo 14 del RDL 1/1996 y son irrenunciables e inalienables:

“1.º Decidir si su obra ha de ser divulgada y en qué forma.

2.º Determinar si tal divulgación ha de hacerse con su nombre, bajo seudónimo o signo, o anónimamente.

<sup>43</sup> Fundamento de derecho tercero de la [Sentencia de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, Sección 5, sentencia: 00309/2010, de fecha 30/07/2010, \(Roj: SAP IB 1635/2010 - ECLI:ES:APIB:2010:1635\)](#).

<sup>44</sup> Subrayo con Pastor Merchante (2021, p. 155) la diferencia entre procedimiento y expediente: procedimiento “entendido como la concatenación de actuaciones que debe llevara a cabo la Administración con carácter previo a la adopción de una decisión vinculante”; y expediente “entendido como el soporte documental e informativo sobre la base del cual se toma dicha decisión”.

<sup>45</sup> Ya hemos indicado en párrafos anteriores la necesidad de distinguir el derecho de acceso de la persona interesada a los documentos que forman parte de un expediente (artículo 53.1.a Ley 39/2015) del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública (artículo 13.d Ley 39/2015).

3.º Exigir el reconocimiento de su condición de autor de la obra.

4.º Exigir el respeto a la integridad de la obra e impedir cualquier deformación, modificación, alteración o atentado contra ella que suponga perjuicio a sus legítimos intereses o menoscabo a su reputación.

5.º Modificar la obra respetando los derechos adquiridos por terceros y las exigencias de protección de bienes de interés cultural.

6.º Retirar la obra del comercio, por cambio de sus convicciones intelectuales o morales, previa indemnización de daños y perjuicios a los titulares de derechos de explotación.

Si, posteriormente, el autor decide reemprender la explotación de su obra deberá ofrecer preferentemente los correspondientes derechos al anterior titular de los mismos y en condiciones razonablemente similares a las originarias.

7.º Acceder al ejemplar único o raro de la obra, cuando se halle en poder de otro, a fin de ejercitar el derecho de divulgación o cualquier otro que le corresponda.

Este derecho no permitirá exigir el desplazamiento de la obra y el acceso a la misma se llevará a efecto en el lugar y forma que ocasionen menos incomodidades al poseedor, al que se indemnizará, en su caso, por los daños y perjuicios que se le irroguen”.

Únicamente surgen dudas en relación con el concepto de “divulgación”, que aparecen resueltas en el artículo 4 LPI al definir este concepto y diferenciarlo del concepto de “publicación”:

“A efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se entiende por divulgación de una obra toda expresión de la misma que, con el consentimiento del autor, la haga accesible por primera vez al público en cualquier forma; y por publicación, la divulgación que se realice mediante la puesta a disposición del público de un número de ejemplares de la obra que satisfaga razonablemente sus necesidades estimadas de acuerdo con la naturaleza y finalidad de la misma”

Por tanto, de la anterior relación de derechos personales, el autor de un informe municipal ostenta el derecho a exigir el reconocimiento de su condición de autor del informe y a exigir el respeto a la integridad del mismo e impedir cualquier deformación, modificación, alteración o atentado contra el informe que suponga perjuicio a sus legítimos intereses o menoscabo a su reputación. No existe base legal que impida el acceso al informe que se incorpora a un expediente administrativo por parte del interesado en el procedimiento correspondiente.

Respecto de los derechos patrimoniales (derechos de explotación y derechos de remuneración) de un autor asalariado es obligatoria la aplicación del artículo 51 LPI que regula la transmisión de los derechos del autor asalariado y establece que:

*“1. La transmisión al empresario de los derechos de explotación de la obra creada en virtud de una relación laboral se regirá por lo pactado en el contrato, debiendo éste realizarse por escrito.*

*2. A falta de pacto escrito, se presumirá que los derechos de explotación han sido cedidos en exclusiva y con el alcance necesario para el ejercicio de la actividad habitual del empresario en el momento de la entrega de la obra realizada en virtud de dicha relación laboral.*

*3. En ningún caso podrá el empresario utilizar la obra o disponer de ella para un sentido o fines diferentes de los que se derivan de lo establecido en los dos apartados anteriores.*

*4. Las demás disposiciones de esta Ley serán, en lo pertinente, de aplicación a estas transmisiones, siempre que así se derive de la finalidad y objeto del contrato.*

*5. La titularidad de los derechos sobre un programa de ordenador creado por un trabajador asalariado en el ejercicio de sus funciones o siguiendo las instrucciones de su empresario se regirá por lo previsto en el apartado 4 del artículo 97 de esta Ley”.*

Analicemos con detalle este precepto. La literalidad del mismo refiere a los asalariados en virtud de relaciones laborales. Una primera lectura de este precepto conduce a que únicamente los empleados públicos laborales al servicio de las entidades

locales transmiten a la administración local en la que prestan sus servicios los derechos de explotación de los informes emitidos<sup>46</sup>. Esta cesión se realiza en régimen de exclusividad, al entrar en juego la presunción del apartado segundo del precepto que estamos analizando porque no existe pacto escrito en los contratos laborales firmados entre un empleado público laboral y la entidad local empleadora<sup>47</sup>.

Esta interpretación respecto de los empleados públicos laborales de una entidad local es unánime en la doctrina científica y así se han pronunciado también algunos tribunales.

Ahora bien, la doctrina ya no es pacífica, así como tampoco son unánimes los pronunciamientos de los juzgados y tribunales de justicia cuando nos encontramos ante la propiedad intelectual de los informes emitidos por empleados públicos funcionarios en el desempeño de las funciones propias de su puesto de trabajo.

Ello es consecuencia de la existencia de una laguna de la ley ante la falta de previsión normativa expresa en el artículo 51 RDL 1/1996. Reconocida esta laguna legal, es necesaria su integración.

Desde nuestro punto de vista, esta laguna legal puede integrarse a través de la analogía<sup>48</sup> como método de autointegración. De esta forma, por identidad de razón<sup>49</sup>, el

---

<sup>46</sup> La sentencia número 1212/2022, de 14/12/2022, de la Audiencia Provincial de Baleares (ROJ: SAP IB 3495/2022, ECLI:ES:APIB:2022:3495), en su fundamento de derecho sexto “in fine” afirma que: “la Sala advierte la vulneración del derecho del actor no compartiendo los razonamientos de la Sentencia apelada.

-La condición de obra protegible no viene condicionada por su contenido, por lo que en nada afecta el que se haga o no referencia en ella a hallazgos arqueológicos de mayor o menor importancia ni que ningún otro profesional pretenda atribuirse los hallazgos que se describen y clasifican.

-El derecho del autor no queda limitado por el carácter del medio en que se publica su obra, lo que excluye que sólo mereciera esa protección de divulgarse en publicaciones especializadas.

-El actor fue contratado como arqueólogo emitiendo los informes en esa condición y en cumplimiento de la obligación comprometida con la dirección facultativa de la obra, no viéndose afectada esa condición por el hecho de que la publicación de sus informes obedeciera al deber de transparencia de la actuación administrativa.

-El actor es titular del derecho a que se le reconozca como autor de sus informes, aun cuando todas las publicaciones de la página lo fueran sin identificación de quienes intervinieran en los trabajos; y, especialmente, una vez que el actor requirió extrajudicialmente a las codemandadas para la efectividad de su derecho.

-El que las codemandadas no obtuvieran beneficios derivados de la publicación de los informes tampoco incide en el derecho del autor a ser reconocido como tal”.

<sup>47</sup> Excede del objeto de este trabajo la polémica acerca de la posibilidad de emisión de informes por parte de empleados laborales en lugar de hacerlo los funcionarios públicos.

<sup>48</sup> El artículo 4.1 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil establece que: “1. Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón.”

Esta aplicación analógica también se afirmó por Cavanillas Mígica, S. (mayo-agosto 2012, p. 21) que comparte esta opinión con Rodríguez Tapia, J.M.

empleado público laboral al servicio de la entidad local que ostenta los derechos de autor sobre los informes que emite en el ejercicio de sus funciones, se caracteriza en su relación con la entidad local por la concurrencia de las notas de ajenidad, dependencia y cláusula de destino<sup>50</sup>.

Estas mismas notas se predicán de los funcionarios públicos que en virtud de un nombramiento y toma de posesión, con los elementos e instrucciones facilitados por la entidad local para desempeñar sus funciones (ajenidad) y bajo la dirección jerárquica de los responsables de esa entidad local que ejercen un poder de dirección (dependencia) emite informes dentro de la actividad habitual, de las funciones previstas de su puesto de trabajo, informes que son necesarios para que el órgano de la entidad local que ostente las atribuciones correspondientes adopte los actos administrativos que permiten a la entidad local el ejercicio de sus competencias (cláusula de destino). Esta interpretación se admite cada vez por más autores sin discusión alguna<sup>51</sup>.

En palabras de Rodríguez Tapia, “*los elementos de la ratio son tres: a) creación no espontánea del cedente, sino a instancia del cesionario, porque le ha encomendado cubiertas funciones o le ha dado precisas instrucciones, b) deber de no competencia con el cesionario o subordinación del mismo; c) enajenación de los resultados del trabajo. Parece que estos tres elementos se dan sin duda en las relaciones nacidas de la función pública, pero la falta de espontaneidad en la creación no abarca todas las creaciones del funcionario sino aquellas dadas como consecuencia del servicio público*”<sup>52</sup>

En definitiva, los empleados públicos, tanto de naturaleza laboral como de naturaleza funcionarial, al servicio de una entidad local ostentan los derechos de autor del informe que emiten, en concreto el derecho a exigir el reconocimiento de su condición de autor del informe y el derecho a exigir el respeto a la integridad del mismo e impedir cualquier deformación, modificación, alteración o atentado contra el informe que suponga perjuicio a sus legítimos intereses o menoscabo a su reputación.

<sup>49</sup> Román Pérez, R. (2016, p. 8) citando a Rodríguez Tapia, J.M.

<sup>50</sup> Carbajo Cascón, F. (2013-2014, p. 35).

<sup>51</sup> Román Pérez, R. (2016, p. 9).

<sup>52</sup> Rodríguez Tapia, J.M. citado por Quirós Hidalgo, J.G. (2006, p. 878)

Ahora bien, los derechos patrimoniales de explotación previstos en el artículo 17 del LPI, corresponden a la entidad local en la que el autor presta sus servicios tanto con carácter laboral como funcionarial.

Por tanto, los empleados públicos al servicio de la entidad local como autores de un informe conforme a lo dispuesto en los párrafos anteriores deciden el contenido del documento electrónico (antecedentes y fundamentos de derecho necesarios en la redacción del informe) pero no su continente (será un documento electrónico que deberá cumplir lo dispuesto en el ENI y en las Normas técnicas correspondientes y deberá ser reutilizable bajo licencia CC BY o CC BY-ND).

## 8.- RECAPITULACIONES.

Uno de los derechos que las leyes de procedimiento desde al año 1992 reconocen a los interesados en un procedimiento en el que ostentan esa condición es el derecho a obtener copias de los documentos contenidos en los expedientes que dan soporte a esos procedimientos. Este derecho se amplía al acceso directo a esos documentos con la Ley 39/2015 como consecuencia del desarrollo de la tecnología que posibilita el ejercicio de este derecho. Uno de estos documentos es el informe o informes emitidos por los empleados públicos al servicio de las entidades locales, que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa dictada por el órgano competente de la entidad local.

El sistema de fuentes aplicable a la emisión de estos informes debe respetar los principios de jerarquía normativa, competencia y especialidad en la aplicación de las normas y está constituido por las Leyes 39/2015 y 40/2015 y su normativa de desarrollo.

Clarificada la distinta condición jurídica de las personas que se relacionan con las entidades locales y de los interesados en un procedimiento administrativo, de esta diferente condición jurídica se deriva que los derechos que ostentan unas y otros en las relaciones jurídico-administrativas no coincidan.

Referido a los derechos de los interesados, entre éstos se encuentra el de acceder en cualquier momento a los documentos contenidos en los citados procedimientos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.1,a) Ley 39/2015. La ley en este supuesto no establece la posibilidad de acceder a unos documentos y no acceder a otros. Es decir, el acceso es a la totalidad de los documentos que forman parte del expediente en el que ostentan la condición de interesados, incluidos los informes de los empleados públicos que se emiten en los procedimientos administrativos.

Como documento electrónico, los informes son “documentos de juicio” con una estructura lógica de datos y metadatos en la que se integran sus componentes: a) Contenido, entendido como conjunto de datos o información del documento, b) firma electrónica porque los documentos administrativos electrónicos, y aquellos susceptibles de formar parte de un expediente, tendrán siempre asociada al menos una firma electrónica de acuerdo con la normativa aplicable y c) metadatos del documento electrónico.

Asimismo, con la finalidad de facilitar la reutilización de todo documento electrónico, de conformidad con el principio de “documentos abiertos desde el diseño y por defecto” y referido al formato de los documentos, éstos deberán proporcionarse en formato abierto, legible por máquina accesible, fácil de localizar y reutilizable conjuntamente con sus metadatos con los niveles más elevados de precisión y desagregación. A estos efectos, a los informes de los empleados públicos al servicio de las entidades locales se le aplicaría la licencia CC BY o CC BY-ND.

Respecto de su propiedad intelectual, los empleados públicos, tanto de naturaleza laboral como de naturaleza funcionarial, al servicio de una entidad local ostentan los derechos de autor del informe que emiten, en concreto el derecho a exigir el reconocimiento de su condición de autor del informe y el derecho a exigir el respeto a la integridad del mismo e impedir cualquier deformación, modificación, alteración o atentado contra el informe que suponga perjuicio a sus legítimos intereses o menoscabo a su reputación. Ahora bien, los derechos patrimoniales de explotación previstos en el artículo 17 del RDL 1/1996, corresponden a la entidad local en la que el autor presta sus servicios tanto con carácter laboral como funcionarial.

En definitiva, los empleados públicos al servicio de la entidad local como autores de un informe deciden el contenido del documento electrónico (antecedentes y fundamentos de derecho necesarios en la redacción del informe) pero no su continente (será un documento electrónico que deberá cumplir lo dispuesto en el ENI y en las Normas técnicas correspondientes y deberá ser reutilizable bajo licencia CC BY o CC BY-ND).

## BIBLIOGRAFÍA.

ARQUERO, R.; DEL VALLE, F.; RAMOS, L.F.; BOTEZÁN, I.; MENDO, C.; SÁNCHEZ, R.; TEJADA, C.; COBO, S.; SALA, A. *Reutilización de la información generada en el sector público español*. Revista Española de Documentación Científica, núm.3 (julio-septiembre, 2011), vol. 34, pp. 427-446. ISSN: 0210-0614 Recuperado en fecha 28-07-2023 de <https://redc.revistas.csic.es/index.php/redc/article/view/706>

BLASCO DÍAZ, J.L. Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración. *Revista española de derecho administrativo*, núm. 136/2007, págs. 791-821. ISSN 0210-8461. Recuperado en fecha 24-07-2023 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2513332>

CARBAJO CASCÓN, F. *Titularidad de los derechos de autor sobre contenidos generados en universidades y centros de investigación*. Actas de derecho industrial y derecho de autor. Tomo 34, 2013-2014, (2013-2014), pp. 25-49, ISSN 1139-3289. Recuperado en fecha 29-07-2023 de [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/132073/euripides\\_carbajo\\_piuniversidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/132073/euripides_carbajo_piuniversidad.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

CAVANILLAS MÚGICA, S. *Propiedad intelectual y ciencia en la Ley de Economía Sostenible y en la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Pe.i.: Revista de Propiedad Intelectual, núm. 41 (mayo-agosto 2012), pp. 13-36.

Recuperado en fecha 27-07-2023 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4020704>

CLABO, N. Y RAMOS, I. *Reutilización de datos abiertos en la administración pública en España y uso de licencias-tipo*. Revista Española de Documentación Científica 38(3), e097 (julio–septiembre 2015). ISSN-L: 0210-0614.

Recuperado en fecha 25-07-2023 de <http://dx.doi.org/10.3989/redc.2015.3.1206>.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. *e-Administración*. Barcelona: Editorial UOC, 2008.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. *La difusión de información de la Administración local a través de medios electrónicos*. En Cerrillo, A. y Galán, A. (dirs.) *Informe sobre la Administración electrónica local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2009.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. *La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa*. Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura, vol. 188, núm. 756 (julio-agosto 2012), pp. 707-724. ISSN: 0210-1963. Recuperado en fecha 30-07-2023 de <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1495/1506>

FONDEVILA ANTOLÍN, J. *Unidad didáctica 8. Identificación y firma electrónica de las administraciones locales*. Curso de perfeccionamiento y profesionalización. Actividad administrativa electrónica de las Entidades Locales (V edición). Diputación de Granada, CEMCI, 2023.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y Fernández. T.R. *Curso de derecho administrativo II*. 6ª ed. Madrid: Civitas, 1999.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y Fernández. T.R. *Curso de derecho administrativo I*. 10ª ed. Madrid: Civitas, 2000.

GONZÁLEZ NAVARRO, F. “Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo”. *DA Estudios*, número 98/1996, pp. 11-40.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Manual de Procedimiento Administrativo*. 2ª. Ed. Madrid: Civitas, 2002.

LABASTIDA, I. “Las licencias Creative Commons en el Estado Español”. *Zehar: revista de Arteleku-ko aldizkaria*, ISSN 1133-844X, núm. 57/2005, pp. 68-71. Recuperado en fecha 25-07-2023 de [https://www.researchgate.net/publication/28099717\\_Las\\_licencias\\_Creative\\_Commons\\_en\\_el\\_Estado\\_Espanol](https://www.researchgate.net/publication/28099717_Las_licencias_Creative_Commons_en_el_Estado_Espanol)

MARTÍN DELGADO, I. Algunos aspectos problemáticos de la nueva regulación de uso de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas. *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 2018/2018, págs.1-47. ISSN 1139-8817. Recuperado en fecha 25-07-2023 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7767165>

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*. Granada: CEMCI Publicaciones, 2018.

MENDO, C.; RAMOS, L. F.; ARQUERO, R.; DEL VALLE-GASTAMINZA, F.; BOTEZÁN, I.; SÁNCHEZ, R.; TEJADA, C.; PEÓN, J.L.; COBO, S.; SALA, A. “Del acceso a la reutilización, del dato al documento: una visión conceptual de la información pública”. *Revista Española de Documentación Científica* vol. 36, núm.3/2013. ISSN-L: 0210-0614. Recuperado en fecha 28-07-2023 de <http://redc.revistas.csic.es/index.php/redc/article/view/805/995>

NAVARRO BONILLA, D. “La naturaleza del informe como tipología documental: documento gris, documento jurídico y documento de archivo”. *Anales de documentación*, número 5/2002, pp. 287-303.

PASTOR MERCHANT, F. “¿Por qué lo llaman procedimiento cuando quieren decir expediente? Sobre las funciones dogmáticas del expediente administrativo”. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 4/2021, pp. 153-180.

Recuperado en fecha 27-07-2023 de <http://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/661/733>

QUIRÓS HIDALGO, J.G. “Titularidad y transmisión de los derechos de autor del profesorado universitario”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña, AFDUDC*, número 10/2006, pp. 871-882.

Recuperado en fecha 02-07-2023 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2238682>

ROMÁN PÉREZ, R. “La titularidad de los derechos en el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual”. En *La propiedad intelectual en las universidades públicas: titularidad, gestión y transferencia* / coord. Román Pérez, R. Comares, 2016, pp. 3-44. El texto se ha consultado en fecha 27-07-2023 en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5712594>

ROMERO, C. “Propiedad intelectual y cultura libre: "copyleft" y licencias "Creative Commons": El "copyright" y la propiedad intelectual”. *Mus-A: Revista de los museos de Andalucía*, ISSN 1695-7229, núm. 11/2009, (Ejemplar dedicado a: Miscelánea jurídica para museos), pp. 81-84. Recuperado en fecha 25-07-2023 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo;jsessionid=D879EEC89D0E521D794EBFA8B2172C82.dialnet02?codigo=3078940>

TRONCOSO, A. “Reutilización de información pública y protección de datos personales”. *Revista General de Información y Documentación*, Vol. 19/2009, pp. 243-264. ISSN: 1132-1873. Recuperado en fecha 31-07-2023 de <http://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/RGID0909110243A/9169>

VALERO TORRIJOS, J. (7 y 8 de febrero 2014). “La simplificación del procedimiento administrativo desde la perspectiva de la innovación tecnológica: las claves jurídicas de una relación de desencuentro”. *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Santiago de Compostela. Recuperado en fecha 26-07-2023 de [http://www.um.es/idertec/wp-content/uploads/2014/02/eAd\\_simplificacion.pdf](http://www.um.es/idertec/wp-content/uploads/2014/02/eAd_simplificacion.pdf)

VALENTÍN, F. J. Y BUENESTADO, R. “Aproximación al panorama actual de la reutilización de la información del sector público”. *BiD: textos universitaris de biblioteconomia i documentació*, núm. 29/2012. ISSN 1575-5886. Recuperado en fecha 28-07-2023 de <http://bid.ub.edu/29/valentin2.htm>

VALERO TORRIJOS, J. “La reforma de la Administración electrónica, ¿una oportunidad perdida?”, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 172/2015, pp. 13-32. Navarra: Civitas. ISSN: 0210-8461.

VAN EECHOUD, M. Y VAN DER WAL, B. (enero 2008, p. 83). *Creative Commons Licensing for Public Sector Information - Opportunities and Pitfalls*. Recuperado en fecha 22-07-2023 en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1096564](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1096564)