



La TRANSPARENCIA en los PARLAMENTOS

02

COLECCIÓN

Especialización Temática de la Red de Expertos de Parlamentos

COMITÉ DE REDACCIÓN

EDITA

Fundación CEDDET

Av. Cardenal Herrera Oria 378 Madrid, España.

Isabel Revuelta de Rojas

Coordinadora Institucional de la Red de Expertos de Parlamentos. Congreso de los Diputados

Fernando Reviriego Picón

Redactor-jefe
Fundación Manuel Giménez Abad

Laura Sánchez Saiz

Coordinadora de la Red de Expertos de Parlamentos. Fundación CEDDET

María López Rodrigo

Gerente Programa Redes de Expertos Cooperación Española – CEDDET

Marina Serrano

Diseño y maquetación del cuadernillo

CONTACTAR

redes@ceddet.org

ACCESO A LA RED

www.ceddet.org



La presente publicación pertenece a la Red de Expertos CEDDET: en Parlamentos, está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento -No comercial- Sin obras derivadas 4.0 Internacional. Por ello se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta revista siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>. Para cualquier notificación o consulta escriba a redes@ceddet.org ISSN: 2603-6304. La Red de Expertos CEDDET, Conocimiento e Innovación y las entidades patrocinadoras no se hacen responsables de la opinión vertida por los autores en los distintos artículos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	03
-------------------	----

ARTÍCULOS.....	05
----------------	----

1. Manuel Medina Rubio

TRANSPARENCIA EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.....	04
--	----

2. Luis Rojas Gallardo

EXPERIENCIA Y DESAFÍOS DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE EN EL ÁREA DE TRANSPARENCIA.....	12
---	----

3. Rafael Rubio Núñez

PARLAMENTO ABIERTO: LA NOUVELLE CUISINE DE LA DEMOCRACIA.....	16
--	----

4. Mónica Moreno Fernández – Santa Cruz

LA TRANSPARENCIA EN LOS PROCESOS SELECTIVOS DE PERSONAL FUNCIONARIO EN EL ÁMBITO DE LAS CORTES GENERALES.....	23
---	----



La Red de Parlamentos es un espacio con una serie de actividades exclusivas para los antiguos miembros de sus cursos, pero también incluye otras actividades abiertas a no miembros, siempre desde la especialización y con ponentes/tutores de prestigio. En el año 2018 se han seguido dos líneas temáticas, siendo una de ellas la temática de transparencia que nos ocupa.

Los presentes artículos están íntimamente relacionados con las actividades desarrolladas y constituyen un producto de conocimiento de gran valor, que trasciende las actividades realizadas.

En estas líneas queremos agradecer a los autores y autora su colaboración, y también agradecer especialmente su compromiso a Isabel Revuelta, Interventora del Congreso de los Diputados y Coordinadora Institucional de la Red de Expertos de Parlamentos.

Esperamos que esta publicación sea de su interés. Será un placer tener noticias sobre la difusión que deseen hacer de la misma.

Red de Expertos de Parlamentos

parlamentos@ceddet.org

Fundación CEDDET



MANUEL MEDINA RUBIO

Director del Consejo de Transparencia y Protección
de Datos de Andalucía y Catedrático de Derecho
Constitucional de Sevilla.

TRANSPARENCIA EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Con un cierto retraso, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), incorporó a España en la corriente de fortalecimiento del “derecho a saber” que ya se había extendido en numerosos países de nuestro entorno. Y lo hace a través de dos vías: mediante el establecimiento de la obligación de publicar en los correspondientes sedes electrónicas o páginas web determinada información (las exigencias de publicidad activa enumeradas en los artículos 6 a 8 LTAIBG), y a través del reconocimiento de un derecho general de acceso a la información pública cuya titularidad se atribuye a “todas las personas” (art. 12 LTAIBG).

Ahora bien, en lo que a los Parlamentos concierne, no puede ciertamente afirmarse que la aprobación de la LTAIBG haya supuesto el estallido de un trueno en un cielo sereno. Al fin y al cabo, la instauración en sede parlamentaria de cierto grado de apertura ha sido un elemento consustancial al modelo mismo de democracia propio de nuestro entorno. Así es; frente a la opacidad característica de la Monarquía Absoluta (*arcana imperii*), la publicidad se configuró desde el inicio como el principio organizativo de los Estados de Derecho con forma parlamentaria, asumiéndose pronto como un elemento obligado respecto del poder legislativo: la apertura a la opinión pública de los debates parlamentarios está, ciertamente, en el origen mismo del Estado surgido de las cenizas del Antiguo Régimen¹.

La transparencia, sin embargo, va más allá de las tradicionales manifestaciones de la publicidad parlamentaria, la cual, en cuanto “exigencia del carácter representativo de las Asambleas en un Estado democrático mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores”, ha ofrecido habitualmente “dos vertientes: una, la publicidad de las sesiones; otra, la publicación de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados” (STC 136/1989, FJ 2º). Pues ahora se proyecta también a las citadas obligaciones de publicidad activa y a un derecho

1. Por todos, Jürgen Habermas: Historia y crítica de la opinión pública, Ediciones G. Gili, Barcelona, 1997.

de acceso que, en principio, se extiende generalizadamente a “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de [esta Ley] y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” (art. 13 LTAIBG). Bajo este prisma, la **transparencia** se muestra como la **última fase en la evolución natural del clásico principio de publicidad parlamentaria**.

Sin embargo, como adelantábamos, en este proceso de adaptación del tradicional principio a la época contemporánea no puede considerarse que la LTAIBG haya entrañado una radical innovación, toda vez que su artículo 2.1 f) sujeta al Congreso de los Diputados y al Senado a la legislación de transparencia, si bien solo “en relación con sus actividades sujetas a Derecho administrativo”, y extiende dicha vinculación a “las instituciones autonómicas análogas”. Es cierto que, con esta decisión, la LTAIBG se alinea con la previsión del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009, en cuyo artículo 1 se consideran “autoridades públicas” a los efectos del Convenio los organismos legislativos y autoridades judiciales, “en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia”; pero no es menos verdad que el propio Convenio reconoce la posibilidad de que los Estados extiendan el acceso en lo concerniente “al resto de sus actividades”.

Comoquiera que sea, a las actividades sujetas al Derecho administrativo se ciñen las exigencias de transparencia que penden sobre las asambleas legislativas según la LTAIBG, y que se proyectan esencialmente a **cuestiones atinentes a materia de personal, administración y gestión patrimonial**, que son los actos cuyo conocimiento el artículo 1.3 a) LJCA atribuyen a este orden jurisdiccional. No obstante, como acertadamente se ha señalado, parece que no hay inconveniente en asumir una interpretación amplia del precepto e incluir en esta categoría a los actos de gestión y control del gasto².

Por su parte, las leyes autonómicas aprobadas en desarrollo de la LTAIBG adoptan una diferente formulación de la esfera material en que sus respectivos Parlamentos quedan vinculados a las mismas. Así, en algunos casos la actividad parlamentaria resulta sujeta “en lo que afecta al ejercicio de sus funciones de carácter administrativo” (art. 3.2 de la Ley 1/2014 de Andalucía y art. 5.2 Ley 12/2014 de Murcia); formulación que permitiría incluir la actividad auxiliar regulada por el Derecho laboral y el Derecho privado³. Otras leyes autonómicas se inclinan por explicitar

2. Concepción Barrero: “Capítulo III: Transparencia: Ámbito subjetivo”, en Emilio Guichot (coord.): Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, Tecnos/Instituto García Oviedo, Madrid, 2014, pág. 72.

los concretos ámbitos materiales sujetos [“personal, bienes, contratación y subvenciones” en el art. 4.2 de la Ley 8/2015 de Aragón; “en todo caso...personal y contratación”, según el art. 3.1 d) de la Ley 1/2016 de Galicia].

Pero incluso en relación con este limitado ámbito material de aplicación de la legislación de transparencia hay alguna garantía prevista en la misma que, lisa y llanamente, no se aplica a las instituciones parlamentarias, a saber, la posibilidad de recurrir a las autoridades independientes de control antes de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de denegación de las solicitudes de acceso a la información (arts. 23.2 y Disposición adicional cuarta LTAIBG).

La razón de que se excluyan las funciones genuinamente parlamentarias de las exigencias de la LTAIBG y de que se impida el recurso a las autoridades independientes obedece, casi con total seguridad, a la pretensión de salvaguardar la autonomía de los Parlamentos en este ámbito. Respeto de la autonomía que se proyecta expresamente en la Disposición adicional octava LTAIBG, que establece que *“el Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley”*.

Y, consecuentemente con esta disposición, la mayoría de las leyes autonómicas dejan expresamente a salvo la autonomía reglamentaria en lo concerniente a la determinación de la aplicación efectiva de la legislación de transparencia a la correspondiente Asamblea legislativa⁴. Alguna singularidad presenta sobre el particular la Ley 19/2014 de Cataluña, toda vez que enumera las concretas tareas que ha de desempeñar el Parlamento a tal objeto –incluyendo un sistema de garantías propio, que ha de contar con un órgano de reclamación- e, incluso, le fija un plazo para acometer las pertinentes modificaciones normativas (Disposición adicional quinta). Una recepción matizada de la autonomía parlamentaria que ha servido claramente de modelo de la Ley 2/2015 de la Comunidad Valenciana (Disposición adicional cuarta).

El desarrollo de estas previsiones legislativas por parte del Reglamento de las respectivas Cámaras ha sido asimismo dispar. La tendencia mayoritaria ha sido reconocer la vigencia del principio de transparencia más allá de los limitados contornos exigidos por la LTAIBG, remitiendo a las Mesas la adopción de las medidas precisas para hacerlo efectivo (así, por ejemplo, el art. 66 bis

“Bajo este prisma, la transparencia se muestra como la última fase en la evolución natural del clásico principio de publicidad parlamentaria”

3. Severiano Fernández Ramos/José María Pérez Monguió: El Derecho al Acceso a la Información Pública en España, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2017, pág. 99.

4. Un excelente análisis ofrece al respecto Piedad García-Escudero: “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 36, 2015, especialmente pág. 198 y ss.

del Reglamento del Parlamento andaluz, el art. 210 del Reglamento del Parlamento canario o el art. 109 del Reglamento del Parlamento vasco). En contraste, el Reglamento del Parlamento catalán aborda con detalle el tratamiento de la cuestión, dedicando en su totalidad el Título VI a la transparencia. Resulta reseñable que el Reglamento optase por otorgar la competencia para resolver las reclamaciones en materia de derecho de acceso, mediante Convenio, a la autoridad independiente de control (art. 219); Convenio que, sin embargo, aún no se ha suscrito, por lo que la tarea sigue desempeñada por el órgano propio de la Cámara (véase la Resolución 46/2018 de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública).

Una cuestión estrechamente relacionada con la que nos ocupa es la de determinar si los parlamentarios pueden acudir a las autoridades de control de la transparencia cuando ven denegada su pretensión de información en el desempeño de su tarea de control del gobierno. Interrogante que se suscita desde el momento en que la Disposición adicional primera LTAIBG, en su segundo apartado, establece que se regirán por su normativa específica las materias que tengan un régimen específico de acceso a la información. Pues bien, a juicio del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, los cargos públicos representativos tienen a su disposición dos vías alternativas para canalizar las peticiones de información a sus correspondientes gobiernos. De una parte, en su condición de cargo público, a través de las disposiciones previstas al respecto por el Reglamento parlamentario, en las que se plasmaría el derecho fundamental ex art. 23 CE y, consecuentemente, permitiría acudir al procedimiento preferente de tutela de los derechos fundamentales y, en última instancia, interponer el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. De otro lado, y para el caso de que no se haya optado por la anterior vía, pueden ejercitar el derecho de acceso a la información pública regulado en la legislación de transparencia, en cuyo caso, obviamente, podría interponerse ante el Consejo la correspondiente reclamación (Resolución 96/2016)⁵. Ahora bien, una vez que el parlamentario ha optado por una de las dos vías, esta decisión le vincula en lo sucesivo, debiendo atenerse al régimen de recursos propio del bloque normativo elegido.

5. Todas las resoluciones del Consejo pueden consultarse en www.ctpdandalucia.es. En suma, los diputados sólo pueden recurrir, en su condición de tales, ante los Consejos de Transparencia cuando así lo prevea expresamente la ley autonómica reguladora de la transparencia o el correspondiente Reglamento (así, el art. 8.6 del Reglamento del Parlamento catalán). En esta línea, Martín María Razquin Lizarraga: "Límites del derecho de información de los diputados", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 113, 2018, pág. 66



LUIS ROJAS GALLARDO

Prosecretario de la Cámara de Diputados de Chile.
Participa en la Red Latinoamericana de Transparencia
(Letrado de la Comisión Bicameral de Transparencia
de la Cámara de Diputados).



EXPERIENCIA Y DESAFÍOS DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE EN EL ÁREA DE TRANSPARENCIA

No resulta exagerado señalar que actualmente nos encontramos frente a un descrédito transversal de las instituciones y a una extendida desconfianza en la política. De acuerdo con algunas encuestas¹, muchas personas estiman que las autoridades llegan al poder para beneficio propio y no en busca del bien común, lo cual constituye un problema grave que es imprescindible enfrentar para evitar el daño que están sufriendo nuestras instituciones democráticas.

La transparencia en el ejercicio de las funciones públicas es un atributo esencial de la democracia, no solo porque la ciudadanía tiene derecho a que sus autoridades rindan cuentas y a recibir información clara, precisa y oportuna, sino también porque constituye una herramienta para combatir la corrupción, al permitir que los medios de comunicación y la sociedad civil organizada ejerzan el control social.

2. IV encuesta de Auditoría a la Democracia del PNUD realizada en 2016.

En Chile, hemos avanzado significativamente en el área de transparencia desde el año 2008 con la publicación de la **Ley de Transparencia**, que ayudó a cambiar la cultura de los funcionarios hacia una mayor apertura de la información. Posteriormente se han dictado otras importantes leyes como la que regula el lobby y la gestión de intereses (2014); modificaciones a la información y formatos de las declaraciones de intereses y patrimonio; fideicomiso ciego y los casos calificados de enajenación de bienes que supongan conflictos de intereses en el ejercicio de la función pública (2014); y la ley de fortalecimiento y transparencia a la democracia que reformó varias materias de financiamiento electoral y sobre transparencia y democracia de los partidos políticos (2016).

Gracias a estas reformas, en el Rating Global del Derecho a la Información, Chile obtuvo 93 puntos de 150. Este Rating mide la solidez del marco jurídico de un país para garantizar el derecho a la información a través de 61 indicadores (derecho de acceso, alcance, solicitud de procedimientos, excepciones, apelaciones, sanciones y medidas de promoción, entre otros).

Las mayores falencias de Chile fueron el alcance de la ley, las excepciones y la promoción. Se reconoce que la ley chilena es sólida, con procedimientos claros, buenas reglas y una estructura efectiva para las apelaciones. Respecto al alcance, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los órganos constitucionalmente autónomos no están bajo la tutela del Consejo para la Transparencia por la independencia y división de poderes o la independencia constitucional respectivamente.

En el caso del Congreso Nacional, para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la Cámara de Diputados cuenta con una oficina de información especializada. En el Senado, por su parte, esta función recae en la Fiscalía.

Los reclamos por denegación de acceso a la información pública se presentan ante la Comisión de Ética y Transparencia correspondiente.

A diez años de la **Ley de Transparencia**, en septiembre de 2018, el Ejecutivo presentó el proyecto de ley Transparencia 2.0 que, entre sus objetivos, pretende extender el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia al Congreso Nacional, al Tribunal Constitucional, al Ministerio Público, la Contraloría General de la República, al Banco Central, al Servicio Electoral, al Tribunal Calificador de Elecciones, a la Corporación Administrativa del Poder

Judicial y a ciertas organizaciones privadas que reciban fondos públicos. El proyecto propone la creación de una Comisión de Transparencia del Estado integrada por las altas autoridades de los tres poderes del Estado y los órganos constitucionales autónomos para fiscalizar la implementación y cumplimiento de la ley. También se crean Direcciones de Transparencia en cada uno de estos órganos, las que estarán integradas por tres directores, dos de los cuales serán designados por la Comisión de Transparencia del Estado y el restante por el presidente, jefe superior u órgano de dirección superior del órgano autónomo constitucional en base a una nómina que elaborará el Consejo de Alta Dirección Pública. Varios expertos se han pronunciado respecto de esta fórmula y han manifestado sus dudas sobre ésta, ya que no integra al Consejo para la Transparencia y puede fragmentar el derecho de acceso a la información al existir diferencias de resolución de solicitudes en las Direcciones de Transparencia.

De acuerdo con el Índice de Transparencia Legislativa 2016 de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, el Congreso de Chile obtuvo una calificación del 64 por ciento, siendo el segundo porcentaje más alto para América Latina después de Costa Rica (que obtuvo un 72 por ciento), siendo el promedio de la región de un 51 por ciento. Tal vez sería conveniente contar con un órgano independiente que revise los reclamos de quienes no se conformen con la información que proporciona el Congreso, en lugar de que la revisión sea efectuada por las respectivas comisiones de ética.

Es así, y teniendo en cuenta otras disyuntivas que se han presentado en el tiempo, que los senadores integrantes del Grupo Bicameral de Transparencia presentaron un proyecto de ley que reforma la Ley Orgánica del Congreso (LOC) y que contiene cambios importantes para consagrar el derecho al acceso a la información y a la transparencia. Además, fortalece los mecanismos de ética y probidad del parlamento y fomenta la participación ciudadana en el proceso legislativo.

Este proyecto de ley crea una Dirección de Ética Parlamentaria que fortalece el proceso de acceso a la información pública. Por ejemplo, se homologan los plazos a los de la Ley de Transparencia, y en el caso de que la información no se entregue en el plazo o sea denegada, el solicitante podrá recurrir ante esta Dirección y se podrá apelar ante las Comisiones de Ética y Transparencia.

La Dirección estaría a cargo de un órgano colegiado común a ambas Cámaras, sus tres integrantes serían profesionales destacados en materias de ética, probidad y transparencia, seleccionados por Alta Dirección Pública y, posteriormente, las Comisiones de Ética y Transparencia presentarían su propuesta a ambas Salas, aprobándose con el acuerdo de las 3/5 partes de las Corporaciones. Los integrantes cumplirían un plazo de seis años no renovables y podrían ser removidos por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de ambas Salas por inhabilidad sobreviniente, incapacidad o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. Esta Dirección de Ética estaría cumpliendo con los requisitos de la **Guía de Implementación de la Ley Modelo Interamericana** elaborada por la Organización de Estados Americanos (OEA).

Retos quedan varios, como profundizar el trabajo realizado de manera que la información que se publique de forma activa y proactiva cumpla con criterios de calidad, es decir, que sea información oportuna, veraz, clara, comprensible, completa, accesible y comparable. En el Congreso estamos actualizando los sitios web para cumplir con estos criterios, lo que comparado con lo que había el año 2012, constituye un salto considerable ya que los usuarios pueden encontrar información de comisiones en radio, vídeo y minutas; votaciones; asistencias; viajes, registro de audiencias de lobby y gestión de intereses; declaraciones de intereses y patrimonio; informes de asesorías, entre otros.

Adicionalmente, estamos comenzando el proceso de cocreación de nuestro **III Plan de Acción de Parlamento Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto**, lo que ha brindado la oportunidad de trabajar con las organizaciones de la sociedad civil en un escenario propicio para actuar por un objetivo común, conocerse y acordar soluciones cuando hay dificultades.

El desafío más inmediato del Congreso de Chile es que se apruebe el proyecto de ley de reforma de la LOC para poder contar con la Dirección de Ética y Transparencia que fortalecería los estándares de ética, probidad y transparencia del parlamento, junto con la aprobación del reglamento de participación ciudadana en el proceso legislativo y la implementación del Congreso Virtual que recibiría y automáticamente resumiría la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo (compromisos de nuestro segundo Plan de Acción de Parlamento Abierto).

“...se debe trabajar para aumentar el conocimiento de la ley de transparencia en Chile, para fomentar su uso y democratizar la información”

En términos generales se debe trabajar para aumentar el conocimiento de la ley de transparencia en Chile, para fomentar su uso y democratizar la información, propiciando la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia.

Sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la OEA es contemplar la importancia de la información para que las mujeres tomen decisiones más efectivas e informadas sobre educación, salud, trabajo, empoderamiento económico, participación y protección de sus derechos humanos, por lo que hay un reto importante para avanzar en la producción y diseminación de información, estadísticas y datos de otra naturaleza que recolectan las instituciones públicas de manera desagregada. Este tema no se aborda en la Ley Transparencia 2.0.

Adicionalmente, es necesario potenciar la creación y conservación de archivos digitales. Sin archivos no hay transparencia, por lo que se requiere una política de preservación de largo plazo para conservar el patrimonio digital.

Por otra parte, un tema pendiente en Chile es contar con una adecuada normativa sobre protección de datos personales, de manera de poder lograr el equilibrio entre la protección de la vida privada de las personas y el acceso a la información, y de esta forma asegurar que la difusión de la información efectivamente sea de interés público.

Sin perjuicio de que no me parece adecuada la fórmula propuesta en el proyecto presentado por el actual Gobierno, destinado a crear Direcciones de Transparencia en el Congreso Nacional y en cada uno de los órganos constitucionalmente autónomos por las razones referidas anteriormente, resulta especialmente relevante que, al margen de la decisión que se tome durante la discusión parlamentaria, los procesos de designación de los consejeros de los órganos garantes sean transparentes y exista una adecuada publicidad del proceso, evitando las cuotas políticas y se exija que quienes postulen a los cargos sean profesionales que cuenten con experiencia y méritos comprobados, cuyo proceso de designación se realice

en audiencias públicas y con indicadores claros que permitan calificar las competencias de los candidatos antes de ser aprobados. En este sentido, la Guía de Implementación de la Ley Modelo Interamericana de la OEA expresa que es clave para la legitimidad del órgano el proceso de designación de los consejeros y recomienda que sean un número impar y que ejerzan la función por un plazo que exceda un mandato presidencial.

Es un hecho objetivo que Chile ha avanzado de manera significativa en materia de transparencia y acceso a la información pública en la última década. No obstante, estoy convencido de que es posible seguir perfeccionando nuestra institucionalidad en la materia, de manera que la gestión pública sea más eficiente, más efectiva y que permita un mayor y mejor acceso a la información de los órganos del Estado.

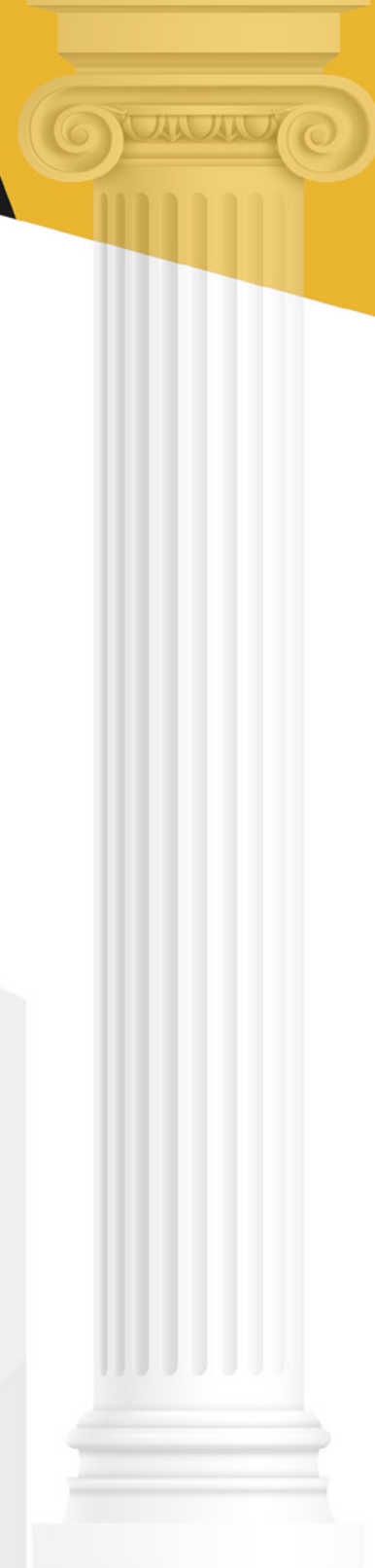
BIBLIOGRAFÍA

Lagunes, P., & Pocasangre, O. (2017). *Transparencia dinámica: Una auditoría de la Ley de Libertad de Información de México*. Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://doi.org/10.18235/0000954>

Lanza, D. E. (2015). *El derecho al acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento*, 24.

OEA. (2018) OEA, *Departamento de Derecho Internacional*. Boletines Informativos. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/boletines_informativos_DDI_taller_acceso_informacion_Mexico_May-2018.html

Orme, B. (2017) *Acceso a la información: Lecciones de la América Latina*, 8, 26. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002498/249837S.pdf>





RAFAEL RUBIO NÚÑEZ

Profesor de la Universidad Complutense, Miembro de la Comisión de Venecia y autor de “Parlamento Abierto. El Parlamento en el siglo XXI” (2017) y “El Parlamento Abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas” (2017).

PARLAMENTO ABIERTO: LA NOUVELLE CUISINE DE LA DEMOCRACIA

Desde hace un tiempo oímos hablar, cada vez con más fuerza, de la crisis de democracia liberal. El sistema político que se levantó sobre la base de la soberanía nacional depositada en las Cortes se ve amenazado por alternativas que van desde gobiernos autoritarios hasta mecanismos de democracia directa basados en la toma asamblearia de decisiones. Como ocurrió en los años 70 con la *nouvelle cuisine*, la democracia también necesita, (según la definición que la Enciclopedia Británica da a este estilo culinario) un nuevo “estilo capaz de devolver la frescura y la claridad” al sistema democrático, capaz de ofrecer respuestas a estas nuevas demandas con los mismos ingredientes. Así el Parlamento se presenta como el último reducto de la democracia, su fortalecimiento se convierte en prioritario, y este pasa necesariamente por su capacidad de respuesta y adaptación a las lógicas, necesidades y demandas de la sociedad del siglo XXI. Un conjunto de respuestas que aglutina el concepto de Parlamento Abierto.

En este contexto la transparencia parlamentaria se va consolidando así como la base sobre la que se levanta la nueva receta de la democracia, un nuevo esquema de relación de las instituciones con los representados que está determinado por tres ingredientes: libertad de información (freedom of information), participación (open government) y rendición de cuentas (accountability). Entre ellos se establece un necesario maridaje, en el Parlamento Abierto, hasta el punto que sin información no es posible ni la deliberación, la participación, ni la rendición de cuentas. El conjunto de todos ellos resulta clave para alcanzar instituciones abiertas, accesibles y cercanas a los ciudadanos, la base mínima de legitimidad que se exige hoy a cualquier institución democrática.

No nos puede sorprender que esta receta se aplique con más razón al Parlamento como depositario de la soberanía nacional. En el funcionamiento del Parlamento, como señalan clásicos como Schmitt o Bentham, la publicidad sigue siendo un elemento esencial, uno de los principios en los que descansa el “espíritu del parlamentarismo”, como recordaba de Vega.

Esta transparencia, se ejerce en los Parlamentos en una doble dirección: la *activa* (que supone la puesta a disposición del ciudadano de la información a través de diversos medios) y la *pasiva* (por la que el ciudadano puede solicitar la información que considere oportuna que no es propiedad de la institución sino de los ciudadanos, lo que hace obligatoria su transmisión en aquellas materias que tienen un interés público y social).

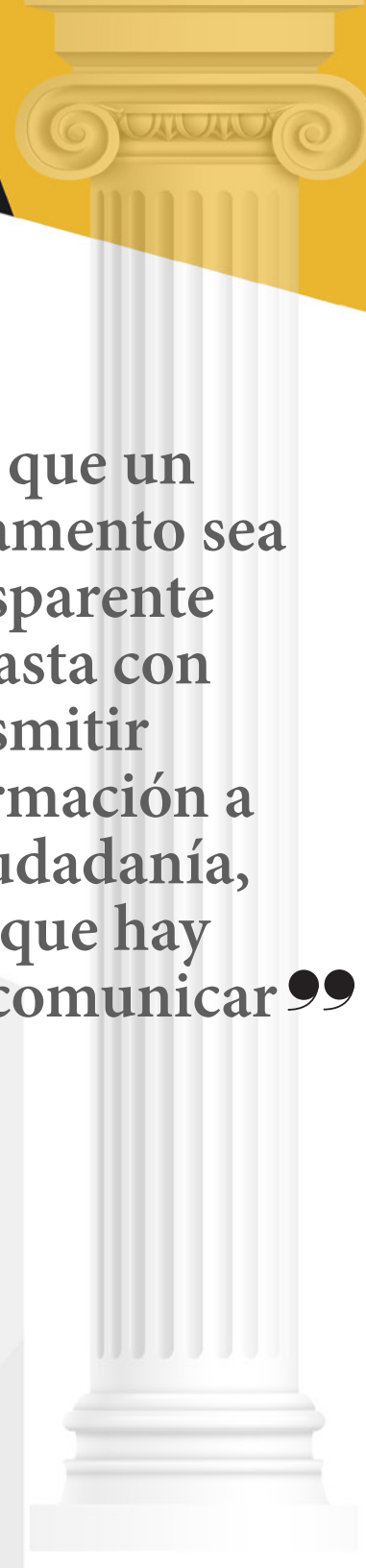
Dentro de la activa que el Parlamento sea transparente significa que sus deliberaciones (decisiones, trabajos, trámites y procedimientos) están abiertas al público. Para hacerlo posible hoy contamos con nuevos utensilios, tecnología aplicada al Parlamento, que ejerce como la espuma y los sifones de la cocina de la democracia, y que hacen posible que este cambio sea algo más que un retoque estético y afecte de lleno a las bases de la democracia. Desde esta perspectiva los cambios sociales y políticos que propician las TIC traslada a los Parlamentos la necesidad de facilitar información y servicios *online*, y que éstos contenidos sean accesibles y usables, a la vez que permitan a los ciudadanos comunicarse con los representantes.

Pero la transparencia parlamentaria no se puede limitar a convertir los servicios informativos de la cámara en “taquígrafos” o en un boletín oficial de las cámaras vía *online* y accesible en mayor medida ahora gracias a la tecnología. Es necesario que la transparencia sea capaz de ir mucho más allá de los datos e internet. El Parlamento, no se puede contentar con publicar la información en bruto sino que debe asumir la tarea de elaborar la información de forma que sea inteligible, teniendo en cuenta que los ciudadanos no están familiarizados con el funcionamiento parlamentario. La información debe ofrecerse según el principio de *informability* que significa que tiene que ser accesible para el público más amplio posible (incluyendo a las personas con bajos niveles de escolaridad, dificultad de aprendizaje o alguna discapacidad sensorial). El verdadero afán de apertura de la institución parlamentaria pasa por determinar bien sus públicos potenciales y adaptar sus estructuras, diseños, procesos y personal a los intereses y necesidades que requieran los ciudadanos. La transparencia parlamentaria implica, así, adaptar los contenidos para que no sean entendibles únicamente por expertos en procedimientos legislativos. Los protagonistas en los canales de comunicación parlamentarios deben ser los ciudadanos, que no conocen de leyes y que se quieren involucrar en la política de igual manera que lo hacen en otras actividades: sin solemnidades, horarios o tiempos especiales.

De ahí que junto a internet, donde conviven distintos formatos de audio, vídeos, tutoriales infográficos, formatos multimedia con grandes posibilidades, la transparencia no puede renunciar a los medios tradicionales como la radio, televisión, publicaciones, centros de atención e información ciudadana o iniciativas educativas y de sensibilización sobre el Parlamento, en especial, las dirigidas a los jóvenes.

Llevar el Parlamento a todos requerirá también utilizar un vocabulario más cercano que destaque las ideas esenciales de una medida o una decisión y sepa explicar su relevancia y sus consecuencias prácticas. Esta adaptación a la forma de pensar del público resultará esencial para que el Parlamento ocupe el papel que le corresponde en el Siglo XXI. En un contexto en el que los grupos parlamentarios han asumido el protagonismo, y la institución se ha convertido en un mero recipiente sin vida propia, es preciso reivindicar el papel de la institución parlamentaria, y la confianza de los grupos para otorgar a las cámaras verdadera autonomía en sus labores de comunicación. Aplicar la transparencia es adaptar y personalizar la información pensando en el destinatario, y para que esto sea posible es necesario que el Parlamento, como institución, cuente con libertad para la generación, la reelaboración y la selección de estos contenidos hasta presentarlos de una manera entendible para la generalidad de los ciudadanos.

Otro aspecto de la transparencia de las cámaras que hemos de tener en cuenta es la apertura a otros actores de la posibilidad de publicar información parlamentaria. De esta manera se logra una mayor personalización y una mejor difusión, cuando estos actores se vuelven aliados en la producción y distribución de información parlamentaria. Esta descentralización en la personalización de la información parlamentaria puede hacerse a través de actores externos (que podrán reelaborar la información en función de sus peculiares intereses y los de su comunidad de usuarios), o por medio de actores del propio Parlamento (sin responsabilidad directa en la difusión de la información). Si, como hemos visto, el Parlamento suele cumplir con las expectativas de recoger de manera fidedigna lo que ocurre en las cámaras, hoy necesita ir más allá y actuar como plataforma abierta que junto a la información oficial básica permite que distintos actores participen en la conversación y proporcionen contenidos específicos, que complementen esta información ofrecida por las cámaras y sirvan de base para una comunicación basada en el diálogo y que destaque por su capacidad de escucha activa a la ciudadanía.



“Para que un Parlamento sea transparente no basta con transmitir información a la ciudadanía, sino que hay que comunicar”

Involucrar nuevos actores en este proceso de comunicación supone asumir como regla el diálogo y como objetivo la generación de espacios para que este diálogo sea posible, aprovechando las posibilidades tecnológicas que las TIC ofrecen. En la era de la sociedad de la información, más y más ciudadanos esperan poder comunicarse con sus representantes y recibir algún tipo de reconocimiento o respuesta. Y cada vez hay más y mejores técnicas para hacerlo posible.

Para que información y diálogo adquieran relevancia deben ajustarse también a los nuevos tiempos informativos. Quizá es éste uno de los cambios comunicativos más importantes de la Sociedad de la Información: el tiempo de respuesta debe ser prácticamente inmediato pues ya no depende de la publicación en el periódico del día siguiente, ni de la emisión del telediario. El horario no puede ser tanto el de la institución, sino el de la sociedad. El retraso en la respuesta puede ser determinante y condicionar el papel del Parlamento como actor político y social de relevancia. Así, el manejo de los tiempos y el valor de la formación determinarán si la institución parlamentaria es un referente informativo.

Podemos concluir, por lo tanto, que para que un Parlamento sea transparente no basta con transmitir información a la ciudadanía, ni con multiplicar o difundir con mayor facilidad (a través de las TIC) la misma, sino que hay que comunicar, la información debe aportar valor añadido en el sentido de que esté bien transmitida, actualizada, bien organizada, accesible, adaptada al usuario, relevante y abierta al diálogo.

Lograrlo es mucho más que seguir una simple receta, la de los procedimientos y la organización de las cámaras para dotar de contenido al principio de publicidad, supone además un cambio de mayores dimensiones, un cambio en las técnicas de cocina. De ahí la necesidad de añadir a la transparencia de la información parlamentaria elementos como el acceso a la misma, la mejora del análisis y la promoción de una cultura de la transparencia. No se trata de ir añadiendo transparencia de manera aleatoria, al calor de una moda, sino que la apuesta por la transparencia debe ser permanente y a largo plazo, removida a fuego lento para consolidar una capa de confianza, imprescindible para la consolidación de nuestro sistema democrático.



MÓNICA MORENO FERNÁNDEZ- SANTA CRUZ

Letrada de las Cortes Generales.

Directora de Recursos Humanos y Gobierno Interior
del Congreso de los Diputados.



LA TRANSPARENCIA EN LOS PROCESOS SELECTIVOS DE PERSONAL FUNCIONARIO EN EL ÁMBITO DE LAS CORTES GENERALES

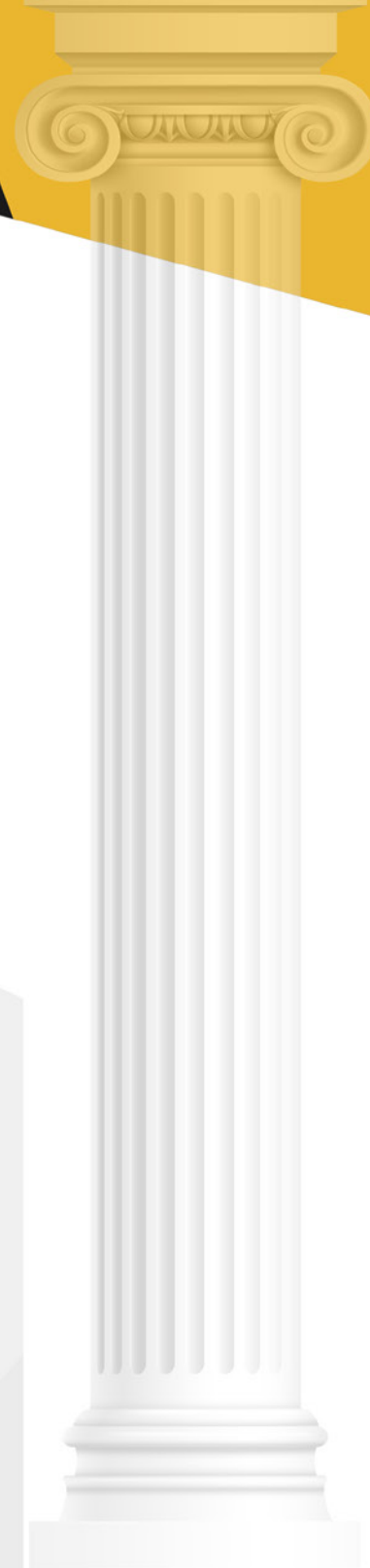
Garantizar la eficacia y mejor funcionamiento de cualquier organización requiere acertar con dos aspectos fundamentales: saber seleccionar el perfil adecuado que se necesita para las funciones que se han de desempeñar, y ser capaz de retener el talento que se ha seleccionado. Esto se puede aplicar tanto al ámbito privado como al ámbito público, pero es solo en este último donde el primero de los elementos de la ecuación, la selección de personal, adquiere unas características y relevancia propias, pues a diferencia de la metodología que para ello pueda utilizarse en el ámbito privado, y que queda a voluntad del empleador, los procesos selectivos públicos están cincelados por el derecho fundamental de acceso a la función pública, consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución Española de 1978, que se refiere al derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, comprendiendo el acceso tanto a los cargos representativos, mediante sufragio pasivo, como el acceso a la función pública, conforme a los principios de mérito y capacidad, en relación con lo dispuesto en su artículo 103.3.

El acceso al empleo público debe contemplarse, por tanto, en el marco del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas, también recogido en los artículos 21.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Además, en los últimos años, la normativa de transparencia ha adquirido un rol fundamental para asegurar la limpieza de los procesos selectivos públicos y generar confianza en los potenciales participantes en los mismos. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone en su preámbulo que “la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica y exigente”.

Nos vamos a referir en concreto a la transparencia en los procesos selectivos de personal funcionario en las Cortes Generales, y, como punto de partida debemos recordar que el artículo 72 de la Constitución Española, en el marco de la separación de poderes, consagra el principio de autonomía parlamentaria, disponiendo que “las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales...”, de modo que comprende la autonomía en materia de personal, expulsando toda interferencia del poder ejecutivo.

Al amparo del mandato constitucional, las Cortes Generales, Congreso y Senado, cuentan con una administración y personal propios, y con una normativa autónoma, de modo que no resulta de aplicación el Estatuto Básico del Empleado Público, por el que se rige el personal al servicio de la Administración pública, sino que los derechos, deberes, compatibilidades y situaciones administrativas, y resto de aspectos del régimen jurídico de los funcionarios de las Cortes Generales, se encuentran regulados en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, aprobado el vigente por las Mesas del Congreso y del Senado en su reunión conjunta de 27 de marzo de 2006.



En cualquier caso, la autonomía parlamentaria no ha obstado una aproximación en cuanto al régimen de ambas estructuras, de forma que el régimen del personal de las Cortes Generales se ha ido adaptando a lo previsto para la Administración pública, en materia de sindicación, negociación colectiva, vacaciones u otras medidas, como las referentes a la conciliación entre la vida familiar y laboral, pero cada una de dichas medidas han tenido que ser recogidas en el propio Estatuto o aplicarse por acuerdo interno de las Cámaras, incluso las más favorables, como la ampliación de los permisos de maternidad y paternidad, contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En relación con lo anterior, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 139/1988, de 8 de julio, estableció que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales es una norma primaria a favor de la cual se establece una reserva formal y material, quedando la regulación que se le encomienda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica.

Así pues, es el Estatuto del Personal de las Cortes Generales el que determina el tipo de personal que puede prestar servicio en las Cámaras, y distingue entre personal funcionario, al que nos referiremos en este artículo; personal laboral, que se rige por el Estatuto de los Trabajadores y el propio Convenio Colectivo de la Cámara a que está adscrito (médicos, traductores-intérpretes, informáticos, técnicos de prevención de riesgos laborales); personal eventual, nombrado y cesado libremente para tareas de asistencia directa y de confianza a los parlamentarios y al que se aplica el Estatuto del Personal de las Cortes Generales en todo lo que no se oponga a su naturaleza; y, excepcionalmente, personal perteneciente a Cuerpos de la Administración General del Estado (caso de la Policía Nacional que desempeña funciones de seguridad bajo las órdenes de la Presidencia de cada Cámara, si bien permanece en activo en el Ministerio del Interior).

El personal funcionario es el único que se vincula a las Cortes Generales en virtud de nombramiento legal, con carácter permanente, mediante una relación estatutaria de servicios profesionales, en los que se dibuja la total independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones a lo largo de los derechos y deberes que recoge el Estatuto. Como señalan García-Escudero y Pendás, el reconocimiento constitucional de la autonomía en materia de personal pone de relieve la consideración fundamental del mismo, marcado por las peculiaridades del propio Parlamento y de la naturaleza del trabajo parlamentario,

al que se exige una específica cualificación y disponibilidad, unida a una exquisita imparcialidad política, que ha determinado históricamente un sistema de reclutamiento, retribución y disciplina propios. Tan importante es la consideración de este personal funcionario que el Estatuto protege sus funciones, determinándose en el mismo que ni el personal laboral, ni el eventual, ni el perteneciente a Cuerpos de la Administración General del Estado, podrán desempeñar funciones atribuidas estatutariamente a los funcionarios de las Cortes Generales. Por otro lado, salvo los funcionarios, el resto del personal mencionado no es de Cortes Generales sino que lo es de cada Cámara.

Para el ingreso en todos los Cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales (Letrados, Archiveros-Bibliotecarios, Asesores Facultativos, Redactores Taquígrafos y Estenotipistas, Técnico-administrativo, Administrativo y de Ujieres) se establece el sistema de oposición pública como vía de acceso, atendiendo a los principios constitucionales de mérito y capacidad y exigiendo en cada caso una determinada titulación en relación con sus funciones estatutarias. Una vez que son nombrados y toman posesión, los funcionarios pueden prestar servicio en el Congreso, Senado o Junta Electoral Central.

En el ámbito parlamentario, este sistema de acceso a la función pública es absolutamente contrario al clientelismo político y a los nombramientos partidistas y de confianza, de modo que los funcionarios públicos, entendidos como personal vinculado con una relación permanente al Parlamento, imparciales e independientes, no pueden ser removidos de sus puestos o separados del servicio si no es por las causas que se contemplan en su Estatuto, una cautela fundamental que, como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 47/1990, de 20 de marzo, complementa la igualdad de oportunidades en el acceso a los puestos y cargos públicos, sin posibilidad alguna de discriminación, y con la garantía a permanecer en los mismos y desarrollar las funciones que tiene encomendadas.

En cada proceso selectivo, por supuesto siempre en el marco del Estatuto del Personal de las Cortes Generales y el resto de normas que puedan resultar aplicables, las bases de cada convocatoria se convierten en la “ley” de la misma, y aunque la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no se refiere en concreto a los procesos selectivos en el ámbito del empleo público, sus principios y disposiciones han ido calando en los últimos años las bases de las

convocatorias. Y si bien ha mejorado indudablemente los procesos selectivos, a la vez ha despertado algunos problemas cuando la transparencia puede colisionar con otros intereses o derechos, que también deben ser tenidos en cuenta para respetar la esencia del proceso, la discrecionalidad técnica de los tribunales y las garantías del resto de los aspirantes.

Nos vamos a referir, así, a los requisitos que consideramos más importantes en las convocatorias de selección de personal y a algunas de las cuestiones planteadas por la transparencia en torno a algunos de ellos.

- En primer lugar, y como marco de todos los procesos selectivos, debe aprobarse por las Mesas de las Cámaras, previa la preceptiva negociación colectiva con los representantes del personal, un plan de empleo plurianual, al que se dé publicidad y que refleje las necesidades de personal en un tiempo razonable, garantizando, a la vez, que el Parlamento no se quede sin medios por una mala planificación de reposición de efectivos, y consiguiendo que haya una demanda de aspirantes que se puedan preparar los temarios con el tiempo suficiente, para lo que es fundamental la regularidad de las convocatorias, algo muchas veces complicado en el ámbito parlamentario debido a las dificultades que supone el cambio de Legislatura, que generalmente interrumpe o alarga las previsiones en materia de personal, perjudicando esa regularidad que es tan importante para contar con un buen banco de opositores preparados para cada convocatoria.
- Respecto de cada convocatoria concreta, todas las actuaciones que afecten al proceso selectivo deben contar con la necesaria publicidad y transparencia, anunciándose en los diarios o boletines oficiales y en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web, como es el caso de la propia convocatoria con las bases que han de regir la oposición, los miembros del tribunal, las listas de admitidos y excluidos, tanto provisionales como definitivas, el anuncio de las fechas de las distintas pruebas o ejercicios, los criterios de corrección y calificación, la relación de aprobados y el nombramiento final como funcionarios de carrera.
- En el tribunal que valora el proceso selectivo no debe existir corporativismo (mayoría de miembros del cuerpo de funcionarios que se selecciona) y es muy importante

definir unas causas bien tasadas de recusación y abstención de sus miembros, que eviten la existencia de relaciones familiares o de amistad o enemistad manifiesta, o de cualquiera intereses que sean ajenos al mérito y la capacidad.

- En cuanto a las pruebas selectivas, debe tenerse en cuenta que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, el acceso, y el proceso selectivo que le precede, sólo son legítimos si los requisitos exigidos sirven para constatar el mérito y la capacidad, valorándolos de forma adecuada, por ello “los poderes públicos no pueden exigir en las convocatorias requisitos que no estén relacionados con el mérito y la capacidad para seleccionar al personal que accede a esos cargos públicos” (STC 215/1991, de 14 de febrero). Además, las pruebas selectivas públicas deben ser generales y abstractas, nunca ad personam. En garantía de la transparencia y confianza en el proceso, los temas de conocimiento que se exigen, las características de los ejercicios y los criterios de calificación de los mismos, deben quedar claros de antemano para todos los aspirantes, que siempre tendrán la posibilidad de recurso contra los actos del Tribunal que pongan fin o les impidan continuar el proceso selectivo, así como acceso a sus exámenes y calificaciones.

Las pruebas selectivas de funcionarios, sean tipo test, de desarrollo escrito, orales, de idiomas o prácticas, deben ceñirse a la demostración de los conocimientos adquiridos sobre los temarios exigidos y que se publican con la convocatoria. Para garantizar la mejor selección, estas pruebas deben perfilarse lo más ajustadamente posible a las funciones de cada Cuerpo de funcionarios y a la titulación requerida para el ingreso en cada uno de ellos.

La celebración de los ejercicios orales debe ser pública, y la corrección de los ejercicios escritos anónima, tomándose por el tribunal las medidas necesarias para ello, como la asignación a cada opositor de un código o la separación de las cabeceras con los datos del aspirante del propio ejercicio, desvelando la identidad de los mismos solo tras la corrección y puntuación de las pruebas, un aspecto que facilitan sobremanera las nuevas tecnologías. En el caso de procesos selectivos masivos es aconsejable incluir como primera prueba un tipo test, preguntas con varias respuestas de las que solo una es la correcta, pudiendo incluir tanto pruebas psicotécnicas, como de gramática y teóricas,

“Sin duda, la transparencia ha mejorado los sistemas de acceso al empleo público, la igualdad de oportunidades y la confianza en el proceso”

sobre el temario incluido en la convocatoria, en las que las que el aspirante debe conocer previamente la puntuación necesaria para la superación de las mismas, el valor de las contestaciones correctas, de las erróneas y el de las no contestadas. Además deben preverse, en las bases o en criterios del tribunal publicados antes de la celebración de las pruebas, la forma de solventar empates en la puntuación, o si no puede superar una determinada prueba más de un cierto número de aspirantes, el triple por ejemplo de las plazas convocadas, una medida útil en el caso de procesos masivos. Tras la realización del ejercicio deben publicarse las respuestas correctas del tipo test, y abrirse un plazo para posibles impugnaciones de preguntas erróneas. En este último caso hay convocatorias en el ámbito de la Administración pública que incluyen preguntas de reserva para el caso de que se anulen preguntas del examen, por contener errores o no quedar clara la respuesta correcta, pero, en nuestra opinión, parece más aconsejable que, en el caso de tener que anular una pregunta del examen, se reajuste proporcionalmente el valor de la prueba sin dicha pregunta. En este sentido, el Tribunal Supremo, en diversas sentencias, ha establecido que, siempre que una de las contestaciones sea más correcta que las demás, debe mantenerse la misma como correcta, para garantizar la igualdad de oportunidades y los intereses de todos los participantes en el proceso.

En la corrección no anónima, que es el caso de los ejercicios orales o lectura de ejercicios escritos, en los que el tribunal identifica al opositor, deben publicarse con antelación los criterios de valoración y calificación de los ejercicios con carácter general, y motivarse después las puntuaciones otorgadas a cada aspirante en las actas del tribunal. La jurisprudencia del Tribunal Supremo es muy clara en la importancia de la motivación de las calificaciones con arreglo a unos criterios objetivos que deben ser conocidos con anterioridad a la celebración de los ejercicios por los candidatos. La discrecionalidad técnica del tribunal queda así enmarcada por la igualdad a la hora de calificar cada ejercicio para candidato y la primacía de los principios constitucionales de mérito y capacidad, y si bien los tribunales deben contar con una necesaria discrecionalidad técnica, también deben ajustarse a normas de procedimiento y criterios de calificación que deben ser públicos y homogéneos.

Para garantizar esa discrecionalidad técnica, no parece recomendable, en nuestra opinión, dar publicidad a las actas del tribunal, a las que sin embargo sí se tendrá acceso una vez presentado recurso contra sus actos cuando pongan final al procedimiento, o impidan a un aspirante continuar participando en el mismo. A estos efectos, los posibles recursos, deben aparecer con claridad en las bases de la convocatoria.

- En cuanto al acceso a los exámenes, los participantes de un proceso selectivo, en la medida que tienen la condición de interesados, tienen derecho a saber el contenido de su propio ejercicio y el de los exámenes realizados por otros candidatos, acceso que no está limitado por la normativa de protección de datos. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece como principio general que los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Pero el acceso a los ejercicios de otros aspirantes ha sido siempre una cuestión delicada, especialmente cuando, con carácter previo a la formalización del recurso, se solicita por un interesado acceso al expediente del proceso selectivo ya finalizado, y a todos los ejercicios realizados por el resto de los opositores, no solo al propio. La práctica seguida en las Cortes Generales ha sido conceder el acceso al propio ejercicio y la parte del acta relativa a su puntuación y, una vez presentado el recurso, a todo el expediente, incluidos los ejercicios del resto de los opositores. Pero la normativa de transparencia y el acceso a la información y documentación pública contenidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, ha obligado a cambiar este criterio, si bien teniendo en cuenta que la cuestión no es que se pretendieran proteger determinados datos, sino de garantizar la igualdad de armas en el proceso contradictorio que supone un recurso, de manera que cuando se solicita el acceso por un interesado al contenido de los ejercicios de otros aspirantes, debe darse conocimiento

de ello a quienes los realizaron, notificando el acceso al expediente y a sus datos por el potencial recurrente. Cuando ya nos encontramos dentro del recurso, la perspectiva es lógicamente distinta.

Otra cuestión que se plantea, bajo el paraguas de la transparencia, es la solicitud de los ejercicios o preguntas que constituyeron las pruebas de convocatorias anteriores, ya finalizadas, en los que deben plantearse algunas consideraciones particulares para su concesión, como por ejemplo que el acceso a los mismos de una persona que lo solicite, en cualquier momento, puede transformarse en una ventaja frente a otros posibles aspirantes de cara a un nuevo proceso selectivo, y por ello parece que, especialmente si no se hizo en su momento, la publicación de estos ejercicios debería realizarse en el marco de una nueva convocatoria y a criterio del nuevo tribunal nombrado para calificarla, que sería quien de manera legítima podría decidir publicar ejercicios anteriores, para conocimiento de todos los aspirantes y respeto de la igualdad de oportunidades.

- Finalmente, en el caso de las Cortes Generales, el número de plazas a cubrir debe quedar determinado en la convocatoria, y no puede haber más aprobados que el número de plazas convocadas, y reflejadas en el presupuesto. Así pues, en las Cámaras, no hay ni funcionarios interinos ni bolsas de trabajo, que, en nuestra opinión, generan más problemas de los que resuelven, al crearse expectativas de derecho de los aprobados sin plaza, cuando lo más adecuado es asegurar, como decíamos al principio, una buena planificación de personal y convocatorias públicas plurianuales. En lo que respecta a promociones internas y turnos restringidos, la jurisprudencia reciente ha llamado la atención sobre la improcedencia de realizar convocatorias restringidas o internas, entendidas como aquellas que premian la antigüedad o el tiempo de ejercicio de los funcionarios interinos frente a quienes se presentan de forma libre al proceso selectivo.

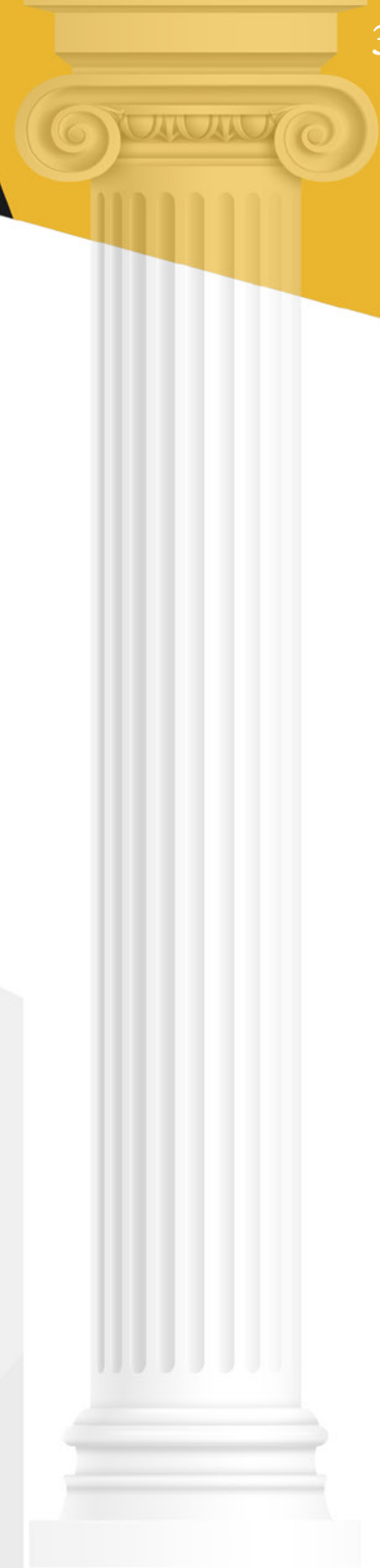
Diferentes son los turnos de promoción interna o restringidos para facilitar la mejora profesional de los funcionarios. Concretamente el artículo 11.1 del estatuto del Personal de las Cortes Generales señala que “en cada convocatoria se reservará un veinticinco por ciento de las plazas convocadas para su provisión en turno restringido por miembros de

otros Cuerpos de las Cortes Generales con titulación suficiente (...) En todo caso, las plazas correspondientes al turno restringido que no se cubran incrementarán el turno libre". Por su parte, el artículo 12 dispone que:

"Antes de cada convocatoria de oposición libre, podrá realizarse una convocatoria de plazas reservadas para el ingreso por promoción interna. A dichas plazas podrán concurrir los funcionarios de Cuerpos inmediatamente inferiores al de las plazas cuya oposición se convoca, siempre que reúnan al menos cuatro años de servicio activo en dicho Cuerpo y la titulación correspondiente (...)

Ahora bien, en ningún caso podrán reservarse todas las plazas que se prevén en el plan de empleo para la promoción interna o el turno restringido, sino un porcentaje determinado de las mismas, que debe quedar siempre identificado, y que desplaza la endogamia en garantía del derecho fundamental de acceso a la función pública por todos los ciudadanos."

En fin, son muchas las cuestiones que se plantean en relación con la transparencia y el acceso a la función pública, y no hemos podido detenernos en todas, por lo que hemos elegido las que nos parecen más relevantes, enfocándolas desde un punto de vista práctico. Sin duda, la transparencia ha mejorado los sistemas de acceso al empleo público, la igualdad de oportunidades y la confianza en el proceso. No en vano las Cámaras legislativas son la cuna de las leyes que rigen la vida de los ciudadanos, y deben ser casa de cristal y ejemplo de buenas prácticas, tratando de seleccionar a los mejores para las cuestiones que afectan a todos, respetando el derecho fundamental de acceso a la función pública, y consiguiendo el reconocimiento de quienes se dedican a lo público y la valoración de las instituciones por los ciudadanos, que son finalmente sus destinatarios.



La TRANSPARENCIA en los PARLAMENTOS

02

COLECCIÓN

Especialización Temática de la Red de Expertos de Parlamentos