

Parlamento y transparencia: una necesidad de regeneración democrática. Propuestas de reforma

José María Porras Ramírez

Catedrático de Derecho Constitucional

Catedrático Jean Monnet de Derecho Constitucional Europeo

Universidad de Granada

España

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1573-0738>

E-mail: jmporras@ugr.es

RECIBIDO: 16 de octubre de 2025

ACEPTADO: 26 de noviembre de 2025

Revista Española de la Transparencia
Núm. 23 (2026). Extra - ISSN 2444-2607
DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.428>



**Parlamento y transparencia:
una necesidad de regeneración democrática. Propuestas de reforma**

RESUMEN: La transparencia es un rasgo inherente a la institución parlamentaria. Sin embargo, aquélla ha encontrado, hasta el presente, obstáculos significativos que repercuten negativamente, tanto en la configuración del órgano, como en el desarrollo de las funciones que desempeña, reduciéndolo a una posición subalterna y devaluada. Así, la inaccesibilidad al conocimiento público de algunos de sus actos conlleva la pérdida de confianza en la institución. De ahí que la regeneración del Parlamento pase necesariamente por una proyección, más plena en él, del principio de la transparencia, que conlleva una mejora de la publicidad, del acceso a la información, de la participación popular y de la rendición de cuentas. Se requiere, así, esencialmente, aunque no solo, una reforma profunda de los reglamentos de las Cámaras, a fin de que estos acojan modificaciones en consonancia con aquél. De tal modo, en este trabajo se analizan críticamente diversas propuestas de reforma que responden a la necesidad de resituar al Parlamento en una posición central en el sistema político, paliando sus déficits y proyectándolo al escenario propio de una democracia avanzada, que requiere el establecimiento de vínculos renovados con la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: Regeneración democrática, transparencia, Parlamento, publicidad, acceso a la información, rendición de cuentas, reglamentos parlamentarios, estatuto del parlamentario, funciones parlamentarias.

**Parliament and transparency:
a need for democratic regeneration. Proposals for reform**

ABSTRACT: Transparency is an inherent characteristic of the parliamentary institution. However, to date, it has encountered significant obstacles that negatively impact both the structure of the body and the performance of its functions, reducing it to a subordinate and devalued position. Thus, the inaccessibility of some of its actions to public knowledge leads to a loss of confidence in the institution. Hence, the regeneration of Parliament necessarily requires a more comprehensive implementation of the principle of transparency, which entails improved publicity, access to information, popular participation, and accountability. Thus, essentially, though not exclusively, a deep reform of the parliamentary rules of procedure is required so that they incorporate modifications in line with the principle mentioned. Thus, this paper critically analyzes various reform proposals that respond to the need to restore Parliament to a central position in the political system, mitigating its shortcomings and projecting it into the realm of an advanced democracy, which requires the creation of renewed ties with citizens.

KEYWORDS: Democratic regeneration, transparency, Parliament, publicity, access to information, accountability, rules of procedure, parliamentarian status, parliamentary functions.

Parlamento y transparencia: una necesidad de regeneración democrática. Propuestas de reforma

José María Porras Ramírez

*Catedrático de Derecho Constitucional
Catedrático Jean Monnet de Derecho Constitucional Europeo
Universidad de Granada
España*

CONTENIDOS: 1. Introducción. Parlamento y transparencia: una unión indisoluble aunque precaria. 2. Propuestas en referencia al órgano y a sus miembros. 3. Propuestas acerca del desarrollo de las funciones parlamentarias. 3.1. En relación con la función legislativa. 3.2. En relación con la función de control. 3.3. En relación con la función presupuestaria. 4. Conclusiones. Bibliografía.

1. Introducción. Parlamento y transparencia: una unión indisoluble aunque precaria

La transparencia es un rasgo inherente a la institución parlamentaria. No en vano, la publicidad de sus sesiones, deliberaciones y acuerdos constituye una exigencia democrática que deriva, como señala el Tribunal Constitucional, de su carácter representativo, el cual hace posible el control político de los elegidos por los electores.¹ Sin embargo, más allá de esas referencias de principio, lo cierto es que, en la actualidad, la formación de la voluntad de las Cámaras y muchas de las actuaciones que en ellas tienen lugar se hayan mediatizadas por la lógica del Estado de partidos. Esta impone pautas propias, como la disciplina de voto, que se enmarcan en la obligación de obediencia al grupo, anulando la individualidad de los diputados y senadores, y la consiguiente justificación pública de sus actos (Rubio Llorente, 1993: 230).

También, a ello contribuyen las características propias que presenta el modelo racionalizado de sistema parlamentario, que sitúa al Gobierno en la

¹ STC 136/1989, FJ 2º.

posición de impulsar iniciativas, a veces, a través de actores interpuestos, en desarrollo de un programa, ya propio, ya consensuado con sus aliados, que no siempre obedece a un plan normativo preestablecido, esto es, comunicado con anterioridad a unas Cámaras a las que se solicita, frecuentemente, su mera ratificación. Ello conlleva, de modo inevitable, la supresión de espacios para la deliberación. (Porras Ramírez, 2025: 52).

Además, a esto se añade la constatación de que algunas propuestas escapan al conocimiento del propio Parlamento, ora en su origen, ora en la negociación que conduce a la fijación de su contenido, al vincularse a intereses ajenos al circuito democrático de la representación política.

Todo ello repercute negativamente, tanto en la configuración del órgano, como en el desarrollo de las funciones que aquél desempeña, reduciéndolo a una posición subalterna y devaluada. Así, la inaccesibilidad al conocimiento público de algunos de sus actos conlleva la pérdida de confianza en la institución. De ahí que la regeneración del Parlamento pase necesariamente por una proyección, más plena en él, del principio de la transparencia, que conlleva una mejora de la publicidad, del acceso a la información, de la participación popular y de la rendición de cuentas. Se requiere, así, esencialmente, aunque no solo, una reforma de los reglamentos de las Cámaras, a fin de que estos acojan modificaciones en consonancia con aquél² (García-Escudero Márquez, 2015: 193; Aranda Álvarez, 2017: 27; Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, 2018: 13).

Algunos de esos cambios propuestos se expresan en el llamado "tercer eje" del *Plan de Acción por la Democracia, aprobado por el Gobierno de España* el 17 de septiembre de 2024³, el cual se hace eco, a su vez, de iniciativas europeas análogas⁴, desarrollándolas de forma propia. Otros derivan del *I Plan de Parlamento Abierto, del Congreso de los Diputados (2024-2027)*⁵, que hace suyas, también, recomendaciones internacionales⁶, que, fundamentalmente, se enmarcan en el *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, promovida por la*

² Según reconoce la Disposición Adicional Octava de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

³ *Plan de Acción por la Democracia*, aprobado por el Gobierno de España el 17 de septiembre de 2024 "para reforzar la transparencia, el pluralismo y el derecho a la información". Así, en dicho Plan se establecen tres ejes fundamentales de actuación, que, a su vez, se plasman en diversas medidas que afectan a: 1. la ampliación y mejora de la calidad de la información gubernamental; 2. al fortalecimiento de la transparencia, pluralidad y responsabilidad del ecosistema informativo; y 3. al refuerzo de la transparencia del poder legislativo y del sistema electoral.

⁴ *Plan de Acción para la Democracia Europea*, de 3 de diciembre de 2020.

⁵ Cfr. el *I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados (2024-2027)*.

⁶ *Open Government Partnership*. <https://www.opengovpartnership.org/es/>

ONU. Aquéllas son expresión de una “política palanca” (“lever policy”), de cambio y transformación, orientada a la constitución de “instituciones sólidas”, conformes fielmente con la democracia y el Estado de Derecho, las cuales se destinan a la consecución del objetivo que auspicia la promoción de “sociedades justas, pacíficas e incluyentes”⁷.

La mayoría de tales iniciativas convergen con las directrices, de carácter específico, emanadas de la *Comisión de Venecia* del Consejo de Europa; con las peticiones que resultan de las evaluaciones periódicas realizadas por el *Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)*, ligado, también, a aquella organización internacional; y con las advertencias contenidas en los, no menos influyentes, *informes anuales sobre el Estado de Derecho en la Unión Europea*⁸; hoy completadas con las que se expresan en el *paquete de medidas en defensa de la democracia*, las cuales forman parte del *Plan de la Comisión Europea*, presentado, a ese fin, en 2023.

Son propuestas que, en cualquier caso, responden a la necesidad de resituar al Parlamento en una posición central en el sistema político, paliando sus déficits y proyectándolo al escenario propio de una democracia avanzada, que requiere el establecimiento de vínculos renovados con la ciudadanía.

En este sentido, la sensibilización generada por la *Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, marcó, en España, un antes y un después, a ese respecto. No obstante, es a las Cámaras a quienes corresponde “en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley”⁹, en virtud de la autonomía que tienen garantizada por la Constitución (art. 72 CE). Por tanto, la Ley de Transparencia no resulta vinculante en lo que toca a la regulación de la materia reservada, referida a la organización interna y la ordenación de las funciones atribuidas a las Cortes. Sólo lo es con respecto a la gestión del personal, los medios materiales, y la contratación, esto es, únicamente, “...en relación con sus actividades sujetas a Derecho administrativo”: competencias que corresponden a los órganos rectores de las Cámaras¹⁰.

Además de la mencionada Ley, la publicación, ese mismo año, de las recomendaciones derivadas de la *Cuarta Ronda de Evaluación del Informe*

⁷ Objetivo 16 de la *Agenda 2030*.

⁸ Cfr. el último informe publicado, correspondiente a 2025.

⁹ Disposición Adicional Octava de la Ley 19/2013, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

¹⁰ Art. 2.1 f) de la Ley 19/2013.

*GRECO sobre España*¹¹, supusieron, debido a su considerable impacto, un impulso complementario significativo. Así, en referencia a los miembros de los Parlamentos, se solicitaron reformas específicas que, mejorando la transparencia, se vincularan con la prevención de la corrupción. Tales propuestas se han reflejado en algunos avances, reconocidos en los dos "informes de cumplimiento", hasta ahora publicados. Mas otras continúan, aún, pendientes de ser introducidas, siquiera parcialmente, como subrayan, tanto dichos informes, como las opiniones expresadas en el contexto de un caudaloso debate doctrinal, que no ha dejado de insistir en la necesidad de realizar cambios más profundos, de naturaleza diversa. Los más destacados serán analizados seguidamente, de forma sucinta.

2. Propuestas de reforma en referencia al órgano y a sus miembros

La principal solicitud de reforma alude a la necesidad de ordenar cuestiones, ausentes o insuficientemente tratadas, en los reglamentos, referidas a ciertos deberes, prerrogativas y obligaciones de los parlamentarios. La petición obedece a que dichas normas vigentes, en su redacción actual, se consideran claramente inadecuadas para responder a las demandas sociales en materia de transparencia. Porque garantizar la ejemplaridad del representante político y de los grupos a los que se adscribe exige otorgar la publicidad debida a su situación y actuaciones, previniendo los conflictos de intereses; la percepción de beneficios económicos, directos o indirectos; y la realización de actividades accesorias que generen cualquier ventaja o sospecha de corrupción.

Mas el medio elegido para regular esos extremos no han sido unos reglamentos parlamentarios, a esos efectos, reformados, sino que ha consistido en la adopción de un *Código de Conducta de las Cortes Generales*. Éste se contrae al establecimiento de unos estándares éticos, referidos a los miembros del Congreso y del Senado, los cuales se han de comprometer a respetar durante su mandato, a fin de no perturbarlo con comportamientos incompatibles con la dignidad del cargo; conservar la confianza de los ciudadanos; y salvaguardar, así, la legitimidad e integridad del órgano del que forman parte.

El actual Código de Conducta de las Cortes Generales, fruto del Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 1 de octubre de 2020, se agrega al *Código de Conducta de los Señores Diputados*, de 28 de febrero de 2019; y emana de la potestad que ambas Cámaras tienen

¹¹ Cfr. GRECO. Group of States against Corruption. Council of Europe. *Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors*. 2013.

reconocida para adoptar cuantas decisiones y medidas requieran en relación con "...el régimen y gobierno interno..."¹²; a fin de "...garantizar la transparencia de su actividad... y el derecho de acceso a la información pública..."¹³. De este modo, recurriendo a un texto único, se consigue que los principios acordados sean comunes a los miembros de ambas Cámaras. Sin embargo, tales preceptos adolecen de coercibilidad, por lo que quedan a la disposición de sus destinatarios. Y así sucederá mientras sus contenidos no se incorporen a los reglamentos y se establezca una relación de infracciones y sanciones, proporcional a la gravedad de sus incumplimientos. En tanto en cuanto así sucede, el Código de Conducta constituye la expresión de un "*soft law*", que manifiesta la toma de conciencia acerca de la relevancia y proyección que la transparencia ha de alcanzar en el estatuto del parlamentario. Pero que expresa una regulación tan solo precursora de aquélla que continúa pendiente de aprobarse, la cual se habrá de dotar de la imprescindible concreción y fuerza normativa.

En todo caso, hay que destacar la definición que, inspirada en el Derecho comparado, avanza acerca de lo que se considera constitutivo de un "*conflicto de interés*". Así, éste se apreciará "cuando un miembro de las Cortes Generales tenga un interés personal, tanto directo y propio, como indirecto o a través de otra persona singularizada, que pueda influir de manera inadecuada en el cumplimiento de sus deberes, de tal forma que pueda poner en duda su objetividad o independencia, o que implique que, como parlamentario, no persiga la consecución del interés general". Así, cuando un diputado o senador considere que concurre en él dicha situación, y no pueda resolverla por sí mismo, se insta a que lo ponga en conocimiento de la Presidencia del órgano correspondiente, antes del debate del punto concerniente en el Pleno o en Comisión. En caso de indeterminación, la Mesa resolverá lo procedente, pudiendo solicitar un informe a la Comisión del Estatuto del Diputado o a la Comisión de Incompatibilidades del Senado¹⁴.

Y será la *Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales* la que resuelva las dudas de interpretación que genere la aplicación del Código de Conducta; y quien elabore un informe anual acerca de su grado de cumplimiento, con recomendaciones, en su caso, destinadas a la mejora de su eficacia¹⁵. No obstante, en la actualidad, ni las consultas, ni sus respuestas, siquiera anonimizadas, son declaradas públicas, lo que impide construir una doctrina al respecto.

¹² Art. 31.1.1 RCD y 36.1 g) RS.

¹³ Art. 36.1 g) RS.

¹⁴ Art. 3 del Código de Conducta.

¹⁵ Art. 8 del Código de Conducta.

De forma preventiva, el Código de Conducta dispone la creación de un *Registro de intereses* en cada una de las Cámaras, dependiente de la Presidencia respectiva, aunque gestionado por la Secretaría General correspondiente. Al mencionado Registro se incorporarán las *declaraciones de actividades y bienes* de los diputados y senadores que estos aporten libremente¹⁶. En concreto, se pide a los miembros de las Cortes que informen, mediante una “*declaración de intereses económicos*”, de sus actividades, desarrolladas en los cinco años previos a la obtención del mandato parlamentario, en la medida en que aquéllas puedan condicionar su actividad política o les hayan proporcionado ingresos económicos, indicando, en las actividades por cuenta ajena, el nombre del empleador y el sector al que ha dedicado su actividad.

También, deberán comunicar, a efectos de determinar un eventual conflicto de intereses, las donaciones, obsequios y beneficios no remunerados, obtenidos en los cinco años previos de referencia, incluyéndose aquí los viajes, invitaciones a actividades de ocio, deportivas y culturales relevantes,¹⁷. Así mismo, darán cuenta de las fundaciones y asociaciones con las que hayan mantenido vinculación en los cinco años anteriores a la obtención del mandato; o con las que sigan conservando relación; y con las que medie contribución económica o prestación de servicios no remunerados. Finalmente, en cláusula abierta, se insta a los parlamentarios a que informen sobre cualquier otro extremo o cuestión que consideren relevante, en relación con un posible conflicto de interés.

Dicho Registro de Intereses de las Cámaras es público, más solo en lo que se refiere a la declaración de *intereses económicos de los parlamentarios*. Por tanto, las manifestaciones que aquéllos realicen, a ese respecto, se reflejarán en la página web respectiva, así como en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, una vez calificadas por la Mesa de cada Cámara¹⁸. No obstante, en la práctica, la forma habitualmente fragmentaria y, por tanto, insuficiente,

¹⁶ Esta previsión trae causa del art. 160 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de *Régimen Electoral General*, conforme al cual los parlamentarios están obligados a declarar todas las actividades que puedan constituir causa de incompatibilidad y cualesquiera otras que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, así como bienes patrimoniales, tanto al adquirir, como al perder su condición de parlamentarios, y también cuando modifiquen sus circunstancias. Esas declaraciones deben formularse conforme a los modelos aprobados por las Mesas de las Cámaras, inscribiéndose en el Registro de Intereses.

¹⁷ Acerca de qué se consideran “regalos y obsequios”, en beneficio del parlamentario o de su entorno familiar, vid. el art. 5 del Código de Conducta. Y en relación con las garantías de integridad que han de acompañar a los “viajes y asistencia a misiones de observación electoral en el extranjero” de los parlamentarios, vid. el art. 7 del Código de Conducta.

¹⁸ Art. 4 del Código de Conducta.

de cumplimentar dichas declaraciones por parte de los diputados y senadores genera una indeseable opacidad. De ahí que se solicite la incorporación de exigencias más precisas y rigurosas, inspiradas, bien en la Ley 3/2015¹⁹, que alude a las que se demandan a los cargos públicos de la Administración General del Estado; bien en los reglamentos, sin duda más estrictos, de los Parlamentos de algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña o Asturias, que ordenan la presentación de la certificación de estar al corriente de las obligaciones tributarias con la Hacienda Pública y con los pagos a la Tesorería de la Seguridad Social; copias de la declaración del Impuesto de Patrimonio, correspondientes a los ejercicios de inicio y cierre del mandato; y la declaración de IRPF de las citadas anualidades. Así, mientras la aportación de dichos testimonios no adquiera la necesaria obligatoriedad, a través de una oportuna reforma reglamentaria que les proporcione el respaldo normativo preciso, su comunicación voluntaria se traducirá, tan solo, en "buenas prácticas", favorecedoras, sin duda, de la transparencia, pero fuente, también, de diferenciaciones indeseables.

Complementariamente, el Código de Conducta pide a los parlamentarios la remisión, para su publicidad en la web de la Cámara, de una referencia a sus *datos biográficos, personales, académicos y profesionales*, con los archivos de los títulos y acreditaciones pertinentes que consideren relevantes. Y, anticipándose a la aprobación del, reiteradamente pospuesto, *Proyecto de ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés*, el Código insta a aquéllos a que hagan, a sí mismo, pública su agenda institucional en el correspondiente Portal de Transparencia, incluyendo, en todo caso, referencias a las *reuniones* que mantengan *con los representantes de las entidades que tengan la consideración de grupo de interés*, esto es, con aquéllas personas físicas o jurídicas, o entidades sin personalidad jurídica, que se comuniquen, de forma directa o indirecta, con titulares de cargos públicos o electos, o con el personal a su cargo, en favor de intereses privados, públicos, particulares o colectivos, intentando modificar o influir sobre cuestiones relacionadas con la elaboración o la modificación de iniciativas legislativas.

A este respecto, el Código de Conducta peca de una evidente relajación en sus exigencias, ya que, en vez de requerir una información genérica e indeterminada acerca de esas reuniones, debería reclamar que los parlamentarios hicieran constar la identidad de los asistentes y la aportación de un acta incluyendo la fecha, contenido o materia tratada, y una comunicación minuciosa acerca del tenor y el alcance de las solicitudes

¹⁹ Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

realizadas en el curso de esas entrevistas. No obstante, el problema principal estriba, como se ha apuntado, en que, al carecer el Código de Conducta de un carácter jurídicamente vinculante; solo un número exígido de parlamentarios se ha avenido a rendir cuentas acerca de sus reuniones con grupos de interés, lo que constituye una violación palmaria del compromiso adquirido de transparencia que a todos afecta. Y es que, al ser los diputados y senadores quienes se responsabilizan de la veracidad, exactitud y actualidad de la información que suministran²⁰; y encontrarse privada la Oficina de Conflictos de Intereses de medios de verificación y comprobación acerca del carácter completo de los datos suministrados, se impide que escándalos como los acontecidos en los últimos años sigan causando un perjuicio evidente a la imagen pública del Parlamento.

Por tanto, solo una reforma decidida de los reglamentos parlamentarios proporcionará efectividad y coercibilidad a esas exigencias; y, por ende, verosimilitud y consistencia al débil régimen de infracciones y sanciones que el Código establece, el cual, en la actualidad, se limita, en casos de conflicto de interés, a disponer la apertura de un procedimiento contradictorio, que concluirá con un informe de la Comisión del Estatuto del Diputado o del de la de Incompatibilidades del Senado. En este se determinará si, efectivamente, se contravino el Código, proponiendo la sanción oportuna, conforme a lo indicado en el Reglamento de la Cámara; sanción que la Mesa correspondiente adoptará finalmente, tras ordenar su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

Lamentablemente, la inexistencia de una cultura de la transparencia y la integridad, capaz de sobreponerse y neutralizar el uso, en demasiadas ocasiones, partidista y sesgado de las potestades con que cuenta el órgano rector de las Cámaras, impide asegurar la eficacia de unas medidas sancionadoras, hasta hoy, imprevistas en los reglamentos parlamentarios. De ahí que haya que esperar a la adecuada concreción de aquéllas en éstos, a fin de garantizar el cumplimiento estricto de las obligaciones señaladas. Así, conforme a la *Proposición de reforma del Reglamento del Congreso*, actualmente en curso de tramitación, se deberían disponer sanciones a los grupos de interés y a los diputados infractores. En relación con los primeros se iría, según su gravedad, desde el apercibimiento a la suspensión indefinida de su inscripción en el Registro de grupos de interés. Y, con respecto a los diputados, los castigos oscilarían desde el mero apercibimiento hasta la retirada de cargos y complementos salariales²¹.

²⁰ Art. 6 del Código de Conducta.

²¹ Acuerdo de admisión a trámite de la *Proposición de reforma del Reglamento del Congreso para incorporar un nuevo Título XIV para la regulación de los grupos de interés y*

Por su parte, los *grupos parlamentarios*, auténticos protagonistas de las actividades de las Cortes, al ser quienes efectivamente ejercen, hoy, la representación política de los ciudadanos (Rubio Llorente, 1993: 235), han de considerarse afectados, cualificadamente, por unas obligaciones de transparencia de las que, en buena medida, escapan en los reglamentos. Dicha demanda obedece a la relevancia de sus cometidos, y al hecho de beneficiarse de una considerable financiación pública, materializada en subvenciones, procedentes del Congreso y del Senado. De ahí que se les deba exigir la publicación, tanto del reglamento interno que dispone su organización y funcionamiento, y establece el régimen disciplinario destinado a sus miembros; como la justificación detallada o desglosada de sus gastos. Y de cuantos ingresos adicionales perciban. Además, se ha garantizar, también, el conocimiento público, a efectos de su adecuado control, del monto al que ascienden los trasvases de fondos que aquéllos frecuentemente efectúan en beneficio de los partidos políticos a los que están ligados; transferencias que la ley autoriza, más sin añadir condición alguna al respecto²². Así mismo, en aras de una mayor transparencia, a los grupos parlamentarios se les habría de reclamar la relación del personal contratado a su cargo, con la determinación de sus tareas, responsabilidades y emolumentos, junto con la debida acreditación curricular de sus méritos y capacidades. Y prescribir que el acceso a esa información no dependa, tal que ahora, de las solicitudes de los ciudadanos que las Mesas de las Cámaras tengan a bien trasladar a los grupos, y que estos deseen voluntariamente responder; sino que haya de ser objeto de libre y franca consulta pública en las webs parlamentarias.

A su vez, y dada la naturaleza de complejo orgánico que presentan las Cámaras, cabe hacer referencia al deber de transparencia que afecta a las respectivas *Mesas*. Por eso, se estima deseable que, a fin de mejorar su realización, se ordene la publicación obligatoria, accesible y estructurada, a través de la página web correspondiente, no sólo del orden del día y de los acuerdos que adopten, si no, también, como novedad, de las actas donde constan las deliberaciones de sus miembros, consideradas, hasta ahora, secretas, en el Portal de Transparencia correspondiente. También se debería conceder publicidad, a través de esa misma vía, a los informes jurídicos que encargue el órgano, a esos efectos. A este respecto, se ha de tener presente

los incumplimientos e infracciones por parte de los diputados y grupos parlamentarios, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. Boletín Oficial de las Cortes. Congreso de los Diputados. XV Legislatura. 30 de mayo de 2025. Cfr. chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-233-1.PDF

²² Art. 2 e) de la Ley 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13022>

que la potestad de calificación de la información que se atribuye a la Mesa de cada Cámara, en referencia al desarrollo de las actividades parlamentarias, origina la mayoría de los recursos promovidos contra sus resoluciones, por medio de las cuales se restringe o deniega a los ciudadanos el acceso a aquélla. Y es que, sólo ofreciendo un testimonio público de todos sus actos se asumirá, así, una cultura de la transparencia, extendida a ámbitos hasta ahora ajenos a toda forma de control democrático.

Y, en un mismo sentido, entre otras propuestas de reforma dignas de mencionarse, cabe destacar aquélla que insta a optimizar la publicación de los Diarios de Sesiones de los órganos de las Cámaras, complementando así la de las actas taquigráficas. De ahí que se aconseje proporcionar, en referencia a la “actividad parlamentaria”, un acceso directo desde las respectivas webs de las Cámaras al Boletín Oficial de las Cortes Generales y a los Diarios de Sesiones, a fin de que los ciudadanos tengan acceso rápido y directo a esas publicaciones oficiales.

3. Propuestas de reforma acerca del desarrollo de las funciones parlamentarias

3.1. En relación con la función legislativa

Con la finalidad de promover una completa visibilidad en la tramitación y aprobación de las leyes, que permita a los ciudadanos acceder a la información que dicha sucesión de actos conlleva, se considera necesario establecer una *guía para la transparencia en el proceso legislativo*, adecuada a los estándares internacionales vigentes de gobernanza abierta²³. El propósito no es otro que extender la publicidad y crear espacios de interlocución con la sociedad civil, contribuyendo, así, la mejora de la calidad democrática de las leyes.

Semejante apertura institucional precisa la adopción de mecanismos técnicos de seguimiento interno del “*iter legis*”, coordinados por los servicios de las Cámaras. Así, en primer lugar, implica la instauración de la llamada “*huella legislativa*”, en la cual recoger toda la información referida a la tramitación de cada proyecto o proposición de ley, para, así, posibilitar el acceso a aquélla por parte de los ciudadanos. Consiste en la creación de una *ficha pública* digital de cada iniciativa legislativa, en la que dar cabida, con detalle, a todo rastro documental que acompañe la discusión de la propuesta normativa. De forma muy especial, se han de incorporar cuantos informes anejos, de carácter preparatorio, expresivos de su planificación y evaluación “*ex ante*”, los acompañen.

²³ I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados (2024-2027).

A este respecto, cabe recordar que, con carácter general, sigue pendiente de la esperada aprobación, el, hasta la fecha, tantas veces reclamado, *Proyecto de Ley de Transparencia e Integridad de las actividades de los Grupos de Interés ("lobbies")*; una norma esencial para garantizar, en particular, aunque no solo, la transparencia en la etapa prelegislativa. A través de dicha regulación se aspira a que las "actividades de influencia"²⁴ que protagonicen aquéllos sean públicas, a fin de que la ciudadanía adquiera pleno conocimiento de su alcance, en el curso de la preparación de un proyecto normativo²⁵. Así, se entenderá que tales actividades serán las que tengan por objeto cualquier comunicación, directa o indirecta, realizada por un grupo de interés, en el ámbito de la Administración General del Estado y de su sector público institucional, con el personal vinculado a estos, con la finalidad de intervenir en la elaboración de propuestas normativas, siempre que se desarrolle a título individual o en nombre de una entidad o grupo organizado, de carácter privado o no gubernamental, en beneficio de sus propios intereses o de intereses de terceros, y sea cual sea el lugar en el que se lleve a cabo, o el canal o medio utilizado para ejercerla²⁶.

Dichos grupos, que deberán estar registrados y sometidos a un código de conducta específico, han de ver reflejadas sus actividades por parte del departamento competente en un *informe de huella normativa*, al cual se hará referencia en la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo. En dicho informe debería constar la identidad del personal público que haya mantenido contacto con dichos grupos; así como el conjunto de aportaciones y observaciones formuladas, bien en términos literales, bien, cuando su volumen no lo permita, incorporando una síntesis que proporcione, en cada caso, el grupo de interés. Y, así mismo, en el informe se reflejará detalladamente la identidad de dicho grupo, y la fecha y el objeto del contacto. Todo ello se sustanciará en la elaboración de los proyectos normativos, sin perjuicio del resto de informes previstos en las normas que regulan la participación ciudadana o la audiencia pública, incorporándose al expediente del respectivo proyecto. Y se publicará en el Portal de

²⁴ Tienen consideración de "grupo de interés" según dispone el art. 2.1 del referido Proyecto de ley: "las personas físicas y jurídicas, y las agrupaciones sin personalidad jurídica, incluidas las plataformas, foros, redes u otras formas de actividad colectiva, tanto si actúan por cuenta propia como ajena, con independencia de la forma que adopten o de su estatuto jurídico, y que lleven a cabo actividades de influencia sobre el personal público".

²⁵ Cfr. Recommendation VI. GRECO Report. *Fifth Evaluation Round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*. Spain. 2025.

²⁶ Art. 4.1 del Proyecto de ley.

Transparencia de la Administración General del Estado, así como en el Registro de Grupos de Interés²⁷.

Complementariamente, ha de ser el Reglamento de cada Cámara quien establezca una regulación detallada de las actividades de los grupos de interés. Así, en concreto, la *Proposición de reforma del Reglamento del Congreso*²⁸, actualmente en curso de tramitación, aspira a cubrir una laguna normativa, ciertamente notable, en el ámbito parlamentario. No en vano, una parte significativa de la labor de influencia que ejercen estos grupos de interés, y sus representantes, se desarrolla en el seno de las Cortes Generales, afectando al funcionamiento de la actividad legislativa. Por ello, su interacción con los miembros y empleados públicos de las Cámaras debe ser transparente, sometiéndose al principio de publicidad, a fin de hacer posible el acceso a la información y facilitar la oportuna rendición de cuentas. De este modo, se mejorará, simultáneamente, la aplicación del principio de integridad en la vida pública, previniendo y castigando conductas que, al ser expresivas de corrupción, afectan negativamente a la calidad de la democracia, lastrando la confianza en sus instituciones (Álvarez Vélez, 2025: 68).

Así, en dicha reforma se prevé que cualquier interlocución, presencial o telemática, con miembros o empleados públicos del Congreso de los Diputados o de los grupos parlamentarios, con la intención de ejercer la actividad de influencia por parte de los grupos de interés inscritos, con ocasión de la tramitación de una iniciativa legislativa, se refleje en el *informe de huella legislativa*, elaborado por los servicios de la Cámara, el cual, a su vez, incorporará las modificaciones que hayan tenido lugar a lo largo del procedimiento. A tal efecto, los diputados y los grupos parlamentarios comunicarán las propuestas que hayan recibido de los grupos de interés o de sus representantes, entregando los documentos relacionados que hayan sido utilizados para la elaboración de las iniciativas legislativas. Además, cuando aquéllos registren una propuesta de esa naturaleza deberán comunicar si aquélla tuvo su origen en un grupo de interés.

Igualmente, dicha huella legislativa habrá de reflejar todos los cambios y modificaciones, esto es, las enmiendas que la iniciativa experimente a lo largo del procedimiento legislativo. Y recoger los resultados de las votaciones, expresando el sentido del voto emitido por cada parlamentario.

²⁷ Art. 11 del Proyecto de ley.

²⁸ Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista *para incorporar un nuevo Título XIV para la regulación de los grupos de interés y los incumplimientos o infracciones por parte de los diputados y grupos parlamentarios*.

Dicho informe será accesible, de forma pública, universal y gratuita, en el portal web del Congreso de los Diputados. El fin no es otro que permitir, así, a la ciudadanía el seguimiento detallado de la evolución del proyecto o proposición de ley, desde su elaboración y presentación inicial, hasta el momento de su aprobación definitiva.

Esta medida se ha de ver acompañada, para asegurar su eficacia, de otras de carácter complementario. En particular, se debe facilitar la consulta de la información mencionada, que, incorporada a la intranet de la Cámara, haya sido hecha pública, de forma progresiva. Cuando así ocurra, los ciudadanos podrán acceder a los documentos vinculados con el procedimiento legislativo, garantizándose, así, su mayor transparencia. Con tal propósito se hace necesaria, también, una ubicación más visible de los dosieres de documentación agregados, que contengan, destacadamente, los dictámenes de los expertos o los estudios técnicos solicitados, que guarden relación con las iniciativas legislativas.

Y ¿qué ocurre con las *proposiciones de ley*²⁹?; iniciativas que, hoy, pese a su abundancia, a diferencia de los proyectos de ley, no se rodean de las garantías, notablemente rigurosas, de publicidad, acceso a la información, participación cívica y rendición de cuentas, que se evidencian en aquéllos, acompañando al texto sujeto a tramitación, tanto en la exposición de motivos, como en la documentación aneja que se pone a disposición de las Cámaras. No en vano, las proposiciones de ley carecen por completo de tales avales, más allá de verse anunciadas por una sumaria explicación introductoria, de escaso valor técnico, acerca de su origen, conveniencia u oportunidad. Así, es claro que no se ajustan a un plan anual normativo, previamente presentado ante la Cámara Baja; no se someten a consulta pública; no llevan aparejada una memoria del análisis del impacto normativo, no se ven asistidas de los informes técnicos o del dictamen preceptivo o potestativo de órgano consultivo alguno, ni son evaluadas “*a posteriori*”, lo que no sólo mengua, significativamente, su calidad técnica, sino que les proporciona una considerable opacidad (Porras Ramírez, 2025: 57).

Sólo una reforma decidida de los reglamentos parlamentarios, *ex art. 89.1 CE*³⁰, que faculte a la Mesa de la Cámara ante la que la proposición de ley se presenta, a fin de que, una vez calificada la iniciativa, con ocasión de su

²⁹ A diferencia de lo observado en el Derecho comparado, u ocurrió a lo largo de nuestra Historia constitucional, no son los parlamentarios, a título individual, quienes presentan las proposiciones de ley, sino que su propuesta ha de partir, al menos, de quince diputados (art. 126 RCD); o de veinticinco senadores (art. 108 RS); de, al menos, un grupo parlamentario; o de la Comisión General de Comunidades Autónomas en el Senado.

³⁰ Conforme al art. 89.1 CE: “La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras...”.

admisión a trámite, exija una evaluación “*ex ante*” de aquélla, permitirá la verificación, con pleno conocimiento de causa, de su procedencia, fundamentación y alcance. Así, se colmará la insuficiencia de antecedentes e información, esto es, la inicial ausencia de estudios y dictámenes que, debidamente publicados, se pongan a disposición de los parlamentarios, de los grupos y de la ciudadanía. Dichos criterios de control, inevitablemente menos exigentes que los que avalan a los proyectos de ley, deberían ser aportados por los servicios de la Cámara, en un momento previo a aquél en el que el Pleno ha de tomar una decisión acerca de la toma en consideración de la proposición de ley. Con esas garantías básicas se conseguiría la acomodación de esas iniciativas a las exigencias fundamentales del principio de la transparencia. Además, a ello contribuiría la previsión según la cual una oficina de calidad legislativa, presente en ambas Cámaras, llevara a cabo, no solo una evaluación final de la norma aprobada (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2021: 83), conforme a las directrices internas que, a esos efectos, incorporen los reglamentos parlamentarios; si no, también, un seguimiento acerca de su correcta aplicación, comunicado, también, a través de la web.

Así mismo, la participación ciudadana se ha de beneficiar de la inestimable ayuda que proporcionan, contemporáneamente, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, allanando, mediante su digitalización, la recogida, autenticación, remisión, comprobación y recuento del elevado número de firmas requerido³¹, a fin de facilitar el ejercicio de la, hoy, lamentablemente devaluada, *iniciativa popular*. No en vano ésta se encuentra, en la actualidad, sujeta a un exceso, tanto de trabas y requisitos formales, como de injustificadas exclusiones materiales, que, a la postre, obstaculizan o impiden considerablemente su admisión, conforme a lo preceptuado en una ley reguladora desfasada, que urge revisar, aproximándola al modelo europeo vigente³² (Suárez Antón, 2022: 167).

Por otra parte, en lo que atañe, propiamente, al desarrollo del “*iter legis*”, al que la publicidad resulta, así mismo, consustancial (De Vega García, 1985: 61; Rubio Llorente, 1997: 30), se propone una notable mejora de aquélla, en relación con todas las actuaciones parlamentarias que se muestran, hoy, deficitarias; así como potenciar la participación ciudadana e intensificar los espacios destinados a la deliberación (Chueca Rodríguez, 2022: 125).

³¹ En España se exigen 500.000 firmas, en relación con una población de casi 50.000.000; mientras que, en la Unión Europea, se precisan, sólo, 1.000.000, con respecto a una población de 450.000.000.

³² Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, *reguladora de la iniciativa legislativa popular*. La norma de la Unión que cabe tomar como modelo se expresa en el Reglamento (UE) 2019/788, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea.

En este sentido, existe un amplio consenso acerca de la necesidad de ampliar la *visibilidad de las sesiones de las distintas comisiones*, que es en donde se sustancia el trabajo legislativo y adoptan, por tanto, las decisiones fundamentales que le afectan (Murillo Ferrol 1989: 466). En particular, se reclama la publicidad de los resultados nominales de las votaciones que se efectúan en aquéllas, aun teniendo muy presentes las singularidades reglamentarias que reviste el voto en comisión, a fin de que la ciudadanía conozca con detalle el sentido del voto emitido por cada miembro de la Cámara en esas sesiones.

A su vez, en aras de ampliar la información suministrada a los parlamentarios, extendiendo, así, la deliberación, al tiempo que se consigue un mayor acercamiento a la sociedad civil, los organismos internacionales mencionados aconsejan la introducción obligatoria, que no meramente potestativa, de un *trámite de comparecencias de expertos en las comisiones*³³, en relación con todas las propuestas legislativas presentadas.

Y se considera no menos conveniente la publicación en la web, no solo de las *enmiendas* ordinarias, sino, también, de las transaccionales, siempre que no hayan sido retiradas. De esa forma, se proporcionará un acceso completo a la información relacionada con las modificaciones de las iniciativas legislativas en curso de tramitación.

En todo caso, una afectación lesiva del principio de la transparencia, que es menester corregir, proviene de la habitual introducción, a modo de mala práctica, de *enmiendas sin conexión material*, esto es, de preceptos intrusos, en el curso de la tramitación de un proyecto o proposición de ley con el que no guardan una relación material o de contenido. Su incorporación sobrevenida se suele producir en la etapa más avanzada del procedimiento legislativo, a fin de hurtar la discusión y votación independientes necesarias. De este modo, el Gobierno, que es el habitual promotor, junto con sus socios, de ese proceder, economiza la tramitación legislativa, consiguiendo la aprobación, en unidad de acto, de medidas dispares, yuxtapuestas, desconectadas del articulado inicial. Se reduce, así, al máximo o, incluso, se evita la deliberación requerida, con la presentación de propuestas alternativas y su defensa, lo que redunda habitualmente en detrimento de la participación de las minorías. Además, cuando esa incorporación de enmiendas se efectúa en el Senado se priva a los Diputados de su capacidad de intervención, en menoscabo de las garantías democráticas que acompañan al procedimiento legislativo, y de los derechos que asisten a los

³³ Art. 44 RCD.

parlamentarios y a los ciudadanos, en este caso, en relación con su expectativa de aplicación del Derecho (Porras Ramírez, 2025: 60 y 63).

Así, el uso abusivo del derecho de enmienda, sin respeto a sus límites materiales, debe ser combatido por parte de los órganos de las Cámaras a quienes compete calificar tales enmiendas y consiguientemente determinar, de forma motivada, su admisión, la cual debería verse condicionada por la exigencia de una imprescindible conexión de homogeneidad³⁴. Por todo ello se ha de considerar necesaria la reforma del régimen jurídico de las enmiendas, articulada por medio de una oportuna modificación de los reglamentos parlamentarios, la cual puede inspirarse en disposiciones análogas a las incluidas, ya, en alguna Comunidad Autónoma³⁵.

En no menor medida, constituye una mala práctica, contraria al principio de la transparencia, el *abuso* que hoy se hace de *los procedimientos legislativos de urgencia y lectura única*, sin una justificación fehaciente que los avale. Y así sucede hasta el punto de que éstos han perdido su carácter excepcional y limitado a contenidos acerca de los cuales existe un elevado consenso o presentan una escasa trascendencia. De tal modo, en los últimos años, mediante el recurso a esos procedimientos, se han modificado leyes de gran relevancia e, incluso, se ha llegado a efectuar nada menos que una reforma constitucional (Ridao i Martín, 2018: 16). Y es que a través del empleo frecuente e injustificado de aquéllos se consigue que la tramitación de las iniciativas legislativas vea abreviada considerablemente su duración en el tiempo. Más a costa de escamotear la deliberación y el análisis detenido de la propuesta legislativa, actuaciones estas de todo punto necesarias en aras de garantizar la legitimidad, transparencia y calidad técnica que la ley ha de alcanzar.

De ese modo, al respectivamente, acortarse, de forma significativa, los plazos y eliminar la fase de estudio y debate en Comisión, la sola aprobación del texto en el Pleno mengua apreciablemente las posibilidades de participación de los demás grupos de las Cámaras, con claro menoscabo del derecho de representación política (art. 23.2 CE) y, a través suyo, del de

³⁴ La homogeneidad del texto a tramitar solo se exige a las proposiciones de ley surgidas de la iniciativa popular. Así, cuando versen "sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí" estará justificado que la Mesa del Congreso las inadmita a trámite. Cfr. art. 5 c) de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, *reguladora de la iniciativa legislativa popular*.

³⁵ Art. 112 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que dispone: "Los proyectos y proposiciones de ley deben tener un objeto material determinado y homogéneo". A su vez, el art. 118 ordena: "...la enmienda debe contener el texto concreto que se propone como modificación o adición, que debe ser congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa".

participación de los ciudadanos (art. 23.1 CE). Se impide con ello, a pesar de la complejidad o trascendencia que puede llegar a revestir la norma a tramitar, el ejercicio pleno del derecho de enmienda y su debate en profundidad. Se vulnera así, además, el "derecho a un procedimiento adecuado", que se integra en el contenido esencial del "*ius ad officium*" de los parlamentarios. Y como resultado, la ley tramitada expeditivamente, que regula, a través de tales vías, de forma fraudulenta, materias relevantes, suele adolecer de apreciables defectos técnicos, al tiempo que muestra un respaldo democrático considerablemente devaluado (Gómez Lugo, 2009: 19; García Rocha, 2020: 180 y 207).

En este sentido, a fin de corregir esa mala práctica, ha de postularse, una vez más, que sean las Mesas de las Cámaras quienes, ateniéndose a criterios más restrictivos y concretos³⁶, detallados en unos reglamentos reformados, limiten, sin incurrir en juicios de oportunidad política, la expansión irrazonable que han alcanzado estos procedimientos especiales y extraordinarios. Pues si bien mediante ellos se consigue agilizar la tramitación legislativa, sin duda, el propósito que anima a sus impulsores; se hace a costa de disminuir las garantías que hacen posible la adecuada formación de la voluntad democrática de las Cámaras.

Finalmente, hay que insistir, dado que, también, repercute lesivamente en la transparencia, en la grave distorsión de la función legislativa que genera la extraordinaria *multiplicación de decretos-leyes*. Este hecho, sin ser expresión de un acontecimiento novedoso, hasta el punto de haber llegado a normalizarse, en tiempos de fragmentación parlamentaria, ha adquirido proporciones desmesuradas al llegar a superar el número de leyes ordinarias que son objeto de aprobación. Además, como rasgo añadido, se ha de denunciar que un apreciable número de tales decretos-leyes muestran un carácter *omnibus*, al regular todo tipo de materias en un solo texto, marcadamente heterogéneo (Aragón Reyes 2016: 64). Y así sucede al beneficiarse el Gobierno de una claudicante jurisprudencia constitucional, reacia a corregir dicho proceder³⁷.

³⁶ Los laxos presupuestos habilitantes que, en la actualidad, afectan al *procedimiento de lectura única*, los cuales permiten a la Mesa de cada Cámara, oír la Junta de Portavoces, proponerlo al Pleno, que lo deberá aprobar por mayoría simple, son: que la naturaleza de la iniciativa lo aconseje; o que la simplicidad de su formulación lo permita (arts. 150 RCD y art. 129 RS). En el caso del *procedimiento de urgencia* basta con que la Mesa lo acuerde, sin atenerse a criterio objetivo alguno, tras la solicitud de los sujetos legitimados: Gobierno, dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Cámara, en el Congreso: arts. 93 y 94 RCD; y a solicitud del Gobierno, del Congreso o de oficio por la Mesa, a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores: art. 133 RS).

³⁷ STC 16/2023, de 7 de marzo.

A este respecto, y en lo que, sólo, a la proyección del principio de la transparencia se refiere, hay que subrayar el papel habitualmente disminuido que, en garantía de su eficaz control, juega el Congreso. Dicha Cámara se limita, salvo en las ocasiones en que el Gobierno ha sido incapaz de reunir los apoyos precisos, a convalidar el decreto-ley, tras un veloz debate y votación de totalidad, que facilita, con escasa discusión, la asunción de la voluntad de la mayoría y, por tanto, la de aquél. Además, a esta regulación favorable para el Ejecutivo contribuye el hecho de que la conversión en ley del decreto-ley posea un carácter, tan solo, opcional, dando lugar, en todo caso, a una tramitación sucesiva como proyecto de ley a través del procedimiento de urgencia.

A fin, siquiera, de paliar la debilidad de los controles parlamentarios apuntados, se insta a que, mediante la oportuna modificación del art. 151.4 RCD, se supedite la valoración conjunta de la actuación normativa iniciada con el decreto-ley a lo que determine la posterior y obligatoria, en tanto que ya no meramente potestativa, ley de conversión. De ese modo, se facilitaría que, en el curso de esa tramitación necesaria, pudieran presentarse y votar enmiendas parciales al texto original, haciendo, así, efectiva la participación de las minorías. Con ello se garantizaría que la actuación legislativa promovida por el Gobierno fuera más abierta y legítima, al otorgarse la última palabra a quienes ostentan la representación popular.

3.2. En relación con la función de control

La mejora de la transparencia en relación con la función parlamentaria de control del Gobierno exige que se introduzcan avances en el acceso a la información, se favorezca la participación ciudadana y se intensifique la rendición de cuentas. Ello conllevará que los procedimientos e instrumentos dispuestos para efectuar la verificación y valoración crítica de la acción del Gobierno se refuerzen y, a la par, se dejen exclusivamente en manos de las minorías, suprimiendo los condicionamientos e interferencias de la mayoría y los privilegios de que sigue gozando aquél. De ahí la necesidad de revisar o perfeccionar ciertos mecanismos de fiscalización que, en la actualidad, no satisfacen esa demanda, como una reiterada práctica ha puesto de manifiesto. Así, en referencia únicamente a las iniciativas y propuestas que, en relación con el control, supondrían un progreso en la transparencia, cabe destacar las siguientes, que implican una reforma de los reglamentos parlamentarios.

En primer lugar, convendría reforzar el *derecho de acceso a la información de los parlamentarios y los grupos*, en relación con la que reclaman al Gobierno. Ciertamente, sin información no hay control, por lo que se debe allanar a los diputados y senadores el conocimiento de las materias y asuntos en los que

dicha información está restringida, en especial, en lo que afecta al conocimiento de los secretos oficiales y los gastos reservados, habilitando, a ese fin, los procedimientos adecuados.

Paradójicamente, los reglamentos parlamentarios, en la actualidad, propician, más bien, que sea el Gobierno, esto es, el sujeto que debe ser controlado, quien tome la iniciativa de acudir al Parlamento, ofreciendo la información que desea con el propósito, más bien, de trasladarla a la opinión pública, a fin de persuadirla acerca de la conveniencia u oportunidad de sus políticas. De tal modo, presenta comunicaciones (arts. 196-197 RCD y art. 182.1 RS), expone planes y programas (art. 198 RCD), organiza sesiones informativas (art. 202 RCD) o, incluso, muestra informes sobre asuntos concretos ante las comisiones de las Cámaras (art. 203 RCD). Con este proceder el Ejecutivo selecciona la información que desea exhibir y limita las posibilidades de actuación propia y originaria, que no reactiva y tasada, de los grupos parlamentarios. No en vano, mediante la proliferación de esas actuaciones gubernamentales, se rebaja el protagonismo de quienes deberían ser los actores políticos principales de la función de control, que no son otros que los miembros de la oposición. Con ello se busca compensar una situación de desequilibrio inicial entre las partes, consustancial al ejercicio del control, que se torna, de ese modo, una realidad aparente, cuando no ficticia.

En ese sentido, con el propósito de mejorar el acceso a la información y, así, contrastar, cuestionar o reprobar, con fundamento de causa, las acciones del Ejecutivo, se insta a otorgar carácter obligatorio a las *solicitudes de comparecencia de los miembros del Gobierno* en las comisiones respectivas; personaciones que, además, deben adquirir carácter mensual o, en todo caso, periódico. Y contemplar la celebración de *debates monográficos*, a iniciativa de los grupos parlamentarios de la oposición, sobre asuntos de actualidad, de los que puedan resultar mociones (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2022: 85). En consecuencia, de manera muy destacada, debería incorporarse a los reglamentos la ordenación del *Debate sobre el Estado de la Nación*, hoy objeto una mera convención o uso parlamentario, muchas veces desatendido, atribuyéndole, así, un carácter preceptivo y una frecuencia anual; al tiempo que se elimina, en dicha regulación, cualquier trato de privilegio en favor del Gobierno.

A este respecto, yendo más allá, debe facilitarse la creación de *comisiones de investigación*, para que las Cámaras puedan involucrarse en la indagación de asuntos de gran trascendencia e interés público, circunscritos a sucesos acaecidos durante la legislatura en curso. A tal fin, se ha de evitar que su constitución quede, como ahora, reservada a la decisión o el criterio

favorable de la mayoría que sostiene al Gobierno, el cual, previsiblemente, va a ser objeto de control. Así, una solución plausible provendría de la incorporación del modelo alemán, que, efímeramente, fue asumido, también, por el Parlamento Europeo, con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de la Unión; y que han adoptado algunos reglamentos parlamentarios autonómicos. Conforme a esa regulación bastaría con la solicitud razonada de una fracción minoritaria, aunque significativa, de miembros de la Cámara (1/4), para que se debiera admitir la creación de una comisión no permanente de esa naturaleza (Torres Muro, 2009: 1436)³⁸.

También, en aras de mejorar la comunicación pública y proporcionar, así, una mayor repercusión mediática a los trabajos de las Cortes, es menester *potenciar o privilegiar la oralidad en las sesiones semanales de control*, en relación con las *preguntas*, las cuales deberían reservarse únicamente a los parlamentarios y grupos ajenos al Gobierno. Y regular aquéllas, junto con las interpelaciones que, en el Pleno, se dirijan al Presidente del Gobierno, cuya presencia en las sesiones semanales de control habría de ser indeclinable. A su vez, tras constatar que la distribución de las *preguntas de respuesta oral*, en el orden del día de cada Pleno en que se sustancia su debate, favorece apreciablemente a la mayoría que sostiene al Gobierno, mermando la eficacia potencial de tan ágil e inmediato instrumento de control, habría que instaurar un sistema de reparto más equilibrado y beneficioso para la oposición, cuyos grupos son, sin duda, los más interesados en el planteamiento de aquéllas, en tanto que ejercitantes lógicos de función de control. No en vano, así se aprecia por mucho que se haya avanzado al permitir que se puedan sustituir las preguntas, ya previstas, por otras referidas a acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros, o a otros asuntos de especial actualidad³⁹.

A esa crítica se agrega la apreciación del carácter frecuentemente elusivo que presentan las respuestas del Ejecutivo, cuando no su expresión con forma de alegato o contra pregunta, dirigidas por aquél a la oposición. Tal circunstancia desvirtúa, a menudo, su carácter, privándolas del sentido primigenio que les atribuye el reglamento. Por tanto, del mismo modo que se ha dispuesto, a través una Resolución de la Presidencia del Congreso, la forma de plantear las preguntas, deberían ordenarse los límites que no

³⁸ El art. 50 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León rebaja la exigencia a 1/5 de los miembros de la Cámara.

³⁹ Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 10 de junio de 2008, sobre desarrollo del art. 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno, modificada por Resolución de la Presidencia, de 15 de noviembre de 2016, por Resolución de 4 de septiembre de 2019, por Resolución de la Presidencia 4 de febrero de 2020 y por Resolución de la Presidencia de 23 de noviembre de 2023.

deben sobrepasar, ni las respuestas, ni el desarrollo del debate subsiguiente. Sólo así podrá reconducirse una práctica distorsionada, que necesita, hoy, corrección.

En este sentido, a fin de reforzar la participación ciudadana, se ha de reconocer en los reglamentos de las Cámaras la posibilidad de que los parlamentarios formulen al Gobierno *preguntas de iniciativa popular*, para su respuesta oral, tal y como los de algunas Comunidades Autónomas ya contemplan⁴⁰.

En relación con las *interpelaciones*, es menester detener y revertir su declive, que impide que, en la actualidad, sean el instrumento de control más incisivo y complejo que se deseó que fueran. Así, hoy, se han convertido en preguntas seguidas de un debate⁴¹, restringido al parlamentario y al ministro concernido, del que quedan fuera los miembros de los demás grupos, por acuerdo de la Junta de Portavoces; sin dar ocasión a la presentación de moción alguna, seguida de una posible votación de sanción. Con semejante planteamiento se devalúa su interés y relevancia, ya de por sí muy menguada, al, además, reservarse su exposición al final de una prolongada sesión de control en la que se reduce apreciablemente la asistencia, tanto de los parlamentarios, como de los medios de comunicación (García-Escudero Márquez, 2015: 187). Conviene, pues, devolverle su significación original, a fin de reconvertirla en instrumento mediante el cual inquirir sobre la orientación política seguida por el Gobierno, en relación con un asunto de trascendencia general; demanda que ha de ir seguida de un debate, abierto a toda la Cámara, con intervención, por tanto, de todos los grupos, y culminada con el eventual planteamiento de mociones por medio de las cuales aquélla pueda expresar su posición.

Y, también, en beneficio de una más rigurosa rendición de cuentas, convendría establecer la obligación conforme a la cual el Gobierno se compromete a proporcionar explicaciones acerca de los motivos que le han llevado a *incumplir peticiones y resoluciones parlamentarias*, aprobadas por la

⁴⁰ Cfr. a título de ejemplo, el art. 183 del *Reglamento del Parlamento de Canarias*, que concede la iniciativa a todo ciudadano residente en Canarias a plantear preguntas para su respuesta oral al Gobierno de Canarias o cada uno de sus miembros, excepto al Presidente del Gobierno de Canarias. Tales preguntas, una vez registradas y examinadas por la Mesa, serán admitidas si cumplen con los requisitos generales dispuestos para cualquier pregunta, dándose traslado a los grupos parlamentarios, que encomendarán a alguno de sus miembros su exposición en la Cámara, una vez publicadas en el boletín oficial correspondiente.

⁴¹ Resolución de 6 de septiembre de 1983, de la Presidencia del Congreso, *para el desarrollo de los artículos 180 a 184, en relación con el artículo 67.4 del Reglamento, acerca de las interpelaciones*.

Cámara respectiva, tales como mociones que expresen peticiones o reprobaciones, proposiciones no de ley, y solicitudes de información y comparecencia, entre otras⁴².

Finalmente, en referencia al examen de *los nombramientos de los miembros de los órganos de garantía*, se aboga, en aras de la transparencia, por el establecimiento de una fase de concurso público que permita la preselección de candidatos, por medio de un comité de expertos sorteados. Éstos habrán de valorar, conforme a criterios objetivos, preestablecidos, su capacitación técnica, trayectoria independiente, prestigio profesional e integridad personal⁴³. Dichos candidatos, así seleccionados, comparecerán, en audiencia pública, ante la comisión parlamentaria de nombramientos correspondiente. Tras ello se procederá a la designación parlamentaria de los elegidos, lo que requerirá la votación de una terna de candidatos por cada puesto a ocupar, propuestos por los grupos. Finalmente, se requerirá la obtención de una mayoría cualificada en el Pleno de las Cámaras (Carmona Contreras, 2022: 269).

3.3. En relación con la función presupuestaria

La proyección del principio de la transparencia en el desarrollo de la función económico-presupuestaria de las Cortes implica, esencialmente, la exigencia de una nueva regulación de la tramitación y el debate presupuestario. Así, a pesar de que la anual previsión general de ingresos y gastos del sector público estatal, efectuada por el Gobierno, alcanza la forma jurídica de una ley parlamentaria, al implicar la posibilidad de que las Cámaras intervengan en su determinación final; las peculiaridades que reviste un procedimiento caracterizado por su gran complejidad técnica y por los privilegios que se reconocen o se arroga el Gobierno⁴⁴ han puesto de manifiesto las severas restricciones que afectan al Parlamento en este

⁴² Vid. el art. 178.2 del Reglamento del Senado, que ha dado un paso adelante en ese sentido, al otorgar un plazo de seis meses al Gobierno para que informe acerca del cumplimiento dado a las resoluciones parlamentarias, por medio de una declaración que se publicará por la Cámara.

⁴³ El modelo de preselección propuesto es el que ofrece el Real Decreto 972/2020, de 10 de noviembre, *por el que se regula el procedimiento de selección para la propuesta de candidaturas por el Reino de España en la designación de miembros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*.

⁴⁴ Hasta el punto de llevarle a desatender reiteradamente el mandato, expresado en el art. 134.3 CE, que le obliga a presentar, ante el Congreso de los Diputados, los Presupuestos Generales del Estado, al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior. Vid., así, el art. 37.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, *General Presupuestaria*. De este modo, menoscaba las competencias parlamentarias, por lo que se justifica plenamente el planteamiento de conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, promovidos por ambas Cámaras.

ámbito. Tales dificultades se han visto agravadas por los condicionamientos impuestos, a raíz de la reforma del art. 135 CE, por la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, trasunto del *Pacto presupuestario* (*"fiscal compact"*), vigente en el ámbito de Unión Económica y Monetaria⁴⁵. Se expresa, así, una rigurosa *"presupuestación en dos fases"*, que ha alterado el ciclo presupuestario convencional (Ruiz Almendral, 2018: 156), tornando más taxativa, en tanto que sujeta a muy relevantes limitaciones, la tramitación parlamentaria.

Por tanto, contamos, hoy, con un procedimiento presupuestario previo, referido, inicialmente, al acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contienen los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, el cual se ha de remitir a las Cortes, para su discusión y aprobación, o rechazo, en el Pleno de ambas Cámaras⁴⁶. Dicha intervención parlamentaria preliminar, relativa a la aceptación del llamado *"techo de gasto"*, conlleva, a su vez, la conformidad, tanto con el plan económico-financiero, como con el plan de reequilibrio, este último, en su caso⁴⁷. De tal modo, se viene a expresar, más que una actuación legislativa, un acto de control parlamentario (García Roca y Martínez Lago, 2018: 136), al que los grupos acuden, habitualmente, faltos de una información completa y exhaustiva⁴⁸.

Y, sólo, una vez aprobados dichos objetivos, el Gobierno queda habilitado para la elaboración del proyecto de ley de presupuestos, que se habrá de ajustar necesariamente a aquéllos. Así, su propuesta se someterá a un debate y votación previos de totalidad en el Pleno de la Cámara Baja, en el que no se admite la presentación de un texto alternativo, sino, tan solo,

⁴⁵ El cual se halla, hoy, integrado, por fin, plenamente, en el Derecho de la Unión Europea, en virtud de la reforma efectuada del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2024. Cfr. Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, *relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral* y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo (DO L 2024/1263 de 29.04.2024); Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, *relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo* (DO L 2024/1264 de 30.04.2024); y Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, *por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros* (DO L 2024/1265 de 30.4.2024).

⁴⁶ Corresponde al Congreso, desde 2024, en caso de disputa, la decisión última al respecto. Cfr. art. 15.6 LOEPSF. Se suprime, así, por mandato de la Disposición Final Cuarta de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, la excentricidad que suponía que la LO 2/2012, en su versión original, concediera al Senado el derecho a vetar el techo de gasto propuesto por el Gobierno.

⁴⁷ Art. 23.2 LOEPSF.

⁴⁸ Además, se ha previsto que el Gobierno informe a las Cámaras del límite de gasto no financiero, sin precisar, por tanto, su aprobación.

enmiendas de devolución, en su caso. Si se supera dicha votación, en la que se determina el total de gastos previstos por el Ejecutivo (“las cuantías globales de los estados de los Presupuestos”), afectadas por los límites derivados del principio constitucional de estabilidad presupuestaria, el texto pasa a la Comisión especializada correspondiente, que no es otra que la de Presupuestos, en la que se discutirá y decidirá únicamente respecto a su distribución⁴⁹.

Como relevante novedad, no contemplada en los reglamentos, las comparecencias de altos cargos de la Administración General del Estado en dicha Comisión se han hecho habituales en los quince días posteriores a la presentación del proyecto de ley. Mediante aquéllas se proceden a explicar las partidas que les atañen. También, el Gobernador del Banco de España se suma a ellas, contextualizando la iniciativa legislativa en la situación económica general que afecta al Estado.

Más, en todo caso, es en esa Comisión donde, propiamente, se efectúa, si bien en un reducido plazo de tiempo⁵⁰, el análisis “referido al articulado y al estado de autorización de gastos..., sin perjuicio del estudio de otros documentos que deban acompañar a aquél”⁵¹. Ello permitirá la presentación de enmiendas postulando opciones de reparto del gasto, diferentes a las originalmente contempladas por el Gobierno. Sin embargo, tales enmiendas se encuentran sujetas a restricciones materiales significativas, como consecuencia de la cuestionable interpretación extensiva que se ha venido haciendo tradicionalmente del art. 134.6 CE, que permite activar, si bien sujeto, hoy, a estrictas condiciones, habida cuenta de los abusos experimentados en el pasado, el llamado “veto presupuestario del Gobierno”⁵² (Giménez Sánchez, 2022: 233). Así, sólo una vez superada la fase de la Comisión, el proyecto de ley retornará al Pleno, que se reserva su discusión final y aprobación, “diferenciando el conjunto del articulado de la Ley y cada una de sus secciones” (art. 134.4 RCD).

Cabe, de tal modo, lamentar el mantenimiento de un modelo periclitado, que, lejos de promover el control parlamentario, basado en una mejora de la

⁴⁹ Art. 15.7 LOEPSF y 134.1 RCD.

⁵⁰ Conforme al art. 134.4 CE la ley de Presupuestos Generales del Estado se ha de aprobar antes de que finalice el año, esto es, “antes del primer día del ejercicio económico correspondiente” (art. 134.4 CE).

⁵¹ Art. 134.2 RCD.

⁵² Las que supongan aumento de créditos deben proponer una bajada de igual cuantía en la misma sección; y las que supongan una minoración de ingresos requerirán la aprobación del Gobierno para su aprobación (Art. 134.6 CE y arts. 133.3 y 133.4 RCD). Cfr. las SSTC 34/2018 y 94/2018, que limitan el alcance del llamado “veto presupuestario del Gobierno”.

información y de los mecanismos de participación y rendición de cuentas, lo dificulta, cerrándose a la asunción de ejemplos más avanzados, como el francés, en el que se sustituyen los capítulos presupuestarios por programas; se abandona la clasificación económica; se emplea el concepto de líneas de crédito; se recurre a la fijación de objetivos a alcanzar y la respuesta a aquéllos ya conseguidos; y se incrementa el montante de los programas, que se reducen en número, facilitando, así, la transparencia y fiabilidad del presupuesto, al tiempo que se permite centrar el debate en los grandes objetivos de política económica y en los medios más oportunos para conquistarlos (Martínez Llop, 2012: 16).

Pero, más allá de las limitaciones que afectan a la estructura del presupuesto, al procedimiento de tramitación y al derecho de enmienda, en detrimento de la transparencia, hay que denunciar el caos que se observa en la presentación y aprobación de las numerosas enmiendas, reiteradas, a veces, con igual contenido, en el Senado. Así, muchas de ellas, al elaborarse manualmente, se presentan, en demasiadas ocasiones, viciadas de errores, al no contrastarse los gastos propuestos con los créditos consignados, hecho éste que las condena, aun aprobadas, a la " pena" de inejecución. Sólo su introducción mediante el recurso a un sistema informatizado, que emule el proceder seguido por el Gobierno, evitará una situación persistente, de consecuencias, demasiadas veces, irreparables.

Más en aras de la transparencia urge, ante todo, dotar a los grupos parlamentarios de los medios necesarios para hacer posible su participación y garantizar una efectiva fiscalización del proyecto de ley presentado por el Gobierno. La inadaptación de los reglamentos parlamentarios a esa demanda no contribuye precisamente a ello, al venir a acrecentar la divergencia entre los medios con que se dota el Ejecutivo para elaborar y ejecutar el presupuesto y los que se atribuyen a las Cámaras para controlarlo visible y eficazmente. Con todo, la creación, en 2010, de la *Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales*⁵³, ha supuesto un notable avance, a pesar de la escasez de medios con que aquélla cuenta. No en vano, ha permitido a los parlamentarios, sin depender del Gobierno, acceder a una información presupuestaria que el Ejecutivo solo facilitaba, hasta ese momento, a la mayoría que lo respaldaba (Andrés Jovani, 2020: 201). De este modo, se proporcionan a todos los grupos parlamentarios instrumentos o recursos para su identificación y gestión; al tiempo que se allana el no menos necesario control parlamentario de la ejecución de la ley de presupuestos. Ello ha supuesto, sin duda, una mejora, aunque insuficiente, de la intensidad

⁵³ Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

y eficacia de la rendición de cuentas exigida en las Cortes al Gobierno, lo que redunda, al cabo, en una mejora de la calidad democrática.

4. Conclusiones

En este trabajo se da cuenta de diversas propuestas que responden a la necesidad de resituar al Parlamento en una posición central en el sistema político, paliando déficits de transparencia advertidos, y así proyectarlo al escenario propio de una democracia avanzada, que requiere el establecimiento de vínculos renovados con la ciudadanía.

La principal solicitud de reforma alude a la necesidad de ordenar cuestiones, ausentes o insuficientemente tratadas, en los reglamentos, referidas a ciertos deberes, prerrogativas y obligaciones de los parlamentarios. La petición obedece a que dichas normas vigentes, en su redacción actual, se consideran claramente inadecuadas para responder a las demandas sociales en materia de transparencia. Porque garantizar la ejemplaridad del representante político y de los grupos a los que se adscribe exige otorgar la publicidad debida a su situación y actuaciones, previniendo los conflictos de intereses; la percepción de beneficios económicos, directos o indirectos; y la realización de actividades accesorias que generen cualquier ventaja o sospecha de corrupción. Mas el medio elegido para regular esos extremos, hasta ahora, no han sido unos reglamentos parlamentarios, a esos efectos, reformados, sino que ha consistido en la adopción de un Código de Conducta de las Cortes Generales, cuyos preceptos adolecen de coercibilidad, por lo que quedan a la disposición de sus destinatarios. Y así sucederá mientras sus contenidos no se incorporen a los reglamentos y se establezca una relación de infracciones y sanciones, proporcional a la gravedad de sus incumplimientos.

En relación con el ejercicio de la función legislativa se ha de promover una completa visibilidad en la tramitación y aprobación de las leyes, que permita a los ciudadanos acceder a la información que dicha sucesión de actos conlleva. De ahí que se considere necesario establecer una guía para la transparencia en el proceso legislativo, adecuada a los estándares internacionales vigentes de gobernanza abierta. El propósito no es otro que extender la publicidad y crear espacios de interlocución con la sociedad civil, contribuyendo, así, la mejora de la calidad democrática de las leyes. Semejante apertura institucional precisa la adopción de mecanismos técnicos de seguimiento interno del “*iter legis*”, coordinados por los servicios de las Cámaras. Así, implica, fundamentalmente, la instauración de la llamada “huella legislativa”, en la cual recoger toda la información referida a la tramitación de cada proyecto o proposición de ley, para, así, posibilitar el

acceso a aquélla por parte de los ciudadanos, desde su elaboración y presentación inicial, hasta el momento de su aprobación definitiva.

Por su parte, la mejora de la transparencia en relación con la función parlamentaria de control del Gobierno exige que los procedimientos e instrumentos dispuestos para efectuar la verificación y valoración crítica de la acción del Gobierno se refuerzen y, a la par, se dejen exclusivamente en manos de las minorías, suprimiendo los condicionamientos e interferencias de la mayoría y los privilegios de que sigue gozando aquél. De ahí la necesidad de revisar o perfeccionar ciertos mecanismos de fiscalización que, en la actualidad, no satisfacen esa demanda, como una reiterada práctica ha puesto de manifiesto.

La proyección del principio de la transparencia en el desarrollo de la función económico-presupuestaria de las Cortes supone, esencialmente, la exigencia de una nueva regulación de la tramitación y el debate presupuestario. Así, las peculiaridades que reviste un procedimiento caracterizado por su gran complejidad técnica y por los privilegios que se reconocen o se arroga el Gobierno han puesto de manifiesto las severas restricciones que afectan al Parlamento en este ámbito. Más allá de las limitaciones que afectan a la estructura del presupuesto, al procedimiento de tramitación y al derecho de enmienda, en detrimento de la transparencia, urge, ante todo, dotar a los grupos parlamentarios de los medios necesarios para hacer posible su participación y su derecho a garantizar una efectiva fiscalización del proyecto de ley presentado por el Gobierno. La inadaptación de los reglamentos parlamentarios a esa demanda no contribuye precisamente a ello, al venir a acrecentar la divergencia entre los medios con que se dota el Ejecutivo para elaborar y ejecutar el presupuesto y los que se atribuyen a las Cámaras para controlarlo de forma visible y eficiente.

Bibliografía

- ÁLVAREZ VÉLEZ, M.^a. I. (2025). "La necesidad de transparencia y la regulación de los *lobbies*: un debate permanente en nuestra democracia". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 21: 43-71.
- ANDRÉS JOVANI, J.M. (2020). "La gobernanza presupuestaria surgida de la crisis y sus implicaciones para el Parlamento", en ARANDA ÁLVAREZ, E. (Dir.). *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 161-204.
- ARAGÓN REYES, M. (2016). *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*. Madrid: Iustel.

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017). "Parlamento abierto: una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111: 13-43.
- (2020). (Dir.). *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2021). "Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo". *Revista de las Cortes Generales*, núm. 110: 65-95.
- (2022). "Reflexiones con motivo del 40 aniversario del Reglamento de los Diputados". *Revista de las Cortes Generales*, núm. 113: 71-93.
- CARMONA CONTRERAS, A. M^a. (2022). "Control parlamentario y designación de los órganos constitucionales en España: teoría y práctica". *Revista de las Cortes Generales*, núm. 113: 245-273.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R. (2022). "La deliberación parlamentaria". *Revista de las Cortes Generales*, núm. 113: 121-148.
- DE VEGA GARCÍA, P. (1985). "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43: 45-65.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2015). "Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36: 171-216.
- GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.A. (2018). *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. Madrid: Civitas/Thompson Reuters.
- GARCÍA ROCHA, M^a P. (2020). "Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única". *Revista de las Cortes Generales*, núm. 108: 177-222.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M^a. (2022). "La función económico-presupuestaria del Congreso de los Diputados". *Revista de las Cortes Generales*, núm. 113: 213-244.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- MARTÍNEZ LLOP, M^a D. (2011). "El control presupuestario en el Parlamento" en *III Jornadas de Derecho Parlamentario comparado: México y España*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 11-34.

- MURILLO FERROL, F. (1988-1989). "Publicidad parlamentaria". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 74: 463-476.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M^a. (2023). "¿Está en crisis en Estado de Derecho y la separación de los poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias?". *Revista de Derecho Político*, núm. 117: 43-72.
- (2025). "El abuso de la proposición de ley y de la presentación de enmiendas sin conexión material: dos manifestaciones de la distorsión de la función legislativa en tiempos de fragmentación parlamentaria". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 134: 41-67.
- RIDAO i MARTÍN, J. (2018). "La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión". *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 28. https://www.iustel.com//v2/revistas/detalle_revista.asp?id=3&numero=28
- RUBIO LLORENTE, F. (1993). "El Parlamento y la representación política", en *La forma del poder*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 221-240.
- RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R. (2018). "El Parlamento abierto en España". *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 27, 2018. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=420006&d=1
- SUÁREZ ANTÓN, O. J. (2022). "La reforma pendiente de la iniciativa legislativa popular". *Revista de Derecho Político*, núm. 115: 139-170.
- TORRES MURO, I. (2009). "Artículo 76: las comisiones parlamentarias de investigación", en CASAS BAAMONDE, M. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.), *Comentarios a la Constitución española en su XXX aniversario*. Madrid: Wolters Kluwer, pp. 1436-1441.