

En Logroño, a 23 de diciembre de 2016, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Pedro Prusén de Blas y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

45/16

Correspondiente a la consulta formulada por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre la *Proposición de Ley de Cuentas abiertas para la Administración pública de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja remite, para dictamen, la precitada Proposición de Ley, acompañada de los siguientes documentos:

-Proposición de Ley, 9L/PPLD-0001, de Cuentas Abiertas para la Administración Pública de La Rioja, presentada por el Grupo Parlamentario *Podemos La Rioja* (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja -BOPLR-, núm. 1, de 23 de julio de 2015, Serie A).

-Acuerdo, de 4 de septiembre de 2015, del Gobierno de La Rioja, contrario a la toma en consideración de la Proposición de Ley (BOPLR-, núm. 2, de 15 de septiembre de 2015, Serie A).

-Acuerdo, de 17 de septiembre de 2015, del Pleno del Parlamento de La Rioja, en cuya virtud se toma en consideración la Proposición de Ley.

-Informe, de 3 de septiembre de 2015, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja, suscrito por el Excmo. Sr. Consejero y por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la citada Consejería.

-Acuerdo, de 30 de septiembre de 2015, de la Mesa del Parlamento, por el que se remite la Proposición de Ley a la Comisión de Hacienda y se abre el plazo de presentación de enmiendas (BOPLR-, núm. 7, de 2 de octubre de 2015, Serie A).

-Enmiendas al articulado presentadas por los Grupos Parlamentarios (BOPLR-, núm. 14, de 12 de noviembre de 2015, Serie A).

-Acuerdo, de 9 de febrero de 2016, de la Comisión de Hacienda, por el que son designados los Sres. Diputados integrantes de la Ponencia que ha de informar la Proposición de Ley (BOPLR-, núm. 32, de 15 de febrero de 2016, Serie A).

-Informe, de 11 de noviembre de 2016, de la Ponencia, aprobado por unanimidad (BOPLR-, núm. 74, de 15 de noviembre de 2016, Serie A).

-Dictamen, de 18 de noviembre de 2016, de la Comisión de Hacienda (BOPLR-, núm. 75, de 21 de noviembre de 2016, Serie A).

-Escrito, de 22 de noviembre de 2016, de los Grupos Parlamentarios *Popular, Socialista, Podemos La Rioja* y *Ciudadanos*, por el que instan a la Mesa del Parlamento de La Rioja a solicitar informe del Consejo Consultivo de La Rioja en relación con la Proposición de Ley de Cuentas abiertas para la Administración pública de La Rioja.

-Acuerdo, de 25 de noviembre de 2016, de la Mesa del Parlamento de La Rioja, por el que, oída la Junta de Portavoces, se solicita dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado el 28 de noviembre de 2016; enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 29; y registrado de entrada en este Consejo el mismo día; la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja comunica al Consejo que, por medio de escrito de 22 de noviembre de 2016, los Grupos Parlamentarios *Popular, Socialista, Podemos La Rioja* y *Ciudadanos* han solicitado la emisión de informe del Consejo Consultivo sobre la *Proposición de Ley de Cuentas abiertas para la Administración pública de La Rioja*; y que la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, por Acuerdo de 25 de noviembre de 2016, y al amparo de los arts. 102.1, del Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPLR), y 10.3, de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC), ha acordado recabar ese informe.

Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 30 de noviembre de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo

1. El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo “*prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara*”).

A su vez, el art. 102.1 RPLR, prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de informe al Consejo Consultivo en relación con los Proyectos de Ley; informe que, “*en ningún caso, tendrá carácter vinculante*”. Esta previsión resulta igualmente aplicable a las Propositiones de Ley que, una vez aprobada su toma en consideración, seguirán el trámite previsto para los Proyectos de Ley (art. 108.4 RPLR).

Por otro lado, el art. 11,b) LCC dispone que este Consejo “*deberá ser consultado*” preceptivamente sobre los “*Anteproyectos de ley o Proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que sea su rango, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Consultivo*”. Se trata de un mecanismo de garantía de la autonomía e independencia que al Consejo le reconocen los arts. 43, del EAR’99, y 2.2, de la Ley 3/2001.

Ahora bien, el art. 11,b) LCC no contempla expresamente las Propositiones de Ley como motivadoras de la intervención preceptiva del Consejo, y, sim embargo, la Proposición de Ley que nos ocupa, en cuanto que incluye al Consejo entre los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación, afecta a su funcionamiento; de ahí que la solicitud y emisión de su dictamen resulte, cuando menos, aconsejable, pues ha de surtir los mismos efectos de garantía. Obsérvese que, en una nítida identidad de razón, de aprobarse la Proposición, constituirá una Ley formal, efecto que es el mismo que se deriva de la aprobación parlamentaria de una iniciativa legislativa del Gobierno (Proyecto de

Ley), en relación con la cual el dictamen previo de este Consejo resulta preceptivo, *ex art. 11 b) Ley 3/2001*.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen”*.

Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación de la Proposición de Ley al ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Más en particular -y como ya sostuvo este Consejo en su dictamen D.1/96 en interpretación del entonces vigente art. 98.1 a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración pública de La Rioja- *“el dictamen del Consejo Consultivo, cuando verse -como en este caso- sobre Proposiciones de Ley, está legalmente limitado al examen de la adecuación de las mismas al Estatuto de Autonomía (actualmente en su redacción de 1999, EAR´99), lo que ha de entenderse, más ampliamente, como adecuación también a las normas que constituyen el contexto en el que el Estatuto se desenvuelve, esto es, primero y esencialmente a la Constitución, pero, igualmente, a las normas -integradas en el que ha dado en llamarse «bloque de la constitucionalidad»- a la que aquél o ésta se remiten para delimitar definitivamente el ámbito de las potestades autonómicas”*.

3. La iniciativa legislativa sobre la que se nos solicita la emisión de informe es una Proposición de Ley promovida por un Grupo parlamentario del Parlamento de La Rioja (arts. 19.i) y 20 EAR´99 y 91,a) y 107.2 RPLR). Por esa razón, y como es lógico, a diferencia de lo que acontece con los Proyectos de Ley (cuyo envío al Parlamento corresponde al Gobierno de La Rioja *ex. arts. 20 EAR´99 y 91 b) y 92 RPLR*), no ha tenido lugar, en este caso, la tramitación del procedimiento previo previsto por el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, por lo que este Consejo no puede formular ninguna consideración al respecto.

Esto dicho, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación de la Proposición de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia (arts. 29.1 y 29.2 RPLR); a la Mesa (arts. 28.1.a) y 28.1 e) RPLR); o a los Letrados del Parlamento (arts. 165 y 166 RPLR). Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario, respecto de las que, por otra parte, no se nos ha solicitado la emisión de nuestro parecer.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Proyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley propuesta, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende, cuestiones que abordamos a continuación, ordenando la exposición del modo que sigue y que adelantamos ya por razones de claridad sistemática: i) exposición del contenido de la Proposición de Ley; ii) títulos competenciales de la CAR para dictar una Ley de Cuentas abiertas de la Administración pública de La Rioja; y iii) límites y condicionantes del ejercicio de la competencia autonómica sobre esa materia.

2. Exposición del contenido de la Proposición de Ley.

Con objeto comprender, en una visión panorámica, las materias que son objeto de regulación en la Proposición de ley y, por tanto, analizadas en este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada una de ellas, conviene comenzar exponiendo, sintéticamente, el contenido del texto final remitido, que es el siguiente:

-La **Parte expositiva** de la norma proyectada comienza señalando que: *“La Ley de Cuentas abiertas complementa a la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y buen gobierno de La Rioja, a la que modifica para incluir, dentro de la información económica a suministrar en el Portal de la Transparencia, la relativa a las cuentas bancarias de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y demás organismos del Sector público, presentes en el ámbito subjetivo de dicha Ley de Transparencia. Esta norma se*

enmarca en la creciente apertura de las Administraciones públicas al suministro de datos e información sobre su actividad, sin merma de los derechos e intereses legítimos afectados por las decisiones que puedan adoptarse. Profundiza en la idea de que los datos de las Administraciones son propiedad de todos los ciudadanos e incrementa los controles para evitar el uso fraudulento de los fondos públicos, así como de los casos de corrupción”.

-El **Título Único** comprende los artículos que señalamos a continuación.

-El **artículo 1 (Cuentas abiertas)**, declara “*abierta y accesible*” la “*información de las cuentas abiertas en entidades bancarias*” de las que sean titulares las entidades del Sector público de la CAR, así como el Parlamento de La Rioja, la Universidad de La Rioja y el Consejo Consultivo de La Rioja, que son los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de aplicación. A continuación deja a salvo los límites a esa información que resulten establecidos por la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal (LOPD) “*y por cualquier otra norma que reserve expresamente el carácter secreto de algún dato afectado por esta Ley*”.

-El **artículo 2 (Cuentas públicas)** describe el contenido de la información que ha de hacerse pública. Por una parte (art. 2.2), deben publicarse los datos que permiten identificar cada cuenta bancaria (clase, denominación, titularidad, identificación, radicación, entidad financiera en la que está abierta, sucursal); así como su saldo global. Por otro lado (art. 2.3), deben también publicarse “*los siguientes datos sobre cada movimiento: Destinatario, salvo que proceda su anonimización en virtud de la Ley Orgánica 15/1999; concepto que motiva el movimiento; y fecha del movimiento; importe del movimiento*”. Todos esos datos deben actualizarse “*diariamente*” (art. 2.4), y, “*mensualmente, se revisarán las cuentas de las que se informa*”.

-El **artículo 3 (Lugar de publicación)** regula los lugares donde ha de hacerse pública la información relativa a las cuentas bancarias, que serán el *Portal de Transparencia* del Gobierno de La Rioja, en el caso de los sujetos indicados en el art. 1.1, a), o las sedes electrónicas y páginas *web* de los demás sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley.

-El **artículo 4 (Formato)** dispone que los datos se publicarán en formato de datos abiertos, accesibles y reutilizables, y el acceso a ellos se realizará conforme a las normas reguladoras de los *Esquemas Nacionales de Seguridad e Interoperatividad*.

-El **artículo 5 (Régimen sancionador)** remite el régimen sancionador, en la materia regulada por la Ley, al de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y buen gobierno de La Rioja, “*hasta el desarrollo de un régimen sancionador propio*”.

-El **artículo 6 (Sistema de conciliación presupuestaria y bancaria)** prevé la creación (en el plazo de diez meses desde la entrada en vigor de la Ley, para la Administración General de la CAR, sus organismos públicos y sus fundaciones, consorcios y empresas públicas) de un “*sistema de conciliación presupuestaria y bancaria*”, que “*agregará los datos disponibles en los servicios de información contable del Gobierno de La Rioja, así como la resultante de los datos de las cuentas bancarias facilitados por las entidades financieras*”, de modo que permita “*conciliar la ejecución presupuestaria con los movimientos de las cuentas*”.

-La **Disposición Adicional Primera (Estudio de impacto)** contempla la elaboración, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley, de un estudio de impacto “*que establezca los supuestos en los que la publicación de la información pudiera afectar significativamente al derecho fundamental a la protección de datos y a los derechos de las personas*”; y añade que, “*en caso de que la publicación de la información pudiera afectar significativamente al derecho fundamental a la protección de datos o a los derechos de las personas, o existieran riesgos de que pudiera afectar, primará la aplicación del principio de prudencia y la información deberá ser anonimizada*”.

-La **Disposición Adicional Segunda (Informe anual)** establece que “*el titular de la Consejería competente en materia de Administración pública deberá presentar un informe anual en la Comisión del Parlamento de La Rioja correspondiente*”, que versará “*sobre la aplicación de esta Ley y podrá incluir otros aspectos complementarios sugeridos por el propio Gobierno y por el Parlamento de La Rioja*”.

-La **Disposición Transitoria Única (Potestad reglamentaria)**, determina que el Parlamento de La Rioja, la Universidad de La Rioja y el Consejo Consultivo de La Rioja “*regularán en sus respectivos Reglamentos... la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley*”, “*en el marco de la autonomía institucional que les reconoce el ordenamiento jurídico riojano*”.

-La **Disposición Final Primera (Habilitación al Gobierno de La Rioja para el desarrollo reglamentario)** habilita al Gobierno el desarrollo reglamentario de la Ley, que habrá de producirse “*en el plazo de diez meses*” desde su entrada en vigor.

-La **Disposición Final Segunda (Modificación de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre de Transparencia y buen gobierno de La Rioja)** modifica de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y buen gobierno de La Rioja, al introducir en ella un apartado 10.4, según el cual los sujetos incluidos en el artículo 1 de la Ley cuya aprobación se propone “*publicarán información sobre sus cuentas en los términos y condiciones de esta Ley*”.

-La **Disposición Final Tercera (Entrada en vigor)** establece la entrada en vigor de la Ley, así como los plazos a partir de los cuales deberá estar disponible la información a que la Ley se refiere.

3. Títulos competenciales de la CAR para dictar la norma proyectada.

Resulta claro, a juicio de este Consejo, que la Comunidad Autónoma está provista de títulos competenciales para regular las diferentes materias objeto de la norma proyectada.

A) Para analizar debidamente estos títulos competenciales debemos comenzar indicando que la Proposición pretende incluir en su ámbito de aplicación a varios *sujetos distintos*: El Sector público de la CAR, el Parlamento, las Universidades de titularidad pública y el Consejo Consultivo de La Rioja. Correlativamente, respecto de cada uno de ellos, el legislador autonómico se encuentra habilitado por títulos competenciales también diferentes:

-Respecto al **Sector público**, la Ley incluye en su ámbito subjetivo a *“todas las entidades integrantes del Sector público de la CAR* (art. 1.1 a), respecto del que la CAR tiene, efectivamente, competencia para su *“creación y gestión”* (art. 8.1.5 EAR’99), naturalmente *“dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”*, como indica, respecto de su Administración pública, el art. 26.1 EAR’99, en alusión que conduce derechamente al art. 149.1.18 CE y a las normas básicas que, en ejercicio de este título competencial, dicte el Estado

-Respecto al **Parlamento de La Rioja**, el legislador autonómico puede también regular la información que, sobre la actividad y saldos de sus cuentas bancarias, haya de proporcionar el Parlamento de La Rioja (art. 1.1 b); y ello, en cuanto que tiene competencia exclusiva para establecer el *“régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”* (art. 8.1.1 EAR’99), condición que ostenta el Parlamento conforme al art. 15 EAR’99 que, a su vez, dispone que *“las leyes de la Comunidad Autónoma ordenarán su funcionamiento de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”*.

-Por lo que hace a la **Universidad de La Rioja**, la competencia autonómica debe ponerse, además, en relación con el art. 10 EAR’99, que atribuye a la CAR *“la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que conformen el apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen”*, entre las cuales, señaladamente se encuentra la LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que enmarca el ejercicio de las competencias autonómicas conforme a su art. 6.1, a

cuyo tenor, “*las Universidades se regirán por la presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias*”.

-Por último, la inclusión del **Consejo Consultivo de La Rioja** en el ámbito de aplicación de la Ley está habilitada por el ya citado art. 8.1 EAR 99, en relación con el art. 42 EAR '99, conforme al cual “*el Consejo Consultivo de La Rioja es el órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

B) En fin, en el ejercicio de estas competencias el legislador autonómico debe ser respetuoso, como hemos indicado, además de con el conjunto de normas integrantes del **bloque de constitucionalidad**, con la **legislación básica del Estado** dictada al amparo del art. 149.1.18 CE.

C) Naturalmente, por razón de su especial relación con el ámbito material objeto de regulación, es preciso recordar que la regulación que el legislador autonómico haga de la información que los sujetos comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley pueden publicar sobre sus cuentas bancarias; debe ser respetuosa con los **derechos fundamentales** a la intimidad personal y familiar proclamados constitucionalmente (arts. 18.1 y 18.4 CE); y ello de modo tal que la legislación autonómica contribuya, en este ámbito material de competencia autonómica, a la protección de estos derechos fundamentales.

4. Recapitulación.

En resumen, la CAR tiene competencias estatutarias para regular el contenido de la *Proposición de Ley de Cuentas abiertas para la Administración pública de La Rioja* que nos ha sido remitido para dictamen, con respeto (tal y como concretaremos al analizar el contenido sustantivo de la Proposición de Ley) tanto al conjunto de presupuestos y condicionamientos derivados, tanto de las normas que, integrantes del **bloque de constitucionalidad** y de la legislación básica del Estado, enmarcan el ejercicio de sus competencias, como de las normas constitucionales que proclaman los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar.

Cuarto

Rango de la norma proyectada

Como consideración general a la Proposición de Ley objeto de dictamen, el rango normativo de la norma propuesta –que, de aprobarse, constituirá Ley formal– es, sin duda, el adecuado, ya que, por razón de su contenido, una futura Ley en esta materia incidiría de plano en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración y del Sector público

autonómico -así como de las demás entidades sujetas al ámbito de aplicación de la Ley- con los administrados.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma propuesta supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico.

Quinto

Análisis del contenido de la Proposición de Ley

1. Observaciones generales.

Sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el siguiente apartado, la Proposición de Ley se dicta en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta respetuoso con el bloque de constitucionalidad en el que habrá de integrarse.

En palabras del “Preámbulo” de la Ley, ésta *“se enmarca en la creciente apertura de las Administraciones públicas al suministro de datos e información sobre su actividad, sin merma de los derechos e intereses legítimos afectados por las decisiones que puedan adoptarse. Profundiza en la idea de que los datos de las Administraciones son propiedad de todos los ciudadanos e incrementa los controles para evitar el uso fraudulento de los fondos públicos, así como de los casos de corrupción”*.

Ejemplos de esa voluntad de apertura de las Administraciones públicas al suministro de datos e información lo constituye, en el ordenamiento jurídico autonómico, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y buen gobierno de La Rioja, a la que esta Ley vendría a complementar, según el “Preámbulo” de la Proposición; y, en el ordenamiento jurídico estatal, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

En el concreto ámbito material regulado por la Proposición de Ley -la información relativa a las cuentas bancarias de las que son titulares las entidades integrantes del Sector público de la CAR-, a la fecha presente, son varias las Comunidades Autónomas que han aprobado normas legales de contenido y finalidades semejantes al del texto analizado. Así, pueden citarse: la Ley 18/2015, de 23 de diciembre, de Cuentas abiertas para la Administración Pública extremeña; la Ley 5/2016, de 6 de mayo, de Cuentas abiertas para la Generalidad Valenciana o la Ley Foral navarra 16/2016, de 11 de noviembre, de Cuentas abiertas. Además, en la actualidad, se halla en tramitación la Proposición de Ley de Cuentas abiertas de Aragón (cuya toma en consideración ha sido aprobada por el Pleno

de las Cortes, en sesión de 29 de septiembre de 2016, Boletín Oficial de las Cortes de Aragón núm. 110, de 17 de octubre).

2. Observaciones concretas al texto de la Proposición de Ley.

A) Sobre el Preámbulo.

Como hemos expresado en otros dictámenes (D.46/11, por todos), debe eliminarse la expresión *Preámbulo*, por ser propia de normas constitucionales; resultando más adecuado al rango legal de la norma proyectada que su parte expositiva sea denominada *Exposición de motivos*, tal como, por lo demás, establece el art. 107.1 RPLR.

B) Sobre el artículo 1.

El art. 1, tras declarar abiertas y accesibles las cuentas abiertas en entidades bancarias por los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, establece, en su **apartado 2º**, que *“los límites y el alcance de las previsiones anteriores vienen determinados por lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, y por cualquiera otra norma que reserve expresamente el carácter secreto de algún dato afectado por esta Ley”*.

La intención que subyace a esta redacción parece clara, pues, con ella, la Proposición de Ley trataría de establecer dos clases de límites al carácter abierto y accesible de la información de las cuentas bancarias abiertas por los sujetos comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley: i) de un lado, los que resultan de la necesaria protección de los *“datos de carácter personal”*; y ii) de otro, los que imponga cualquier norma sectorial que establezca el carácter reservado o secreto de los datos a los que se refiera. Si ése es el propósito del legislador, como no puede ser menos, merece a este Consejo un juicio favorable. No obstante, deben hacerse al respecto dos consideraciones:

-En relación con el **primero de los límites**, el precepto debería precisar con más claridad que los bienes jurídicos que, en última instancia, se pretenden preservar, no se limitan al derecho a la protección de datos -que también- sino que, además, comprenden, en general, a todos los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas; y, en particular, a los derechos constitucionales a la intimidad personal y familiar, así como al honor, contemplados en el art. 18 CE.

Si bien se observa, el derecho a la protección de los datos de carácter personal al que el precepto se refiere, además de constituir un derecho fundamental en sí mismo, opera también como un instrumento al servicio de una mayor garantía de cualesquiera derechos y libertades fundamentales -aunque, muy especialmente, los derechos a la intimidad y al honor- en la medida en que pueden verse afectados por las operaciones de tratamiento de

datos de carácter personal. En relación con esa naturaleza dual del derecho fundamental a la protección de los datos personales, resulta esclarecedora, por ejemplo, la STC 292/2000 (F.J.5º). Por esa misma razón, como explicita el art. 1 de la propia LO 15/1999 (LOPDP), *“La presente Ley Orgánica tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas y, especialmente, de su honor e intimidad personal y familiar”*.

-Por lo que respecta al **segundo tipo de límites** (los nacidos de *“cualquier norma que reserve expresamente el carácter secreto de algún dato afectado por esta Ley”*), es preciso observar que nuestro ordenamiento jurídico contempla numerosos supuestos de datos que, por razón de su contenido, están sujetos a específicos deberes de confidencialidad, sigilo, reserva o secreto. Sin ningún ánimo de exhaustividad, pueden citarse, a título de ejemplo, el art. 93 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, que regula el carácter *“reservado”* de los datos de trascendencia tributaria; el art. 3º de la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos oficiales, que distingue, entre las materias clasificadas, las de carácter *“reservado”* y las de carácter *“secreto”*; el art. 7.1 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la Autonomía del paciente, que proclama el carácter *“confidencial”* de los datos referentes a la salud; y el art. 7.1 de la propia LOPD, que describe como *“datos especialmente protegidos”* los relativos a diversos ámbitos de la vida íntima de las personas (como ideología, religión, creencias, salud u orientación sexual).

Es por ello que la mención que el art.1.2 de la Proposición a *“cualquier norma que reserve expresamente el carácter secreto de algún dato”* podría ser equívoca, ya que, interpretada literalmente, permitiría entender que sólo quedarían excluidos de una posible publicación de datos bancarios aquellos que tuvieran la calificación legal expresa de *“secretos”*, lo que parece incluso contrario a la intención del legislador, enfatizada, por lo demás, en la DA Primera.3.

Y, así, con el fin de ampliar el tenor de la norma, resultaría preferible recoger, en el art. 1.2, no sólo los datos calificados expresamente como secretos, sino, en general, cualesquiera datos que, según su específica normativa reguladora, estén sujetos a algún régimen específico de secreto, reserva, sigilo o confidencialidad.

C) Sobre el artículo 2.

i) Planteamiento general.

El artículo 2 describe el contenido de la información que ha de publicarse sobre las cuentas de que son titulares los sujetos comprendidos en el artículo 1, con las siguientes precisiones:

-El **art. 2.2** establece que deberán hacerse públicos los datos relativos a la identificación de cada cuenta bancaria (como clase de cuenta, denominación, titularidad, entidad bancaria en la que está abierta, sucursal o saldo global).

-El **art. 2.3** indica que, de cada cuenta, deberán hacerse públicos sus movimientos. Y, sobre cada uno de ellos, al menos, su destinatario, concepto, importe y fecha. En cuanto al destinatario, deja a salvo el supuesto en que proceda su “anonimización”, debiendo advertirse que la LOPD utiliza el concepto de “disociación” para referirse a los procedimientos que permiten que “la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable” (art. 3, f) LOPD).

-A su vez, el **art. 2.4** dispone que, tanto los datos relativos a la identificación de las cuentas, como los de los movimientos de cada una de las cuentas, “se actualizarán diariamente” y, “mensualmente”, se revisarán las cuentas de las que se informa.

Estos preceptos han suscitado el criterio negativo del Gobierno de La Rioja, manifestado por Acuerdo de 4 de septiembre de 2016, en punto a la toma en consideración de la Proposición de Ley; criterio que se fundamenta en el informe de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 3 de septiembre de 2016. En síntesis, el Gobierno autonómico hace referencia a las dificultades organizativas (de personal y medios económicos) que entrañaría llevar a término medidas como las propuestas. Singularmente, en cuanto a la información sobre los movimientos bancarios, el informe citado expone que la Administración de la CAR dispone de unas 300 cuentas bancarias, de finalidades diferentes; así como a la escasa eficacia informativa que, sobre la ejecución presupuestaria, tienen, por sí solos, los datos de movimientos bancarios.

Sea como fuere, debemos constatar que, de convertirse en Ley la actual redacción de la Proposición, el cumplimiento, en sus propios y estrictos términos, de las previsiones de sus arts. 2.3, 2.4, 4 y 6, sería obligatorio (cfr. arts. 9.1, 9.3 o 103.1 CE) y ello impondría a los sujetos afectados por la Ley el deber de hacer públicos, diariamente, todos los movimientos bancarios producidos en todas sus cuentas; publicación que no podría producirse de modo mecánico, sino que habría de venir precedida del adecuado análisis de cada movimiento, con el fin de que la autoridad o funcionario competente pueda decidir, en cada caso, si la persona que realiza el ingreso o percibe el cobro debe o no ser anonimizado.

La publicación, además, debería acometerse en la forma establecida por el art. 4, es decir, en formatos abiertos, accesibles, reutilizables y que permitan que su acceso se realice cumpliendo las exigencias de los *Esquemas Nacionales de Interoperatividad y Seguridad*.

En fin, esa publicidad diaria de todos los movimientos bancarios debería venir acompañada también de su correspondiente incorporación (cabalmente, también cada día) al sistema de conciliación presupuestaria y bancaria que, para las entidades comprendidas en el art. 1.1, a), describe el art. 6 de la Proposición de Ley.

Pues bien, es indudable -desde luego, a este Consejo así se lo parece- que la satisfacción, efectiva y diaria, de tales exigencias legales requeriría un elevado esfuerzo organizativo, económico y de medios personales y técnicos; lo que hace muy aconsejable que el legislador valore cuidadosamente la necesidad, eficacia y eficiencia de las medidas que prevé el texto analizado.

ii) Margen de configuración legal.

Como hemos expuesto en el Fundamento de Derecho Tercero de este dictamen, la CAR está habilitada competencialmente para regular la información que las entidades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley hayan de hacer, abierta y accesible al público, sobre las cuentas bancarias de que sean titulares y a través de las cuales desarrollen sus actividades.

Y, así, el legislador autonómico goza de un amplio margen para configurar el contenido de esa obligación de información: tipo de datos que hayan de publicarse, periodicidad temporal con la que deban ser publicados o mecanismos formales de publicidad, entre otros aspectos.

Esto dicho, y como es fácil de ver, la Proposición de Ley regula una materia en la que se ponen en juego numerosos bienes jurídicos, todos ellos dignos de protección: las garantías del adecuado manejo de los fondos públicos, la regulación de la información presupuestaria que la Administración autonómica ha de proporcionar a los ciudadanos, los derechos y libertades fundamentales de éstos o la adecuada organización de los servicios personales y de los medios económicos de la Administración pública, entre otros.

Naturalmente, en una consideración general, corresponde al legislador adoptar aquellas medidas que, partiendo de una ponderación razonable de todos los bienes en conflicto (art. 9.3 CE), satisfagan del modo más ventajoso a todos ellos; de modo que el sacrificio que se produzca en uno venga compensado y justificado por las ventajas que se deparen para otro.

Buena expresión de ello son los “*principios de buena regulación*”, recogidos por el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), que han de informar el ejercicio de la iniciativa legislativa, así como de la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas, y que

tienen un antecedente próximo en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Entre esos principios, pueden citarse los de necesidad y eficacia (la iniciativa normativa debe *estar justificada por una razón de interés general ... y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución* (art. 129.2 LPAC'15); proporcionalidad (la iniciativa debe *contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios* (art. 129.3 LPAC'15); eficiencia (la iniciativa normativa debe *evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos* (art. 129.4 LPAC'15); y sostenibilidad financiera (art. 129.7 LPAC'15), entre otros.

En esta misma línea, la Ley 50/1997, del Gobierno (LG, modificada por la DT 3ª de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público -LSP-) obliga a elaborar (art. 28 LG) un *informe anual de evaluación* en el que se analicen aspectos como la eficacia de las normas (“*la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación*”), su eficiencia (“*identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias*”) o su sostenibilidad.

Aunque estas normas legales se dirigen más bien al ámbito de las potestades de normación e iniciativa legislativa del Gobierno y las Administraciones públicas, sin embargo, *mutatis mutandis*, esos *principios de buena regulación* deben también animar cualesquiera iniciativas legislativas (también las de origen parlamentario), pues, si bien se observa, los mismos pueden reconducirse sin dificultad al conjunto de criterios constitucionales que han de informar la actividad de todos los poderes públicos, incluido el legislador; entre otros, los de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), y de eficiencia y economía en la asignación y ejecución del gasto público (art. 31.3 CE), por citar algunos.

iii) Contexto normativo.

Esto dicho, se exponen a continuación algunas consideraciones sobre el contexto normativo en el que habrían de desenvolverse las medidas proyectadas, con objeto de aportar elementos de juicio, que puedan resultar útiles al Parlamento de La Rioja para su posible consideración, y que se refieren a los mecanismos de control, publicidad e información que nuestro ordenamiento jurídico prevé en materia de ingresos y gastos del Sector público.

En línea de principio, resultaría imposible abordar la variadísima naturaleza de los movimientos bancarios que pueden registrarse en las cuentas de las que son titulares las Administraciones públicas o los entes integrantes del Sector público. No obstante, pueden

distinguirse, como categorías generales, los *pagos* que se produzcan desde esas cuentas y los *ingresos* que en ellas se produzcan.

-Los *pagos* que se realizan desde las cuentas bancarias de titularidad pública traen causa, de modo primordial, de los procedimientos de gestión del *presupuesto de gastos* de cada entidad pública (piénsese, por ejemplo, en los Presupuestos Generales de la CAR); procedimientos que, para la Administración general y sus Organismos autónomos (y, de modo semejante, para otros Organismos públicos cuyos presupuestos tienen carácter limitativo) están regulados en los arts. 65 y ss, de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja (LHPLR), y 3 y ss, del Decreto 9/2015, de 27 de marzo, por el que se desarrolla la gestión y ejecución del presupuesto de gastos.

Conforme a los arts. 65 y 67 LHPLR, la gestión del presupuesto de gastos se ordena en fases sucesivas, cada una de las cuales opera como elemento habilitante de la siguiente: i) *aprobación del gasto* (acto, que no implica relación con terceros a la Hacienda Pública, por el que se autoriza realizar un gasto, reservando para ello todo o parte de un crédito presupuestario); ii) *compromiso de gasto* (acto, con relevancia ya frente a terceros, por el que se acuerda realizar un gasto, en la cuantía y con las condiciones que en cada caso se establezcan); iii) *reconocimiento de la obligación* (acto por el que se declara que, habiéndose cumplido las condiciones establecidas por los acuerdos que aprobaron y comprometieron el gasto, existe un crédito, que ya es exigible por un tercero frente a la Hacienda pública); iv) *ordenación del pago* (acto reservado al titular de la Consejería competente en materia de Hacienda, que tiene atribuida la función de *ordenador general de pagos*, sin perjuicio de ciertas especialidades existentes al respecto en materia de subvenciones y gestión de fondos comunitarios); y v) finalmente, el *pago material* (que se refleja en las cuentas bancarias correspondientes).

Como con detalle se regula en los preceptos citados de la LHPLR y del Decreto 9/2015, cada una de esas fases da lugar a la tramitación de un procedimiento administrativo formalizado, en el que, en cada caso, los órganos administrativos competentes constatan la concurrencia de los requisitos necesarios para dar curso a la ejecución presupuestaria (por ejemplo, el adecuado cumplimiento de un contrato administrativo); y en el que toman parte los servicios de la Intervención General de la CAR (que aseguran la oportuna toma de razón en la contabilidad pública y la regularidad formal de esos procedimientos).

De esta suerte, el *pago material*, que es la única fase que tiene reflejo en las cuentas bancarias, constituye una actividad *final*, que resulta obligatoria para la Administración pública en la medida en que han mediado ya (además de las actividades previas de *aprobación* y *compromiso* del gasto) el *reconocimiento* de una obligación económica exigible frente a la Hacienda pública, y una *orden de pago* para el cumplimiento de aquella obligación.

Esto supone, de una parte, que los movimientos bancarios, por sí solos, contienen una información escasa sobre el procedimiento de ejecución presupuestaria que les ha precedido; y que, al propio tiempo, este procedimiento constituye ya, en sí mismo, un mecanismo para garantizar que los créditos presupuestarios que integran el *estado de gastos* del Presupuesto (aprobado, en el caso de la CAR, por el Parlamento de La Rioja) se destinan a los fines queridos por la Ley anual de Presupuestos aplicable a la CAR.

En cuanto a la información en materia de ejecución presupuestaria, existe un denso conjunto normativo que disciplina el contenido de esas obligaciones de información y rendición de cuentas por parte del Sector público autonómico. Al respecto, debe citarse la regulación del régimen jurídico de la contabilidad del Sector público de la CAR (arts. 112 y ss. LHPLR), contabilidad pública cuyo centro directivo es la Intervención General de la CAR (art. 118 LHPLR); y que tiene, entre otras, las finalidades de “*mostrar la ejecución de los presupuestos, poniendo de manifiesto los resultados presupuestarios*”; “*proporcionar información para la elaboración de todo tipo de cuentas, estados y documentos que hayan de rendirse o remitirse al Tribunal de Cuentas y demás órganos de control*” o “*para el ejercicio de los controles de legalidad, financiera, de economía, eficiencia y eficacia*” (art. 113 LHPLR).

A la Intervención General competen, entre otras funciones, las de “*formar la Cuenta general de la CAR y demás cuentas, estados y documentos que deban rendirse al Parlamento de La Rioja y al Tribunal de Cuentas*”; Cuenta general cuyo contenido detalla el art. 122 LHPLR y que se remite anualmente al Parlamento de La Rioja y al Tribunal de Cuentas (art. 123 LHPLR). De otra parte, a tenor del art. 125 LHPLR, la “*Intervención General debe informar periódicamente al Parlamento sobre el estado de gestión del Presupuesto, sin perjuicio de que, conforme a ese mismo precepto, el Parlamento pueda solicitar al Gobierno cualquier información*”.

Y es que, en efecto, las cuentas de la Hacienda pública autonómica se someten al control del Tribunal de Cuentas y del Parlamento de La Rioja (art. 3.3 LHPLR). En relación con el Parlamento, es obligado recordar que le corresponde, además de aprobar *ex ante* los Presupuestos de la CAR (art. 56.1 EAR’99), recibir *ex post* la rendición anual de cuentas del Gobierno (art. 19.1 d) EAR’99) y controlar la ejecución del Presupuesto (art. 56.1 EAR’99).

En fin, las obligaciones de información al Parlamento, que ha de satisfacer el Gobierno, afectan a otros aspectos, pudiendo citarse como ejemplos la aplicación del Fondo de contingencia (art. 50.4 LHPLR) o la liquidación de los presupuestos de cada ejercicio (art. 52.2 d LHPLR).

La preeminencia del Poder Legislativo en materia presupuestaria se refleja con nitidez en las funciones que le reserva el art. 56.1 EAR’99 (sintéticamente, las aprobar el

presupuesto, y las de controlar posteriormente la ejecución que del mismo haga el Poder Ejecutivo), y las que la Constitución atribuye a las Cortes Generales así como al Tribunal de Cuentas (arts. 134 y 136 CE).

En definitiva, es el Parlamento (la Asamblea legislativa y representativa de los ciudadanos), el que asume la función de control del Presupuesto, lo que resulta consustancial al principio parlamentario y representativo. Como recordábamos en nuestro dictamen D.36/13 en relación con el principio de temporalidad presupuestaria, éste: *“hunde sus raíces en los orígenes mismos del parlamentarismo y responde primordialmente a la exigencia de control de las Asambleas representativas sobre el Monarca que, en el constitucionalismo moderno, se traslada a la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Y ello en la medida en que la autorización concedida por el primero al segundo vincula el uso que el Ejecutivo puede hacer de los créditos aprobados en los Presupuestos; y, en lo que ahora nos interesa, además, debe ser limitada en el tiempo y estar sometida regularmente a nueva autorización”*.

Por otra parte, es preciso recordar que el art. 10 la Ley 3/2014, de Transparencia y buen gobierno de La Rioja (LTBG), prevé ya la publicación de información de relevancia económica y presupuestaria: así, en aspectos atinentes a la contratación pública (art. 10.1, a) LTBG), a la actividad subvencional (art. 10, c) LTBG), a la suscripción de convenios (art. 10.1, b) LTBG); y también a la propia ejecución presupuestaria, *“con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada sobre el estado de ejecución”*, así como de *“las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan”* (art. 10.1, d) y e) LTBG).

-Por el lado de los **ingresos** que puede recibir la Hacienda autonómica, y de nuevo sin ningún ánimo de exhaustividad, el art. 45 EAR'99 y el art. 7 LHPLR enumeran las fuentes de las que pueden recibirlos.

En la medida en que sean *ingresos de naturaleza tributaria* (es decir, procedentes de la gestión, inspección o recaudación de los tributos), la publicación de las cuentas bancarias en que se realicen los ingresos, con indicación de la identidad del contribuyente, sería contraria al art. 93 LGT ya citado, dado el carácter reservado de ese tipo de datos. Por el contrario, si se procediera a su disociación, la publicación de los datos bancarios no permitiría, todo lo más, sino conocer los datos de recaudación correspondientes a un periodo y a un tributo determinado; debiendo ponderarse si ello no produciría sino el mismo efecto informativo que ya se obtiene mediante la publicación ordinaria por las Administraciones públicas de sus datos de recaudación tributaria. Parecidas consideraciones podría hacerse en relación con los ingresos derivados de *“multas y sanciones”* impuestas por las entidades integrantes del Sector público autonómico.

En cuanto a los *ingresos derivados de asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado*, o *motivados por la participación en los diversos Fondos* (los de compensación interterritorial regulados por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, por ejemplo), los instrumentos y disposiciones normativas (por ejemplo, los Presupuestos Generales del Estado) en que se acuerda el reconocimiento de tales derechos de la Hacienda pública, gozan del específico régimen de publicidad que se deriva de su propia naturaleza jurídica.

Y, por lo que hace a los *ingresos derivados de las operaciones de endeudamiento*, estos se encuentran sujetos a un doble mecanismo de publicidad: *previo*, porque sólo pueden concertarse con la correspondiente habilitación legal (art. 94 LHPLR), y *posterior*, porque el Consejo de Gobierno debe informar al Parlamento de las operaciones de endeudamiento concertadas, en los términos descritos por el art. 96 LHPLR.

iv) Derecho autonómico comparado.

Por otra parte, es preciso señalar que el Derecho autonómico comparado ofrece ejemplos de disposiciones semejantes a las contenidas en el art. 2 de la Proposición de Ley objeto de análisis.

Así, el art. 2º de la Ley Valenciana 5/2016, de 6 de mayo, de Cuentas abiertas, que prevé la publicación de los datos de cada cuenta (art. 2.7) como de los movimientos de éstas (art. 2.8), con periodicidad trimestral (art. 2.7. f).

La Ley extremeña 18/2015, de 23 de diciembre (art. 2), prevé la publicación de los datos de cada cuenta con periodicidad trimestral, entre ellos el saldo global, pero no incluye como obligatoria la información sobre los movimientos bancarios. Y, parecidamente, la Ley Foral navarra 16/2016, de 11 de noviembre, establece la obligatoriedad de publicar los datos de identificación de las cuentas, actualizados quincenalmente (art. 2.2 y 2.3) pero tampoco contiene previsión sobre los movimientos que se produzcan en cada cuenta.

v) Potestades parlamentarias.

Obvia recordar, por lo demás, que, si el Parlamento estimase oportuno analizar aspectos como los efectos económicos u organizativos que entrañaría la adopción de las medidas contempladas por el art. 2.2 y 2.3, puede recabar de los sujetos afectados por la norma en tramitación la información que tenga por conveniente, y ello al amparo de los artículos 14.1 y 41.1, a) RPLR, pues no debe dejar de observarse que, si esta Proposición hubiera sido un Proyecto de ley, hubiera debido ir acompañada de una Memoria económica de impacto (arts. 45.3, de la Ley 8/2003, y 40, de la Ley 11/2003).

vi) Contabilidad pública.

Por otra parte, el **art. 2.3** remite la definición de movimiento de la cuenta bancaria a “*cómo se identifica en la contabilidad*”. Sin embargo, en la medida en que el artículo (y toda la Ley, en realidad) trata sobre los datos que proporcionan las cuentas bancarias (en las que consta la realización de ingresos y pagos, su fecha, importe, destinatario y otros aspectos), parece que, en realidad, el concepto de “*movimiento*” al que la Ley se refiere es el de movimiento *bancario*, y no tanto el de movimiento *contable*, que se maneja en el ámbito de la contabilidad pública. Véase, por ejemplo, el Plan General de Contabilidad Pública de la CAR, aprobado, en desarrollo de los ya citados arts. 112 y ss LHPLR, por Orden 18/2013, de 16 de diciembre, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda (BOR de 27 de diciembre y corrección de errores en el BOR de 29 de enero de 2014).

D) Sobre el artículo 5.

El artículo 5 prevé que “*el régimen sancionador será el previsto en la Ley 3/2014, de Transparencia y buen gobierno de La Rioja, hasta el desarrollo de La Rioja, hasta el desarrollo de un régimen sancionador propio*”.

Al respecto, debemos advertir que los principios de legalidad y tipicidad que rigen la potestad sancionadora de la Administración (arts. 25, de la CE, y 25, 27.1 y 27.2, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público -LSP-), imponen que las infracciones y sanciones administrativas estén contempladas, al menos en sus elementos esenciales, en normas con rango de Ley, quedando permitidas al desarrollo reglamentario las restringidas funciones descritas en el art. 27.3 LSP, que son: “*introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes*”.

Por tanto, una correcta regulación de la materia objeto de la Ley propuesta aconsejaría la tipificación por la Ley misma, como infracciones, de aquellas conductas que supongan su incumplimiento y de las sanciones aparejadas a tales infracciones (contenido del que la Proposición carece); o bien, alternativamente, y si ello es posible por razón de los tipos infractores ya descritos por la Ley 3/2014, una remisión en bloque al régimen sancionador establecido por la Ley 3/2014.

A partir de ahí, si, con la expresión “*desarrollo de un régimen sancionador propio*”, el propósito del legislador es hacer referencia a una ulterior concretización reglamentaria, hemos de insistir en que tal desarrollo se encontraría sujeto a los rigurosos límites materiales que le impone el citado art. 27.3 LSP. Si, por el contrario, la expresión anticipa

una futura modificación de la Ley con el fin de dotarla de un régimen sancionador autónomo, reiteramos que el establecimiento de una regulación normativa completa sobre la materia exige la incorporación al texto legal, ya en este momento, de un régimen sancionador acabado y propio, o bien obligaría a remitirse al establecido en la Ley 3/2014, con lo que la mención a un futuro desarrollo carecería de sentido.

E) Sobre las Disposiciones Adicionales.

La **Disposición Adicional Primera** prevé la elaboración, por la Consejería competente en materia de Transparencia, de un *“estudio de impacto”* sobre la posible afectación *“al derecho fundamental a la protección de datos y a los derechos de las personas”*); y la **Disposición Adicional Segunda** determina que esa Consejería *“deberá presentar un informe anual... sobre la aplicación de esta Ley”*.

Pues bien, parece razonable que estas Disposiciones Adicionales aclaren que sus previsiones se limitan estrictamente a los sujetos incluidos dentro del art.1.1, a) (esto es, a la Administración General de la CAR y las entidades integrantes de su Sector público) como a todas luces parece; y no, por el contrario, al Parlamento, a la Universidad y al Consejo Consultivo de La Rioja, instituciones a cuya *“autonomía institucional”* reconocida por *“el ordenamiento jurídico riojano”* alude la DT Única de la Proposición y a las que el art. 6.6 exime de establecer un *“sistema de conciliación presupuestaria y bancaria”*.

El **apartado 3º de la Disposición Adicional Primera** prevé que la información que se publique sobre las cuentas bancarias sea *“anonimizada”* cuando publicarla *“pueda afectar significativamente al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal o a los derechos de las personas o existieran riesgos de que pudiera afectar...”*. Esta redacción es confusa, ya que la disociación informativa que establece debería tener lugar en cualquier supuesto en que publicar los datos afecte a los derechos fundamentales citados (como, por lo demás, se infiere del art. 1.2 de la Proposición misma) y no sólo cuando lo haga *“significativamente”*, expresión que, como es de ver, resulta harto imprecisa y que pugna con la necesaria seguridad jurídica (art. 9.3 CE) que debe proporcionar un texto legal, más aún, como sucede en este caso, en materias relativas a la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas constitucionalmente reconocidos.

F) Sobre la Disposición Transitoria Única.

La Disposición Transitoria Única, por su contenido, encontraría mejor acomodo en una Disposición Final, ya que no contiene previsiones de Derecho intertemporal.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto de la Proposición dictaminada, sin perjuicio de las limitaciones señaladas en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen.

Segunda

La Proposición es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen sobre preceptos concretos de la misma.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero