



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 6 / 1 9 9 3

La Laguna, a 18 de junio de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, en relación con el *Proyecto de Reglamento sancionador en materia de Aguas (EXP. 23/1993 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Se solicita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno el parecer preceptivo de este Organismo en relación con el Proyecto de Reglamento sancionador en materia de aguas, mediante el que se pretende desarrollar el Título VIII de la Ley 12/90, de 26 de julio, de aguas de Canarias, parámetro legal con el que fundamentalmente se ha de medir el grado de corrección técnico-jurídico de la norma propuesta, debiéndose tener en cuenta además las previsiones que en relación con el Derecho sancionador en materia de aguas dispone asimismo la Ley estatal 29/85, de 2 de agosto, de aguas.

II

La competencia de este Consejo para emitir la consulta que con carácter preceptivo se le interesa viene atribuida conjuntamente por los arts. 10.6 de la Ley 4/84, de 6 de julio, constitutiva de este Consejo, y 22.3 de la Ley Orgánica 3/80, de 22 de abril, del Consejo de Estado, al que remite el primero, conforme al cual es preceptiva la consulta del alto órgano consultivo estatal, y de este Consejo también, en relación con los "reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones". Como se deduce del preámbulo y art. 1 de la norma proyectada, mediante ésta se pretende el desarrollo y pormenorización del Título VIII (de las infracciones y sanciones) de la citada Ley

* **PONENTE:** Sr. Fernández del Torco Alonso.

12/90. Tratándose, consiguientemente, de un Proyecto de Decreto ejecutivo (arts. 33, 34 y 35 de la Ley 1/83, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias), la labor de este Consejo consistirá fundamentalmente en determinar el grado de adecuación de la norma proyectada a la cobertura legal de referencia, de conformidad con la interpretación que de los límites de la potestad sancionadora ha efectuado el Tribunal Constitucional; cuestiones que se abordarán en el Fundamento siguiente.

III

La primera cuestión que debe dejarse sentada con carácter previo, antes de pasar a analizar el contenido sustantivo de la norma proyectada, es el carácter instrumental que posee la potestad sancionadora en relación con el derecho material, o ámbito material de actividad, con el que se encuentra en relación de íntima conexión. En efecto, no es forzado concluir que el carácter no sólo represor sino preventivo del Derecho Administrativo sancionador adquiere su sustantividad y razón de ser sólo en la medida que sirve para proteger determinados bienes jurídicos reconocidos como preferentes o de interés de público por el Ordenamiento, razón por lo que sólo en la medida de que este interés exista aquella potestad actúa, cuestión que hace trasladar la razonabilidad o génesis de la potestad sancionadora, en este caso en materia de aguas, a la concreción que de tal interés haya efectuado el Ordenamiento jurídico, particularmente el canario, aunque también el estatal. En tal sentido, el art. 40.d) del Estatuto de Autonomía -integrado en el Título III del mismo, Del régimen jurídico- dispone que la Comunidad "en el ejercicio de sus competencias gozará de la potestad de sanción, dentro de los límites que establezca el Ordenamiento jurídico", precisión esta última ociosa, si se quiere, pero que debe ser interpretada en el sentido de que es la competencia material de la Comunidad Autónoma la que determina el alcance de la potestad sancionadora en el ámbito material afectado. La potestad sancionadora es así, pues, un núcleo latente en todas las competencias que la Comunidad Autónoma posee, razón por la que no se encuentra identificada en el Título II del Estatuto -De las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias- sino, como ya se expresó, en su Título III.

Sentado lo precedente, debe recordarse que la Comunidad Autónoma de Canarias posee competencias estatutarias y extraestatutarias en el ámbito material de actividad afectado por la norma proyectada, arts. 29 y 34.A.2, con el alcance

asimismo estatutariamente previsto; concretamente en "aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, aguas minerales y termales", así como en "aguas superficiales y subterráneas, nacientes y recursos geotérmicos; captación, alumbramiento, explotación, transformación y fabricación, distribución y consumo de aguas para fines agrícolas, urbanos e industriales", sin contar, por otra parte, la concurrencia de otros títulos competenciales estatutariamente previstos, con incidencia en la materia, como puede ser el de medio ambiente. El Derecho material de aguas aplicable en Canarias, pues, se encuentra constituido por las expresadas leyes, estatal y canaria, de aguas, ámbito en el que el parámetro constitucional estatutario ha operado una concurrencia competencial, cuyos límites han sido ya fijados por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 227/88, de 29 de noviembre, y 17/90, de 7 de febrero, dictadas con ocasión de sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, contra las leyes estatal y canaria de aguas. Además de tal regulación, básica y autonómica, es sabido que el Derecho canario de aguas con posterioridad a la Ley se ha integrado con otras normas, de carácter reglamentario, de desarrollo y concreción de aquélla, como son, sin carácter exhaustivo, los Decretos 152/90, de 31 de julio, por el que se aprueban las normas provisionales reguladoras del régimen de explotación y aprovechamiento del dominio público hidráulico para captaciones de aguas o para utilización de cauces; 177/90, de 5 de septiembre, por el que se aprueban normas de inscripción en el Registro de aguas; 186/90, de 5 de septiembre, por el que se aprueban normas de aforos y controles técnicos de aprovechamientos hidráulicos; 88/91, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de auxilios a obras hidráulicas de iniciativa privada.

Ahora bien, aunque como expresa la STC 227/88, "las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostentan competencias y, en su caso, pueden regular las infracciones y sanciones ateniéndose a los principios básicos del Ordenamiento estatal", tal potestad no puede "introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio, por exigencia derivada del art. 149.1 de la Constitución". El indicado pronunciamiento fija el alcance que de la indicada potestad tiene la Comunidad Autónoma de Canarias, pues, como expresamente quedó recogido en la indicada STC 227/88, en materia de aguas el Estado ostenta constitucionalmente otros títulos concurrentes, sin olvidar su competencia en la

fijación de las condiciones básicas del ejercicio de los deberes y derechos constitucionalmente reconocidos. Lo expresado debe, pues, ponerse en conexión con la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento a través del cual se articula el ejercicio de la expresada potestad, pues siendo competente el Estado para fijar el "administrativo común", art. 149.1.18 CE, el propio *nomen iuris* indicado permite que la Comunidad Autónoma module el alcance de tales normas, aunque con adecuación al procedimiento administrativo común sancionador, que tiene la naturaleza de especial, como expresamente se le calificaba en el Título VI, en conexión con el Capítulo II, de la en este punto derogada Ley de Procedimiento Administrativo, cuyos principios, por cierto, se encuentran contenidos en la Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) 30/92, de 26 de noviembre, la cual regula, Título IX, arts. 127 a 138, la potestad sancionadora básica de las Administraciones públicas, carácter que se desprende expresamente del art. 1 de la LRJAP, cuyo ámbito de aplicación afecta o alcanza a la Administración de las Comunidades Autónomas (art. 2 LRJAP).

El carácter básico de la regulación indicada debe permitir por su propia naturaleza la concreción o pormenorización autonómica si la Comunidad Autónoma ostenta competencias en la materia que se pretende regular desde el punto de vista de las infracciones cometidas contra el bien jurídico protegido y las sanciones que de tal incumplimiento se deriven. Tal previsión, por otra parte ya reconocida por el Tribunal Constitucional, como se vio, se encuentra expresamente prevista en la exposición de motivos de la LRJAP-PAC, la cual reconoce el sometimiento de los ilícitos penales y administrativos a los mismos principios básicos, como son los de "legalidad, o 'ratio democrático' en virtud del cual es el poder legislativo el que debe fijar los límites de la actividad sancionadora de la Administración, y el de tipicidad, manifestación en este ámbito del de seguridad jurídica, junto a los de presunción de inocencia, información, defensa, responsabilidad, proporcionabilidad, interdicción de la analogía, etc". Todos estos principios son, desde luego, básicos al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones públicas, "mientras que el establecimiento de los procedimientos materiales concretos es cuestión que afecta a cada Administración pública en el ejercicio de sus competencias", exposición de motivos LRJAP-PAC.

Consecuentemente, el análisis que ha de efectuar el Consejo de la norma proyectada ha de acreditar, por un lado, el respeto por parte de aquélla de los

principios básicos en la materia relacionados *ut supra*, de conformidad con lo que resulta de la LRJAP-PAC y la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de los mismos; por otro, si el procedimiento sancionador especial articulado en materia de aguas, según el contenido del Proyecto de Decreto de referencia, se mueve dentro de las competencias autonómicas en la materia. En este punto, debe recordarse que el art. 25.1 CE constitucionaliza la potestad sancionadora en favor de las Administraciones públicas, a la que, como se expresó, han de extenderse los principios inspiradores del Derecho penal; principios que no obstante no pueden ser mecánicamente trasladados en sus propios términos, pues no puede olvidarse que el derecho sancionador no puede imponer "sanciones privativas de libertad" (art. 25.3 CE), lo que queda reservado a los Tribunales de Justicia, en los casos y en la forma previstos en la Ley (art. 17 CE). En efecto, debe tenerse en cuenta que así como en materia penal la reserva de Ley, concreción de principio de legalidad, es absoluta, debiendo ser orgánica en cuanto afecte al contenido esencial del derecho a la libertad, en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador (STC de 29 de marzo de 1990) lo que está proscrito por el art. 25.1 CE es la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, pero no la colaboración reglamentaria en la normativa sancionatoria, lo que implica, en definitiva, que el Legislador debe regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes (STC de 7 de abril de 1987), no siendo lícito, constitucionalmente hablando, una remisión reglamentaria en blanco en esta materia, aunque es permisible cierta cuota de flexibilidad en la actividad reglamentaria de desarrollo, "cuando la Ley de cobertura aborda el núcleo esencial del régimen sancionador" (STC 62/82, de 15 de octubre).

IV

1. Sobre la base de las consideraciones generales efectuadas en el Fundamento anterior, y con el contraste de las previsiones de la Ley estatal de aguas, la Ley canaria de aguas y la citada Ley 30/92, se puede decir que el Proyecto de norma reglamentaria ejecutiva, reconocedora de la potestad sancionadora en materia de aguas, cumple con las exigencias dimanantes del principio de legalidad, expresa y legalmente previsto en la Ley autonómica 12/90, art. 124 y ss., cumpliéndose así lo dispuesto en el art. 127.1, LRJAP-PAC. Asimismo, el Proyecto respeta la regla de la competencia, prevista en el art. 127.2 LRJAP-PAC, de conformidad con lo dispuesto

en el Título I -De la Administración hidráulica- de la Ley 12/90. Asimismo, la disposición transitoria única traduce el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, previsto en el art. 128.2 LRJAP-PAC, de conformidad, por otra parte con lo que dispone el art. 9.3 CE.

La norma proyectada, que traduce a nivel reglamentario el principio de tipicidad -expresión singular del de legalidad-, art. 129 LRJAP-PAC, distingue entre infracciones leves, menos graves, graves y muy graves, de conformidad con lo que dispone en el art. 125 de la Ley 12/90, y la Ley estatal 29/85, básica en este aspecto (art. 129.1) concretando en este ámbito especial -las aguas- la relación contenida en el art. 129 LRJAP-PAC, que distingue entre infracciones leves, graves y muy graves. En relación con lo expresado, y al amparo de lo dispuesto en el art. 129.3 LRJAP-PAC, la norma reglamentaria propuesta introduce ciertas especificaciones y graduaciones en el cuadro de infracciones o sanciones legalmente establecidas, sin alterar la naturaleza y límites que la ley contempla, por lo que con carácter general, y sin perjuicio de las puntualizaciones que se efectuarán posteriormente, se puede decir que la norma proyectada cumple todas las exigencias derivadas del principio de legalidad. Asimismo, el sistema de responsabilidad previsto en el art. 130 LRJAP-PAC es perfilado y desarrollado en los arts. 10, 23, 24 y 27 del Proyecto de Decreto, el cual, en su art. 9, extiende tal responsabilidad a los cómplices y encubridores de infracciones contra el dominio público hidráulico, imponiéndoseles sanciones adaptadas en cualquier caso al principio de proporcionalidad previsto en el art. 131 LRJAP-PAC, cuyos criterios de graduación están asimismo previstos y concretados en el art. 7 de la norma proyectada.

Por su parte, el régimen de prescripción de las infracciones y de las sanciones, regulado básicamente en el art. 132 LRJAP-PAC, se encuentra regulado en los arts. 33 y 34 del Proyecto, con la singularidad, que se estima correcta, de previsión de un plazo de prescripción de infracciones y sanciones menos graves, no contemplado en la legislación básica, que, recuérdese, sólo regula las infracciones leves, graves y muy graves, debiéndose señalar, no obstante, el respeto a la regla de proporcionalidad de la regulación propuesta. No obstante tal conformidad, no puede desconocerse que el instituto de la prescripción en cuanto afecta a aspectos sustanciales o materiales, no procedimentales, debiera estar regulada en la Ley, en este caso la canaria de aguas, la cual, por cierto, no contiene ninguna referencia al mismo.

Se estima asimismo adecuada la regulación como causa de interrupción de prescripción de las infracciones el inicio de la denominada "información reservada" (art. 33.3 del Proyecto), regulada en el art. 16, aunque para que surta tal efecto debería hacerse constar expresamente la notificación de su incoación al afectado por la medida. Finalmente, debiera precisarse, en el art. 33.2, que cuando la infracción fuera continuada el inicio del cómputo del plazo prescriptivo comienza a partir del último acto con el que la infracción se consuma. Y, por lo que atañe a la prescripción de sanciones, como dispone el art. 138.3 LRJAP-PAC, que el día inicial del cómputo es aquel en el que la resolución adquiere firmeza.

El resto de la regulación proyectada respeta sustancialmente la legislación básica, tanto por lo que atañe al procedimiento, (art. 134 LRJAP-PAC), como a los derechos del presunto responsable (art. 135 LRJAP-PAC), a las medidas de carácter provisional (art. 136 LRJAP-PAC), la presunción de inocencia del infractor (art. 137 LRJAP-PAC) y la resolución del expediente sancionador (art. 138 LRJAP-PAC), regulación que se desarrolla en la denominada Sección 3ª (Procedimiento) de la norma propuesta.

2. Valorada positivamente, con carácter general, la propuesta reglamentaria ejecutiva de referencia, seguidamente se formulan a la misma algunas observaciones puntuales, observaciones que se harán al hilo del articulado.

- En primer lugar, se observa, objeción que tiene el alcance de ser simple apreciación de mejora técnica, la conveniencia de denominar a las razones motivadoras y justificativas de la norma que se propone como "preámbulo" o "exposición de motivos", y no como "presentación", que es la intitulación que figura en la parte expositiva de la norma proyectada. En este mismo género de consideraciones, no se puede desconocer que, por su complejidad técnica o por su extensión, las normas adecuan la distribución de sus contenidos de conformidad a parámetros convencionales pero significativos de la economía de la norma de que se trata. Es por ello por lo que el contenido normativo de una regulación se distribuye en Títulos, Capítulos, en su caso Secciones, y, finalmente, Artículos. No obstante, la regulación proyectada distribuye su contenido articulado en Secciones, por lo que, por razones de claridad expositiva y de ordenación de contenidos normativos, sería

conveniente proceder a una distribución de los preceptos más acorde con su naturaleza y con la función que ocupan en la economía del texto.

- En el art. 2.1.e) se dispone como competencia de los Consejos insulares de aguas la de elevar a los Organismos competentes para su conocimiento los expedientes infractores incoados (es decir, a la Consejería competente en materia de aguas y al Gobierno), elevación que se entiende directa entre el órgano instructor y los órganos resolutorios. Sin embargo, en el art. 2.2.c) se regula como competencia de la Consejería indicada la de "tramitar y elevar al Gobierno, una vez instruido por el Consejo insular, los expedientes relativos a infracciones muy graves", no quedando aclarada en qué consiste la intervención de la Consejería entre el órgano instructor y el órgano resolutorio.

- En el art. 2.3.b) se contempla la "alta inspección" que el Gobierno de Canarias ejerce sobre los Consejos insulares de aguas, siendo así que tal técnica de control tiene su sentido en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según resulta de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Si los Consejos insulares de aguas tienen la condición de organismos autónomos de la Comunidad Autónoma, ésta ejercerá sobre aquéllos funciones de inspección o supervisión, simplemente.

- En el art. 3.2 se considera infracción leve "el incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones administrativas", tipo que no se distingue bien del contenido en el art. 3.8, "actuar (...) al margen del título", salvo que se quiera decir que no existe título, en cuyo caso sería redundante que en el mismo precepto se tipificara como infracción leve "actuar sin título administrativo o al margen del mismo".

- En el art. 3.7 se configura como infracción leve "la contaminación que no revista especial toxicidad, siempre que ello afecte a caudales de agua que acumulados sean inferiores a la cantidad de 1000 metros cúbicos, o que los perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico sean inferiores a 50.000 pesetas". En la norma se utiliza un doble punto de conexión para constituir el tipo; el primero, absolutamente indeterminado (especial toxicidad), y el segundo, de carácter doble, objetivo y cuantificable, como requiere la correcta delimitación de tipos en materia sancionadora, salvo que se quiera decir que sólo existe especial toxicidad cuando concurren las magnitudes expresadas, lo que parece contradecirse con el concepto

indicado que parece hacer referencia a una cuestión de calidad y no de cantidad. En cualquier caso, se ha de significar que en el art. 4.2 del Proyecto se cataloga como infracción menos grave "la introducción de elementos extraños en cauces, canales, conducciones o balsas de agua", no quedando precisada, en consecuencia, la distinción entre uno y otro tipo de infracción, salvo que se regule reglamentariamente las sustancias que se entienden contaminantes a los efectos del presente Decreto. Asimismo, el art. 4.10 tipifica como infracción menos graves "la contaminación derivada de vertidos" en ciertas cuantías, y el art. 5.2 configura como infracción grave "la introducción por medio (sic) de elementos tóxicos o peligrosos que originen o produzcan contaminación en las aguas o acuíferos", lo que exige aclarar la configuración de tales tipos, coincidentes parcialmente.

- En el art. 5.3 se tipifica como infracción grave "la desobediencia de la órdenes directas de la Administración hidráulica producidas legalmente en situaciones de emergencia". Lo cualificante de esta infracción es que la desobediencia se produzca en aquella situación, pues si no se diera, estaríamos ante el tipo del art. 3.6 - infracción leve-; es decir, la orden administrativa siempre tiene que ser legal, sea cual fuera la situación en la que se dé.

- En el art. 5.4 se contienen dos tipos de infracción diferentes, la manipulación fraudulenta y la falsedad en los datos, que debieran tener su propia individualidad.

Dentro de este Capítulo de infracciones graves, debe tenerse en cuenta que el art. 122.1 de la Ley 12/90, dispone que la vulneración de las condiciones de concesión de auxilios hidráulicos se considerará, la primera vez, como falta grave; la reincidencia de la conducta será calificada como falta muy grave. Este doble tipo, que pudiera reconducirse a alguno de los genéricamente previstos en el Proyecto de Decreto, debiera ser, por su especificidad, ser incluido entre las normas proyectadas.

- Por lo que atañe a las circunstancias agravantes previstas en el art. 7 del Proyecto, se debe señalar que alguna de las mismas (las previstas en los apartados 7.2 y 7.4) en realidad tienen la condición de ser tipos de infracción autónomos, potencialmente reconducibles a alguno de los genéricamente descritos en la norma proyectada, pues por circunstancia habrá de reputar aquello que modifica un hecho sin alterar su esencia, pero no cuando constituye una acción autónoma. En este mismo orden de consideraciones, en la circunstancia prevista en el apartado 7.1 se

incluye la reiteración y la reincidencia, de conformidad con lo que dispone el precepto, básico, contenido en el art. 131.3 LRAP-PAC, Ley, en cualquier caso, de obligado respeto por la potestad reglamentaria autonómica, por cuanto básica, aunque se debe señalar que tras la Ley Orgánica 8/83, de 25 de junio, de Reforma Urgente y Parcial del Código penal, sólo pervive la reincidencia, circunstancia que debiera tenerse en cuenta en la medida de que los principios del Derecho Penal deben entenderse inspiradores del procedimiento sancionador. Finalmente, se debiera precisar la circunstancia agravante contenida en el art. 7.4, concretamente el alcance del concepto "partes significativas del sistema hidráulico de las islas".

- En el art. 10 se contempla, con independencia de las sanciones impuestas a los infractores y de la reparación de los daños ocasionados y de la reposición de las cosas a su estado primitivo (previsto en el art. 130.2 de la LRJAP-PAC) la posibilidad de imponer a los sancionados "la obligación de restituir el beneficio ilícitamente obtenido, siempre y cuando el mismo derive de un aprovechamiento in consentido del dominio público", precisándose que tales obligaciones no tienen un carácter aflictivo (sic), sino meramente restitutorio del orden jurídico perturbado. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el art. 24 del Proyecto prescribe, entre otros criterios a los efectos de valorar la ganancia ilícitamente obtenida por los infractores, el de los beneficios obtenidos, precisándose en el art. 23 que "tal valoración se aplicará tanto a la tipificación de las infracciones como la determinación de las indemnizaciones que procedan por dichos motivos". Es decir, el lucro obtenido es elemento determinante de la configuración del tipo y, en consecuencia, de la sanción a aplicar, siendo así, además, que el art. 7.5 considera circunstancia agravante la actuación intencional que persiga "un lucro personal ilegítimo". Es decir, el lucro obtenido fue determinante de la sanción e indemnizaciones impuestas, en las que se debe entender contenida la restitución del mismo, por lo que debiera perfilarse mejor la imposición de la mencionada obligación a los efectos de evitar una posible doble sanción por un mismo hecho, siendo así que el art. 126 de la Ley canaria de aguas no contempla tal obligación, sino sólo la de restitución del dominio hidráulico a su primitivo estado.

Por otra parte no se entiende bien lo que se quiere decir con que las obligaciones indicadas no tienen carácter aflictivo -pues es evidente que lo tienen- en el patrimonio o la conducta del infractor.

- En el art. 14, a fin de impedir que la denuncia sea anónima al expresarse una identidad y domicilio falsos, se debe precisar que antes de la incoación del correspondiente expediente por la Administración hidráulica se deberá acreditar, con carácter previo, la identidad y domicilio del denunciante. Asimismo, la denuncia de particulares y asociaciones deberá ser siempre acompañada de, al menos, indicios de prueba, y no sólo se deberá procurar aportarlos, como se indica en el citado art. 14.

En relación con el valor de las denuncias debe señalarse que es doctrina constante del Tribunal Constitucional que las declaraciones contenidas en las mismas no constituyen prueba a menos que se repitan y ratifiquen ante el órgano judicial, por lo que, *mutatis mutandis*, en el ámbito administrativo el valor de las mismas está supeditado a que puedan sostenerse frente a otros medios de prueba alegados por la parte. Por ello, se deben aportar al expediente, desde un primer momento, todos los elementos probatorios posibles en relación con los hechos directamente constatados por el funcionario que extiende la denuncia, debiendo quedar fuera de su alcance "las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones" STC 76/90, de 26 de abril.

- Aunque al procedimiento administrativo sancionador son trasladables los principios del proceso penal, su naturaleza sustancialmente diferente haría recomendable el no uso de conceptos estrictamente penales, como el de "diligencias previas" (art. 17 del Proyecto), pudiendo utilizarse el del propio Proyecto, cual es el de "información reservada".

- Por su contenido, el art. 20 debiera ir ubicado sistemáticamente en el art. 18, como un segundo apartado.

- En puridad, la imposición de una sanción es el ejercicio de una potestad pública y no constituye propiamente el ejercicio de una "acción" administrativa, como se deduce del art. 33.1 del Proyecto.

CONCLUSIONES

1. El Proyecto de Reglamento ejecutivo dictaminado se adecua, en general, a las previsiones legales, habilitante, y de cobertura, de conformidad con el contenido y

límites que al ejercicio de la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas ha fijado el Tribunal Constitucional.

2. No obstante, en la norma propuesta se aprecian ciertas incorrecciones técnicas, de sistemática y de precisión conceptual, que debieran rectificarse, no ya por razones de claridad normativa, sino por exigencia del principio de seguridad jurídica, de inexcusable cumplimiento en un ámbito como el sancionador, en el que debe existir perfecta identidad y nítida distinción entre los tipos constitutivos de las diferentes infracciones, de todo lo cual ha quedado constancia en el Fundamento IV de este Dictamen.