

RESEÑA DE LA DOCTRINA LEGAL DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA (1996-2004)

IGNACIO GRANADO HIJELMO

SUMARIO: I. Introducción: La doctrina legal del Consejo Consultivo de La Rioja. — II. El sistema normativo aplicable. — III. Los sujetos intervinientes. — IV. Los bienes públicos. V. Las actuaciones administrativas. VI. Las competencias de la CAR. — VII. El Procedimiento administrativo especial para la elaboración de disposiciones de carácter general. — VIII. El régimen de plantaciones de viñedo. — IX. La responsabilidad patrimonial.

I. Introducción: La doctrina legal del Consejo Consultivo de La Rioja.

Expuesta la trayectoria orgánica y funcional de nuestro Alto Órgano Consultivo en mi aportación a la Sección de *Notas* de este mismo *Anuario*, me limitaré ahora a reseñar sintéticamente la doctrina legal emanada por el Consejo Consultivo de La Rioja desde su creación en 1996 hasta la actualidad, con objeto de que sirva de pórtico a las crónicas anuales que, con más detalle aunque limitadas al ejercicio consultivo correspondiente, se incluirán en números venideros del mismo.

Comencemos precisando el concepto de *doctrina legal*, con objeto de distinguirla de la *jurisprudencia* de los Tribunales, de la *doctrina científica* formulada por los doctores en Derecho y de la *doctrina constitucional* emanada de los Tribunales Constitucionales. Se entiende por *doctrina legal*, el criterio mantenido de forma reiterada por los Altos Órganos Consultivos o por uno de ellos en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico. Las funciones de apoyo y refuerzo a las distintas instituciones políticas, administrativas y sociales que son propias de la naturaleza jurídica de los Altos Órganos Consultivos se realizan precisamente mediante la formulación de la doctrina legal.

Desde su creación, el Consejo Consultivo de La Rioja se ha preocupado especialmente de ofrecer una formulación clara y fácilmente accesible de su propia doctrina legal mediante la publicación, en libro e internet, de sus Dictámenes y de los resúmenes indexados de la misma que los acompañan.

Los resúmenes de doctrina legal que el propio Consejo Consultivo publica anualmente en sus *Repertorios* ocupan varios cientos de páginas, por lo que resulta imposible dar cuenta detallada de los mismos; y resumirlos ocasiona inevitables omisiones. No obstante, haciendo un esfuerzo de síntesis, a partir de los *Dictámenes* (en lo sucesivo citados como D., indicando simplemente su número y año) y *Observaciones y Sugerencias* (en lo sucesivo, OS, indicando a continuación el año correspondiente) que los expresados *Repertorios* anuales (citados por el año, en la forma '86, p.e.) han considerado más relevantes, y centrándonos exclusivamente en los aspectos en que se ha reiterado la doctrina legal, podemos señalar las principales materias sobre las que el Consejo Consultivo de La Rioja (en lo sucesivo, CCR) ha proyectado la misma durante sus primeros ocho años y ocho meses de funcionamiento (abril de 1996 - diciembre de 2004) y que se resumen en los puntos que siguen.

II. El sistema normativo aplicable.

Aunque no es infrecuente encontrar en los Dictámenes del CCR conceptos de Derecho romano y expresiones jurídicas latinas o, más raramente, del *common law*, la doctrina legal que sienta se refiere al complejo Derecho positivo vigente en España. Pues bien, acerca de este gran paradigma del Derecho Público que es el *sistema normativo* aplicable por la Administración autonómica, el CCR se ha pronunciado sobre aspectos como: i) los efectos (D.11/01) y tipología de actos del *Derecho comunitario europeo* (D.42/02); ii) los *juicios de constitucionalidad, estatutoriedad y legalidad* a que deben someterse los distintos Proyectos normativos, especialmente con respecto a los derechos fundamentales (cfr., p.e., D.9/01); iii) la naturaleza jurídica y rango legal del *Reglamento del Parlamento* (D.51/00); o iv) las instituciones del *fraude de ley* (D.11/01) y los *errores de hecho y de Derecho* (DD. 3 y 27/00).

Mención especial merece la doctrina relativa a las *Leyes* y los *Reglamentos*. En cuanto a las leyes, el CCR se ha pronunciado sobre los problemas de la *reserva de ley* (DD. 9/96 y 6/97, 23/00, 3 y 12/02), la *densidad mínima* de la ley (D.9/01) o la *presunción de constitucionalidad* de las leyes (D.7/99). En lo relativo a los *Reglamentos*, el CCR ha esclarecido notablemente: i) la *potestad reglamentaria limitada de los Consejeros* (en DD. núms. 4, 9 y 17/97; 32/99; 28/00; y, 6 y 21/02); ii) el parámetro de enjuiciamiento que supone la doctrina del *complemento indispensable* (D.23/00); iii) la naturaleza y límites de los llamados *reglamentos independientes* (DD. 23, 55 y 56/00 y 3/02); iv) las *remisiones* (DD.34, 51 y 54/01); y v) las *deslegalizaciones* (DD.9/01 y 12/04).

También ha ocupado ampliamente la labor consultiva del CCR el problema de las *relaciones interordinamentales* inherentes a un *Estado compuesto*, como es el autonómico español. En este punto, el CCR ha analizado: i) la *supletoriedad* del Derecho estatal a la luz de la doctrina del TC (DD 10/97, 18/97 y OS-97); ii) el sentido constitucional de la *prevalencia* normativa (D.5/01); iii) la diferencia de efectos entre la *derogación* y el *desplazamiento* normativos (DD. 5/01, 3, 21 y 16/02); iii) los criterios “*de máximos y mínimos*” entre las normaciones estatal y autonómica (DD. 13 y 17/97); iv) el binomio *bases estatales y desarrollo normativo autonómico* (DD. 5/98; 34/99; 5, 11, 17, 25 y 54/01; o 33/02, entre otros); v) el criterio de *territorialidad* de la legislación autonómica (D.9/01); o vi) la naturaleza de las *transferencias*, recordando (DD. 5 y 77/96) que las mismas sólo se producen en virtud de la CE y el EAR, no por los RR.DD. de traspaso de servicios (DD. 10 y 29/00, entre otros).

III. Los sujetos intervinientes.

En lo relativo al siempre difícil concepto de *Estado*, el CCR, en su D.3/98, ha importado la doctrina alemana distinguiendo los sentidos de Estado global (*Gesam-staat*), central (*Ober-staat*) y autonómico (*Glieds-staat*).

El CCR se ha pronunciado reiteradamente sobre la *Administración local* en materia de: i) *policía local* examinando la naturaleza de su norma-marco (DD. 7/99 y, 51/00); ii) *autonomía local* y su defensa (D.9/01); iii) *Comarcas* (D.33/02); iv) *Entidades Locales Menores* (D.36/02); y v) *creación de Municipios por segregación* (DD.36 y 53/02). Se trata, en general, de Dictámenes extensos y dirigidos a realizar una labor didáctica dirigida a los administradores públicos para la ordenación de la aplicación e interpretación de una normativa procedimental y sustantiva a veces confusa y dispersa.

El variopinto mundo de la *Administración institucional* fue tratado especialmente en D.3/98, relativo a la ADER, que formuló una importante doctrina legal sobre el régimen tributario de los Organismos Autónomos.

La *Administración corporativa* fue objeto del D.25/97 sobre el régimen aplicable a las Cámaras Agrarias y al reparto de su patrimonio.

La *organización administrativa* ha merecido la atención del CCR para fijar y distinguir los principales conceptos de la *Teoría de la Organización* (órgano, entidad, servicio sin personalidad, puesto de trabajo, etc.), como se hace en los DD. 7/97 y 4/02, especialmente en éste último, relativo al complejo problema de la naturaleza jurídica de las *bibliotecas*.

Los *órganos colegiados* de participación social han dado lugar a que el CCR establezca como doctrina legal en su D.12/96 los criterios de la *intervención determinante* y la *prueba de resistencia* para calibrar la validez de las votaciones. En varios Dictámenes (cfr., p.e, DD. 15,16 y 54/02, entre otros) se han señalado las condiciones en que estos órganos pueden servir para absolver la carga de *audiencia corporativa* a las entidades que los componen en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales que les afecten.

Respecto a la *Administración consultiva*, el CCR se ha pronunciado sobre su propia la posición institucional en las OS'96, a las que resumidamente hemos aludido antes al analizar la naturaleza jurídica de los Altos Órganos Consultivos. El D.5/97 y las OS'97 se pronunciaron de forma especial sobre el carácter de las distintas intervenciones del CCR requeridas por la normativa vigente (aclarando entonces el *sistema de alternatividad* con el Consejo Estado)¹. Finalmente, el completo D.51/00 analizó la Ley reguladora del CCR y las garantías estatutarias de la institución consultiva.

Sobre *Administración de justicia*, cabe destacar el D.8/96 sobre *transacciones judiciales*.

IV. Los bienes públicos.

Los aspectos objetivos de la acción administrativa han sido considerados en varios Dictámenes, entre los que destacan: Sobre *aguas*, los DD. 13/97, 25/00, 53/01, relativos al saneamiento y depuración; y sobre *carreteras*, el D.1/01, en lo referente a la naturaleza jurídica de las travesías municipales. En epígrafe independiente aludiremos a la doctrina sentada por el CCR en materia de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento del servicio público de carreteras. En materia de *propiedad industrial*, el CCR se ha ocupado del régimen y naturaleza de las denominadas marcas de garantía en su D.47/01

Hasta que fue suprimida por la Ley autonómica 10/98, el CCR asumió, en el ámbito de la CAR, la competencia, atribuida en los años sesenta del pasado siglo al Consejo de Estado, de emitir dictamen preceptivo sobre alte-

1 Al Dictamen 5/97 se refiere especialmente Fanlo Loras, Antonio, en su informe sobre "La Comunidad Autónoma de La Rioja", incluido en la obra colectiva periódica VV.AA. *Informe sobre las CC.AA.*, 1997, Instituto de Derecho Público, Barcelona 1998, págs. 350-351.

raciones del planeamiento urbanístico que afectasen a *zonas verdes y espacios urbanísticos libres* para evitar la especulación del suelo. El CCR ejercitó esta competencia con especial rigor ya que se trasladaba en pleno para examinar el asunto sobre el terreno con el Ayuntamiento correspondiente. En esta materia, el D.4/86 (Campo de fútbol “Las Gaunas” de Logroño) y otros posteriores aludidos in extenso en OS’98, sentaron la doctrina del concepto “material” y no sólo formal de zona verde, sus características y forma de computación.

V. Las actuaciones administrativas.

Sobre la acción *policial*, de control e intervención de la Administración, el CCR se ha ocupado del régimen de las *autorizaciones y concesiones* administrativas, sentando las bases dogmáticas para su diferenciación (DD. 11 y 54/01, y 4, 17 y 39/02) y estableciendo su variada tipología (DD. 34/99 y 11/01).

En esta misma línea de acción administrativa, el CCR se ha ocupado del siempre conflictivo problema del *Derecho administrativo sancionador*, sentando en el crucial D.9/01 las bases sobre la homogeneización de normaciones sectoriales, la prelación de fuentes aplicables al respecto en la CAR y el deslinde con figuras colaterales como las multas coercitivas.

La *revisión* de oficio de actos administrativos declarativos de derechos es una tradicional competencia de los Altos Órganos Consultivos que el CCR ha ejercitado a través de importantes Dictámenes (cfr., p.e. DD. núms. 5, 15, 32, 37 y 43/99; o 27, 40 y 63/02), especialmente en materia de plantaciones de viñedo, a que luego aludiremos, partiendo de que las titularidades civiles son siempre requisitos esenciales cuyo desconocimiento vicia radicalmente de nulidad a los actos administrativos que deben basarse en ellas.

La *contratación administrativa*, en especial lo relativo a la modificación e interpretación de contratos, ha estado tan presente en todos los ejercicios consultivos que la doctrina legal sentada al respecto por el CCR (principalmente en los DD. 8, 20 y 30/97 1, 4 y 11/98, 3, 14, 26 y 34/99; 20, 22 y 31/00; y 14, 31, 33 y 55/01) fue resumida en las OS’01, a las que nos remitimos, donde, de forma ordenada, se hace un repaso general de la normativa vigente y de la doctrina legal sentada por el CCR en su aplicación e interpretación.

La acción administrativa de carácter *premio y honorante* constituye una parcela del *fomento* frecuentemente descuidada por la doctrina científica, a la que el CCR dedicó sus DD. 55 y 56/00 34/01, 9/01, 20 y 32/02 donde se rea-

liza una profundo análisis del Derecho honorífico en general y el de la CAR en particular².

En cuanto a la *actividad servicial o prestacional*, el CCR se ha referido a ella principalmente a propósito de la responsabilidad patrimonial de la Administración por funcionamiento de los servicios públicos, a que aludiremos en epígrafe independiente.

VI. Las competencias de la CAR.

En esta materia, destaca el extenso D 11/98 sobre *asunción de nuevas competencias* tras la reforma del Estatuto de Autonomía que supone un análisis completo del texto estatutario en esta materia. En materia de *competencias concurrentes* entre diversas Administraciones públicas, es importante el D.12/02 que señala diversas técnicas armonizadoras, como la de informe previo.

En cuanto a competencias concretas, en materia de *cooperación al desarrollo*, el CCR inició su funcionamiento con el D.1/96 sentando la doctrina legal de que la CAR no invade las competencias estatales en materia exterior si proyecta la cooperación al desarrollo hacia grupos o iniciativas originadas en el ámbito riojano, lo cual permitió que se dictase la Ley 1/96 (hoy Ley 11/04) en la materia.

Sobre *comercio interior*, el D.4/97 analiza las licencias para la instalación de grandes superficies. La competencia autonómica en *espectáculos públicos y actividades recreativas* ha sido tratada por el D.10/00, y sus horarios en D.22/97. En *ganadería*, el D.50/00 fija la doctrina legal sobre el grave problema del engorde con "Clembuterol". En *medio ambiente*, el importante D.12/02 analiza de forma completa y didáctica todo el régimen jurídico de las actividades clasificadas como molestas, nocivas, insalubres o peligrosas; y los distintos instrumentos para la planificación y medición del impacto ambiental, incluyendo los problemas de la normativa comunitaria europea al respecto.

Las competencias en materia de *juego* han sido analizadas en general y también con respecto al régimen de las *máquinas de juego* (DD.24 y 58/00; 50

2 El D.56/00 ha sido publicado también en *Revista Española de la Función consultiva*, 1, Enero-Julio, 2004, Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, Valencia, 2004, págs. 222-244.

y 51/01; y 34/02), pero de forma específica con respecto a la problemática de los *juegos a través de internet* practicados en los *cibercentros*, materia a la que se dedican los DD. 26/00 y 34/02.

En materia de *educación*, el CCR se ha ocupado, en sus DD. 35/01, 9/01 y 31/01, del problema de los *títulos académicos y profesionales* que plantea la adaptación de la legislación pre-constitucional que, en muchos casos, los regula en relación con la reserva de ley establecida por la CE para el régimen de los derechos fundamentales, especialmente de libertad de empresa. De la *Universidad*, se ha ocupado en lo relativo a retribuciones del profesorado (D.6/01) y protocolo universitario (D.55/00), además de asuntos de contratación, revisión de oficio de actos relativos a profesorado y expedición de títulos a los que aludo en otros apartados. Asimismo me refiero luego a la rica problemática de la responsabilidad patrimonial por daños ocasionados en Centros docentes públicos.

El *turismo* ha sido examinado desde su perspectiva jurídica por el extenso D.9/01 recaído sobre el Proyecto de Ley reguladora de la materia, donde se hace un análisis del vigente Derecho turístico estatal y autonómico.

En materia de *sanidad*, el CCR ha tratado sobre el régimen jurídico (ciertamente complejo y antiguo) de los balnearios y su personal médico en su D.4/01; sobre la problemática de los monopolios municipales de servicios funerarios, en su D.5/98; amén de la responsabilidad patrimonial por deficiente funcionamiento de servicios sanitarios, a que aludiremos luego.

En materia de *trabajo*, el CCR se ha ocupado del *Derecho Sindical*, sentando en su D.2/97 una importante doctrina legal sobre la *representatividad sindical* a efectos de participación de los Sindicatos en órganos y entes de participación social, como el CES.

En materia de *vivienda*, el CCR se ha pronunciado sobre la naturaleza y exigibilidad de las cédulas de habitabilidad en DD. 23/00 y 2/02.

Sobre *telecomunicaciones*, el CCR se ha pronunciado sobre la naturaleza y régimen jurídico de las concesiones (D.21/97 y 34/99) e instalaciones (D.39/02) de radiodifusión.

Por último, en cuanto a *financiación* autonómica propia de la CAR, los DD. 13/97, 25/00, 53/01 han analizado detalladamente la rica problemática del canon de saneamiento.

VII. El Procedimiento administrativo especial para la elaboración de disposiciones de carácter general.

La intervención del CCR sobre los Proyectos de disposiciones generales (preceptiva en el caso de los reglamentos y facultativa en los demás casos)³ ha generado una importante doctrina legal sobre el procedimiento administrativo especial instaurado por la legislación vigente (básicamente la estatal LRJ-PAC y la autonómica Ley 3/95) para la elaboración de tales disposiciones.

El CCR ha partido siempre de recordar la *trascendencia* de una exacta observancia de esta normativa en orden a asegurar el acierto, legalidad y seguridad jurídica y económica de los proyectos, enfatizando, por un lado, que la normativa es una actividad trascendente por cuanto tiene por objeto elaborar normas llamadas a incardinarse en el ordenamiento jurídico; y, por otro, que la omisión de los trámites procedimentales de elaboración puede conllevar la nulidad de la norma resultante si es impugnada en vía contencioso-administrativa.

La doctrina sentada por el CCR al respecto –amplia, detallada, didáctica y dirigida fundamentalmente a los órganos administrativos encargados de la elaboración de los correspondientes proyectos normativos–, se ha desgarnado en multitud de Dictámenes. Para su cita –prácticamente exhaustiva– nos remitimos a las completas OO.SS de 1997 y 2002 que el CCR ha dedicado a esta materia y en las que se recoge la doctrina legal recaída sobre los distintos trámites y conceptos. Como ejemplo significativo, conviene resaltar que el CCR ha distinguido entre los tramites de *audiencia corporativa e información pública* confundidos en la Ley 3/95 (DD. 13 y 17/97).

El CCR se considera investido por la legislación vigente de la función de *garante de la calidad* de las normas administrativas y, así, no sólo ha formulado criterios, sustantivos, sobre su contenido y, formales, sobre su procedimiento de elaboración, sino también sobre la llamada *técnica legislativa*, haciendo no pocas observaciones al respecto (cfr., p.e, DD. núms. D,21/97; 8/99; 1,12 y 58/00; 17, 25 y 54/01; y 2, 6 y 12/02, entre otros, donde se exa-

3 En esta materia, fue crucial el D.5/97 (glosado también en OS'97) que entendió facultativa la petición de consulta al CCR sobre los Proyectos y Proposiciones de Ley que establecía la legislación entonces vigente, pero señalando la importancia de recabarla para defender el Estatuto de Autonomía. Ahora son de consulta meramente facultativa.

minan, desde el contenido de los Preámbulos y Exposiciones de Motivos, hasta cuestiones como la numeración, la reproducción de preceptos de una norma en otra de distinto rango, las repeticiones, el léxico, etc.). Incluso sobre esta materia emitió un completo D.8/99⁴.

VIII. El régimen de plantaciones de viñedo.

Aunque, paradójicamente, la competencia sobre la *Denominación de Origen Calificada Rioja* y su *Consejo Regulador* corresponda al Estado por afectar a varias CC.AA, la *vitivinicultura* constituye un sector económico y social de primera magnitud en la CAR, por lo que necesariamente ha suscitado consultas al CCR, casi siempre al hilo de la revisión de oficio de actos administrativos en materia de *derechos de plantación de viñedos*.

Sobre este particular, el CCR ha emitido una serie tan importante de Dictámenes (cfr. DD. núms. 32, 37 y 38/99; 11, 17 y 46/01 y 40, 42, 56 y 59/02, entre otros) que la doctrina de los mismos fue resumida en OS'00 e incluso dio lugar a un plan de investigación científica y a la publicación una monografía al respecto⁵.

El CCR ha deslindado aquí cuidadosamente los aspectos civiles y administrativos, partiendo siempre de la idea, por un lado, de que la legislación administrativa no altera las titularidades civiles ni puede crear títulos valores susceptibles de circulación en el tráfico jurídico con independencia de las mismas; y, por otro, del carácter autorizatorio y no concesional de los actos administrativos en la materia, mientras se mantenga el régimen comunitario europeo de prohibición general de plantaciones de viñedo.

Pues bien, sobre ambas premisas, el CCR ha analizado la naturaleza jurídica de los actos de autorización de plantación, replantación, sustitución y arranque de viñedos, así como los de transmisión o transferencia de los derechos que emanan de este último, sentando una clara y didáctica doctrina e incluso formulando sugerencias explícitas para la mejora, tanto de la normativa autonómica al respecto, como para el funcionamiento de los registros administrativos y documentación en la materia.

4 Publicado también en *Revista Española de la Función consultiva*, 1, Enero-Julio, 2004, Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, Valencia, 2004, págs. 196-222.

5 Cfr. De Pablo Contreras, Pedro (Dir.) *El Régimen jurídico de las plantaciones y replantaciones de viñedo (Derecho comunitario, estatal y de la CAR)*, Logroño, IER, Ciencias Sociales, 12, 2003.

IX. La responsabilidad patrimonial.

Más del 50% de la actividad de los Altos Órganos Consultivos, y también del CCR, se dedica a resolver consultas preceptivas en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por daños y perjuicios ocasionados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

En esta materia, el CCR ha considerado, desde su puesta en funcionamiento, que debía sentar una doctrina legal clara, sistemática, didáctica y lo más completa posible, tratando, no sólo de atrapar la casuística en la tupida red de conceptos jurídicos trabada para explicarla teóricamente, sino también de ofrecer a los aplicadores del Derecho un marco de soluciones típicas a grupos de casos similares que permitan huir en esta materia de la discrecionalidad y voluntarismo que suele acompañarla, tanto en las decisiones de los órganos de la Administración activa, como en los dictámenes de los consultivos, instaurando así la resolución de las reclamaciones sobre firmes bases de seguridad jurídica.

La doctrina legal del CCR ha destacado, dentro del instituto unitario de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, los daños ocasionados por funcionamiento de los servicios públicos en general, los producidos en el seno del servicio educativo prestado en centros docentes públicos, los provocados por animales de especies cinegéticas o protegidas; y, a partir de la asunción de competencias sanitarias, también los ocasionados por el funcionamiento de los servicios públicos médicos y hospitalarios.

Las líneas maestras de esta doctrina se sentaron en los DD. 9 y 19/98 y fueron expuestas en las OS'99 con amplia cita de los DD. anteriores al respecto. Para los posteriores, pueden consultarse las voces dedicadas a los distintos supuestos de "*Responsabilidad*" en los completos *índices analíticos* de los *Repertorios* del CCR, desde 2000.

Con *carácter general*, el CCR ha insistido en recordar que la responsabilidad patrimonial de la Administración es absolutamente *objetiva* y *desligada de la idea de culpa* (cfr., por todos, el D.5/00), por lo que la imputación de daños debe hacerse prescindiendo de criterios culpabilísticos más o menos camuflados y asentarse sobre la base de una rigurosa *tecnificación de los parámetros estructurales* que delimitan la imputación objetiva en Derecho Administrativo (D.41/99), pero sin caer en una visión *providencialista* que considere a la Administración como *aseguradora universal* de todos los riesgos (D.13/01, entre otros muchos).

Así, el CCR comienza siempre aislando la *causa* entendida como concepto extrajurídico propio de las ciencias lógicas, físicas y naturales (D.48/01) y, como quiera que, en ese sentido, suelen concurrir varias causas, el CCR elige la relevante aplicando el criterio de la *conditio sine qua non* (D.10/01).

A partir de ahí, comienza la función propiamente jurídica de la *imputación* de dicha causa a la Administración actuante que, para el CCR, puede ser objetiva, con criterios *positivos*, como el bien conocido del *funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos* entendidos en sentido amplio (D.39/01), o *negativos*, sean *expresos*, como la fuerza mayor (D.16/99), el deber de soportar el daño (D.4/01) o los riesgos del desarrollo (D.48/01); o *tácitos* (como los *standards* del servicio, el riesgo general de la vida, la causalidad adecuada, y otros).

Una vez producida la imputación objetiva, el CCR se ocupa de fijar la subjetiva para “hacer nacer en cabeza de cierto sujeto la obligación de indemnizar los daños” (D.48/01), diferenciando aquí diversos supuestos, según concurra en el caso *unidad* o *pluralidad* de dañantes o culpa de la propia víctima (D.52/01).

Por último, la doctrina legal del CCR se adentra en la fijación del *quantum* indemnizatorio analizando sus distintos componentes (lucro cesante, daño emergente, daños morales, etc.), fijando criterios precisos para cada uno de ellos (cfr., p.e. D.3/01), sin excluir una limitada aplicación analógica del famoso “baremo legal” de daños corporales vigente en materia de accidentes de tráfico (D.19/01).

Todo este *corpus* doctrinal se completa con el establecido por el CCR sobre el *procedimiento administrativo* en la materia, con aspectos tales como el cómputo del plazo anual de las reclamaciones (cfr. D.52/01, p.e.) y los diversos trámites que lo integran (cfr. D.10/01, p.e.).

Respecto a la *responsabilidad en el ámbito docente*, el CCR ha hecho un uso especial del criterio de imputación negativo denominado “*riesgo general de la vida*”, por el que se exonera de responsabilidad a la Administración cuando el evento corresponde a un acontecer ordinario de la vida que es independiente de la actividad docente (D.7/01,p.e.).

También ha aplicado el criterio del *Derecho civil como estatuto de referencia*, al considerar que la Administración no debe responder en el ámbito del Derecho público más intensa o extensamente que lo que procedería en el ámbito educativo privado en un caso similar (DD.5/00 y 74/02, entre otros).

La *responsabilidad por daños producidos por animales de especies cinegéticas o protegidas* ha hecho que el CCR advierta que la Administración puede responder civilmente como titular del terreno del que proceda la pieza, pero también administrativamente como titular de un servicio público, si bien a este último efecto no basta una *genérica competencia administrativa en la protección de las especies*, pues se requiere, además, una *específica medida administrativa* al respecto (D.19/02, entre otros)⁶.

En este respecto, el CCR ha considerado relevantes las medidas incluidas o excluidas conscientemente en los *Planes Técnicos de Caza* de los distintos cotos, (cfr. D.28/01, entre otros), dando lugar a diversas categorías de supuestos que se exponen detalladamente en el índice analítico del *Repertorio* de 2002. La doctrina se completa con un preciso juego de *presunciones de procedencia* de los animales (cfr. D.27/01, entre otros).

El último gran sector de la actividad administrativa potencialmente lesiva al que el CCR ha incorporado su doctrina legal ha sido el de los *daños producidos por la Administración asistencial y sanitaria*. Tras pronunciarse sobre el problema de la responsabilidad del Estado transferente (en DD. 28, 29 y 30/02), el CCR ha proyectado a este nuevo ámbito su doctrina ya consolidada sobre responsabilidad administrativa, aunque encontrando lógicos problemas para aislar la *relación de causalidad* debido a la complejidad de las ciencias de la salud en muchos casos.

Quizá las principales novedades doctrinales en este sector sean, por un lado, la relevancia otorgada al *consentimiento informado*, entendido como una obligación más de la Administración sanitaria cuyo incumplimiento o cumplimiento defectuoso genera responsabilidad (D.30/02); y, por otro, la consideración de que la prestación médica curativa es *de medios y no de resultados* (D.29/02, entre otros), por lo que, si se observan las prescripciones de la *lex artis ad hoc*, no cabe imputar responsabilidad alguna a la Administración (D.30/02, entre otros), lo que equivale a excluir prácticamente en este campo el supuesto de funcionamiento *normal* del servicio público⁷.

6 El D.19/98 está publicado también en *Revista Española de la Función consultiva*, 1, Enero-Julio, 2004, Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, Valencia, 2004, págs. 189-196.

7 Cfr. a este respecto, las diversas ponencias recogidas en la obra CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *IV Jornadas de la Función Consultiva, sobre Responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria*, Logroño, Consejo Consultivo de La Rioja, 2002.