

vez sean éstas las cuestiones para las que los lectores interesados en el Libro Homenaje al Profesor Morell Ocaña busquen respuesta con la sana intención de mejorar nuestro hipertrofiado sistema administrativo.

Habrán de disculpar la omisión de referencias a otros ensayos –muchos y buenos– incluidos en la obra y a cuya lectura pretende incitar esta necesariamente breve reseña.

*Natalia García Villena
Universidad de Málaga*

ANDRÉS M. GONZÁLEZ SANFIEL, *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, Iustel, Madrid, 2010, 263 páginas.

Los libros de la llamada “parte especial” del Derecho Administrativo, los estudios sectoriales, si se prefiere, pueden perseguir dos objetivos, uno mediato y otro inmediato. El inmediato, y evidente, es permitir el conocimiento de las normas reguladoras de ámbitos específicos de la realidad. Se trata de normas que, eventualmente, solo se aplican a sujetos muy concretos y a situaciones muy singulares, por lo que el interés que estas obras despiertan es mucho para quienes se encuentran implicados en el sector de la realidad estudiado (los llamados “operadores” o “actores”) pero, quizás, más escaso para quienes nada tienen que ver con él. Sin embargo, los trabajos de investigación sobre la “parte especial” del Derecho Administrativo pueden perseguir un segundo objetivo, mediato, que trasciende el sector estudiado y, de hecho, la misma calificación de “parte especial”: la construcción o, más modestamente, pero no con menor relevancia, la precisión de los contornos de figuras e instituciones generales del Derecho Administrativo. En este caso no cabe hablar ya de estudios sobre normas reguladoras de un sector, sino de estudios sobre Derecho. Consecuentemente, concitan el interés de los juristas, por muy distantes y extraños que sean al sector estudiado, aunque, como contrapartida, quizá pierdan atractivo frente a otros sujetos, incluyendo a los “operadores” y los “actores” que intervienen en el sector estudiado.

Ambos objetivos son legítimos y cumplen la doble característica de ser compatibles y parcialmente independientes, dado que cabe un estudio sectorial sin referencias a las categorías generales del Derecho, aunque probablemente no a la inversa. Conseguir un equilibrio entre ambos es tan deseable como difícil. Exige del autor un gran ejercicio de pericia en el manejo del timón, a fin

de evitar la Escila del dogmatismo y el Caribidis de lo meramente descriptivo. Y esa es la pericia que, al entrar a navegar por las procelosas aguas (valga la paradoja) de las obligaciones de servicio público del transporte aéreo, demuestra el profesor GONZÁLEZ SANFIEL, quién sabe si especialmente habilitado en estas cuestiones náuticas (y aeronáuticas) por el hecho insular de pertenecer a la Universidad de La Laguna.

Este es, sin duda, el principal activo de la presente obra. Activo, por cierto, ya destacado por Francisco VILLAR ROJAS, en el “Prólogo” al libro, al advertir de que, “en todo caso, una aclaración es fundamental: el autor utiliza el transporte aéreo como una excusa, si se quiere un caso que sirve de guía a la explicación. Pero, a juicio de quien suscribe, de lo que trata este libro es de las obligaciones de servicio público como técnica de equilibrio entre el mercado y el Estado” (p. 20). Y, en efecto, la perspectiva que adopta el autor es la de intentar explicar, a partir de un sector concreto, cuáles son algunos de los instrumentos con que cuenta la Administración pública para intentar resolver ciertos “fallos de mercado”. Esto es, de qué modo pueden los poderes públicos actuar cuando se enfrentan a situaciones en las que el mercado, por sí mismo, es incapaz de prestar ciertos servicios que se consideran esenciales para la colectividad o de hacerlo en las condiciones que se estiman necesarias para el interés público.

Aparte del “Prólogo” y una breve “Introducción”, el libro se divide en cinco capítulos y un “Epílogo”, en el que se recogen sus principales conclusiones. El primer capítulo (“El requisito de necesidad: la imposición de las obligaciones”), trata, precisamente, de situar en su adecuado contexto a las llamadas “obligaciones de servicio público”. A tal fin, y tras una brevísima exposición del proceso y resultado de la liberalización del mercado de servicios de transporte aéreo en la Unión Europea, se identifican las obligaciones de servicio público en este sector como un subtipo dentro del concepto comunitario de “servicios de interés económico general”. Esto es, como un conjunto de actividades de naturaleza económica que, por su especial relevancia para la colectividad, se consideran esenciales. Ese carácter esencial es, precisamente, el que justifica que los poderes públicos puedan intervenir con el fin de garantizar su prestación (regulación).

Ahora bien, el grado de intervención de los poderes públicos puede variar muchísimo de intensidad y grado. El trabajo del profesor GONZÁLEZ SANFIEL pone de manifiesto la necesidad de desterrar de nuestro marco conceptual la equiparación casi automática entre la decisión de garantizar la prestación de un servicio y la decisión de prestar dicho servicio, dado que se trata de cuestiones formalmente independientes. En realidad, el compromiso de los pode-

res públicos con la prestación de un determinado servicio puede hacerse efectivo a través de tres vías. En primer lugar, a través de las propias fuerzas del mercado, sin intervención directa de tales poderes. Ello supone reconocer plenamente algo que, sin duda, se sabe desde siempre, pero que no es difícil que se pase por alto: que las Administraciones no son las únicas que satisfacen intereses generales y, lo que es más, que ni siquiera deben ser quienes los satisfagan primariamente. De este modo, es perfectamente posible, y natural, que las empresas, actuando en el mercado, ofrezcan sobradamente la prestación de servicios que se consideran de máxima relevancia social y que, además, lo hagan en términos de calidad y accesibilidad más que suficientes.

No obstante, también puede ocurrir que los agentes que operan en el mercado no presten el servicio (o no lo hagan con los niveles de regularidad, continuidad o accesibilidad que los poderes públicos consideran necesario), situación a la que se hace referencia con las expresiones de “fallo” o “funcionamiento anómalo” del mercado. Se trata, probablemente, de expresiones algo equívocas, pues, en realidad, el mercado no solo no falla, sino que su lógica se impone: si no hay beneficio, no se realiza la actividad, lo que supone una aplicación impecable del principio básico de racionalidad económica, fundamento del mercado. Cuestión distinta es que esta actuación dé lugar a una situación política o socialmente indeseable. En cualquier caso, esta indeseada situación permite que los poderes públicos den un paso más y decidan imponer una serie de obligaciones a aquellos operadores que estén prestando el servicio de que se trate. Tales obligaciones se erigen como un requisito para seguir prestando el servicio y tienen como finalidad, precisamente, que se preste en las condiciones de calidad y accesibilidad que se estiman esenciales. Tales son, en sentido estricto, las “obligaciones de servicio público en el transporte aéreo”.

En tercer lugar, y finalmente, cabe la posibilidad de que ningún operador desee prestar el servicio en las condiciones marcadas por los poderes públicos. En tal caso, y como último recurso, los poderes públicos pueden asumir la prestación del servicio, licitándolo a través de un procedimiento de concurrencia pública y otorgando al concesionario una serie de contraprestaciones, bien a través de aportaciones dinerarias directas, bien garantizándole la exclusividad en la explotación de la ruta, que hagan rentable su actuación. También en este caso, aunque de manera algo equívoca, se habla genéricamente de “obligaciones de servicio público”, aunque las diferencias con el caso anterior son notables.

Como es evidente, de lo expuesto se desprende que no todos los servicios de interés económico general se conforman de igual manera. En los tres su-

puestos planteados se garantiza la prestación del servicio, pero el grado de intervención pública es muy distinto en cada uno de ellos. En concreto, el autor plantea estas tres situaciones como una sucesión escalonada en la que la actuación pública se hace cada vez más incompatible con la libre competencia en el mercado. En consecuencia, destaca la importancia de valorar adecuadamente la necesidad de las medidas en cada momento, a través de un prudente control de proporcionalidad, y asumiendo por adelantado su carácter excepcional y provisional.

De este modo, el planteamiento propuesto supone contemplar la situación descrita casi exclusivamente desde el punto de vista del Derecho comunitario. Ello implica un planteamiento lógico y necesario y, sin ninguna duda, constituye un claro acierto del autor ocuparse con la minuciosidad y detenimiento con que lo hace de la normativa comunitaria, tanto de *hard-law* (esencialmente, aunque no solo, el Reglamento n.º 1008/2008) como de *soft-law* (a través de las numerosas e imprescindibles Comunicaciones de la Comisión relativas a las normas comunes de defensa de la competencia, incluso cuando no se ocupan directamente de los servicios de transporte aéreo). Se trata de una decisión metodológica plenamente justificada por cuanto las obligaciones de servicio público son una categoría de Derecho comunitario, que debe contemplarse a la luz del Derecho comunitario. En este sentido, debe destacarse el intensivo manejo de la jurisprudencia del TJUE, única fuente legítima de interpretación del Derecho comunitario.

Este planteamiento anclado en el Derecho comunitario tiene el inconveniente, quizás, de centrar la exposición excesivamente en las cuestiones relativas a la libre competencia, marginando ciertos problemas de Derecho interno también necesitados del mismo análisis cuidadoso, pero a ello volveremos algo más adelante. En todo caso, debe aclararse que el autor no solo no se desentiende del Derecho interno sino que, con especial acierto, incluye una amplia referencia a la realidad nacional tras la exposición de cada uno de los puntos que componen el régimen general de las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo. Este primer capítulo, precisamente, concluye con una referencia a las obligaciones de servicio público efectivamente adoptadas en España, tendentes a garantizar las conexiones interinsulares dentro de los archipiélagos de Canarias y Baleares y las comunicaciones entre ambos archipiélagos, Ceuta y Melilla con la península. A ellas se añadiría, asimismo, la conexión intrapeninsular entre las ciudades de Almería y Sevilla.

No obstante, aun deben destacarse otras cuestiones vinculadas al establecimiento de estas obligaciones de servicio público y que resultan de especial re-

levancia. En primer lugar, la imposición de obligaciones de servicio público solo es posible en la medida en que exista una verdadera y real situación de necesidad que así lo justifique. En segundo lugar, corresponde al Estado valorar la existencia de tal necesidad y decidir a continuación, y en su caso, sobre la conveniencia de establecer obligaciones de servicio público. Tanto la imposición de las obligaciones como la determinación de su alcance corresponden al Estado, quien goza de una amplia discrecionalidad para ello, hasta el punto de que no existe un derecho público subjetivo ni un interés legítimo al establecimiento de obligaciones de servicio público en favor de los particulares. Este amplio margen de discrecionalidad, sin embargo, debe hacerse compatible con el respeto a ciertas normas comunitarias, tanto procedimentales como sustantivas. Por ejemplo, estas obligaciones solo pueden afectar a un espectro limitado de vuelos: vuelos regulares, que tengan origen en un aeropuerto comunitario y destino en un aeropuerto que sirva a una región ultraperiférica, a una región en desarrollo o a una ruta de baja densidad. La transgresión de estos u otros límites puede dar lugar a que la Comisión dirija al Estado miembro, tras el procedimiento oportuno, una Decisión en la que considere que se está limitando indebidamente el desarrollo de una ruta. Es decir, que la obligación de servicio público impuesta por el Estado no está justificada.

El capítulo segundo (“Contenido y alcance de las obligaciones”) se ocupa de describir en qué pueden consistir, en concreto, las obligaciones de servicio público que pueden imponerse y cómo debe producirse su cumplimiento. Respecto a la primera cuestión, y con carácter general, el contenido de todas las obligaciones debe cumplir el doble requisito de respetar el principio de proporcionalidad y de haber sido fijado de manera clara e inequívoca. Solo así se entenderán respetuosas con las normas comunitarias de defensa de la competencia y será posible, en caso de que así se decida, que los Estados concedan compensaciones por su cumplimiento a los operadores económicos.

El contenido concreto de estas obligaciones puede variar, ciertamente, pero coincide con el respeto a los principios que tradicionalmente han informado la actividad de servicio público: cierta regularidad en la frecuencia del servicio, cierta continuidad en su prestación (lo que se identifica con obligaciones relativas al número de vuelos cancelados y a su puntualidad), una capacidad mínima de carga y pasajeros, un precio máximo de los billetes (ya sean exactamente determinados por los poderes públicos o calculados por los operadores dentro de una banda de fluctuación) o el periodo de tiempo durante el que debe prestarse el servicio (de uno a cuatro años como máximo, dependiendo de la vía empleada para imponer estas obligaciones, si bien en ciertos supuestos especiales puede bajar a siete meses o subir hasta los cinco años). A ello podrían

sumarse, aunque el autor expresa sus reservas, otro tipo de obligaciones, relativas a la calidad del servicio o ciertas características del prestador, como su capacidad financiera.

El capítulo concluye con una referencia a las distintas medidas de reacción y sanción con que cuentan los poderes públicos frente a supuestos de incumplimientos de estas obligaciones. Ello le permite enlazar con el estudio de estos incumplimientos en caso de huelga de trabajadores del servicio y realizar una interesante contraposición entre el concepto de “servicio esencial”, manejado a efectos de establecer los servicios mínimos, y el concepto de “esencialidad” que justifica la imposición de obligaciones de servicio público.

El capítulo tercero (“El acto de atribución pública”), resulta esencial para entender correctamente el régimen de las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo, puesto que es en él donde se distinguen y se desarrollan las dos vías existentes para establecer este tipo de obligaciones, a las que se hizo referencia más atrás: en primer lugar, su imposición a todos los operadores que, en régimen abierto, quieran operar una determinada ruta, a través, precisamente, de la autorización que les permite hacerlo; en segundo lugar, su atribución a un único operador, a través de un contrato adjudicado mediante concurso público, excluyendo a todos los demás operadores de dicha ruta. Como ya se indicó, los poderes públicos no son libres para optar indistintamente por cualquiera de estas dos formas de imponer obligaciones de servicio público, sino que debe recurrir a ellas ordenadamente. De este modo, y de conformidad con la normativa comunitaria, en primer lugar deberán publicarse las obligaciones a las que se someterá toda empresa que quiera seguir prestando o comenzar a prestar sus servicios de transporte aéreo en una determinada ruta. Solo en el caso de que ninguna entidad acepte y, consecuentemente, la ruta no sea ofertada, será posible licitar, en régimen de exclusiva, su explotación. El profesor GONZÁLEZ SANFIEL acepta francamente la bondad de este sistema, sin embargo, cabe preguntarse si no sería más útil mantener abierta la posibilidad de que cualquier empresa siguiera pudiendo comenzar a prestar el servicio, siempre y cuando se comprometiera a cumplir las obligaciones de servicio público fijadas por la Administración, en lugar de reservar su explotación al concesionario del servicio. Esta opción no solo sería más respetuosa con la libre competencia, sino que serviría, además, como indicador de que la licitación ha devenido innecesaria, en tanto que supondría que la situación anómala de falta de prestación del servicio por parte del mercado ha concluido. No debe olvidarse, además, que esta posibilidad ha sido expresamente aceptada en el sector de transportes marítimos.

Aún dentro de este tercer capítulo, el autor se demora, acertadamente, en exponer las especialidades del procedimiento que debe seguirse para la licitación del servicio, así como en aclarar qué presupuestos deben reunirse para poder acudir a él y cuáles son las obligaciones que asume el contratista. Tras ello, y lógicamente, el cuarto capítulo (“La compensación de las obligaciones de servicio público”) entra a analizar los derechos que corresponden a dicho contratista.

El análisis se plantea, una vez más, desde la perspectiva comunitaria. Ello implica, por tanto, remitirse a la jurisprudencia recaída en relación con el actual art. 106.2 TFUE, que excluye del concepto de ayudas de Estado a las ayudas públicas concedidas a título de compensación a aquellos operadores que asumen obligaciones de servicio público. No obstante, el capítulo también se ocupa de otras formas de ayudas, muy relacionadas con estas, aunque distintas. Por un lado, las llamadas “ayudas de puesta en marcha”, un interesante fenómeno nacido de la conjunción de compañías *low cost* y aeropuertos regionales deseosos de abrir nuevas rutas comerciales. El trabajo realiza una enumeración de las semejanzas y diferencias entre estas ayudas y las compensaciones abonadas a las empresas que asumen obligaciones de servicios públicos. A esta exhaustiva enumeración tal vez podrían haberse añadido algunas diferencias de cierta relevancia que, sin embargo, solo pueden apreciarse desde la perspectiva del Derecho interno, y vinculadas a su distinta naturaleza jurídica (auténtica contraprestación sinalagmática frente a simple ayuda afectada).

Por otro lado, se estudian también las ayudas concedidas a los residentes de los territorios españoles situados fuera de la península para la compra de billetes de avión. El autor hace una detenida exposición de la evolución de este régimen de ayudas y explica cómo resultan plenamente conformes con las normas de defensa de la competencia, por cuanto suponen una forma de ayudas de carácter social concedidas a consumidores individuales. Una nueva y necesaria lectura, por tanto, en clave comunitaria, que quizá podría haberse enriquecido también con un cierto análisis de la naturaleza jurídica de estas singulares ayudas desde el punto de vista del ordenamiento nacional. Ello podría haber permitido aclarar si estas medidas son, como en efecto parecen, una peculiar forma de subvención con pago a tercero, o el tipo de relación que establecen entre Administración, empresas y administrados.

Finalmente, el capítulo quinto (“El impacto de la normativa aeroportuaria”), que tiene cierto carácter misceláneo, contiene algunas reflexiones que conectan la normativa reguladora de las obligaciones de servicio público con otros aspectos esenciales de la actividad de transporte aéreo. Con ello no solo se ofrece una visión mucho más amplia del sector estudiado, sino que se reve-

lan ciertas claves para entender el funcionamiento real de estas obligaciones. En particular, el autor denuncia las incongruencias existentes entre el régimen de estas obligaciones y el sistema de asignación de *slots* (esto es, cada una de las franjas horarias en las que es posible realizar operaciones de despegue y aterrizaje por parte de las compañías aéreas), o entre las ayudas concedidas a los operadores que asumen obligaciones de servicio público y el mantenimiento del cobro de ciertas tasas aeroportuarias. Todo ello, en definitiva, le permite concluir la existencia de una indeseable desconexión entre la política aeroportuaria y las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo.

Con esto, y tras un “Epílogo” tan acertado como breve, se cierra el libro. Cabe afirmar, en síntesis, que se trata de una obra redonda, acabada, reveladora de un extraordinario conocimiento y manejo del Derecho y las categorías comunitarias. De hecho, y como hemos señalado más atrás, solo se echa en falta en este trabajo una aproximación al sector estudiado desde la perspectiva del Derecho interno. Pero ello iría, sin duda alguna, más allá de los planes de su autor y supondría desvirtuar, probablemente, el esquema y el espíritu de este libro, por lo que debe celebrarse que no se haya incluido.

Sin embargo, y en la medida en que pueda resultar útil para futuros autores que sigan desarrollando este ámbito de investigación, conviene destacar la radical trascendencia que tiene identificar correctamente, con categorías propias del Derecho interno, los distintos tipos de obligaciones de servicio público a los que se hace referencia en el presente libro. En efecto, aunque desde el punto de vista de la libre competencia y el Derecho comunitario resulte secundario, para el Derecho interno es vital distinguir claramente entre los dos tipos de obligaciones de servicio público que podemos encontrar atendiendo al modo en que son impuestas.

No son lo mismo, ni pueden tratarse conjuntamente, unas obligaciones asumidas voluntariamente, como parte de una relación contractual que se orienta a prestar un servicio público, y unas obligaciones impuestas forzosamente a ciertos operadores, incluso en contra de su voluntad. Este último dato lo cambia todo. En efecto, si hay verdadera imposición, si no hay aceptación voluntaria, deben entrar en juego principios básicos de la actividad de limitación, como el de legalidad y el de proporcionalidad, desarrollados como garantías *para el administrado al que se imponen tales obligaciones*, y no solo como garantías genéricas del orden público económico o la defensa de la competencia. Tales principios, sencillamente, no tienen aplicación, o al menos no en el mismo sentido, cuando hablamos de actividad prestacional de la Administración. Un simple repaso a algunas de las cuestiones que, según hemos indicado, aborda este trabajo, basta para corroborarlo.

En primer lugar, y según se indicó, no existe un derecho público subjetivo ni un interés legítimo al establecimiento de obligaciones de servicio público, sino que su establecimiento se incluye dentro de una amplísima discrecionalidad reconocida a los poderes públicos. Ahora bien, esta circunstancia, que puede reputarse de insatisfactoria (y así lo hace el propio autor en pp. 43-44) no puede gestionarse del mismo modo según se trate de imponer obligaciones a todos los operadores o de licitar un contrato de servicio público, sencillamente porque no puede ser igual que se pida a la Administración la prestación de unos servicios (directamente o a través de tercero interpuesto) que pedir que se impongan obligaciones a terceros.

En segundo lugar, la teoría del “acto de poder público”, necesaria según el TJUE para poder aplicar la excepción del art. 106.2 TFUE, debería completarse con un desarrollo suficiente del alcance del principio de legalidad en este ámbito y con un análisis sobre cómo debe producirse dicho acto de atribución en nuestro ordenamiento jurídico. Porque si se trata de establecer un servicio público, la exigencia de ley no puede ser la misma que si se trata de imponer obligaciones a un operador. Es decir, es importante conocer, como explica el profesor GONZÁLEZ SANFIEL, que la jurisprudencia comunitaria admite que el “acto de poder público” adopte cualquier forma (ley, reglamento, contrato, ...) a efectos de entender atribuida una obligación de servicio público. Pero, más allá del Derecho comunitario, es también necesario saber cómo deben actuar los poderes públicos españoles en estos supuestos. Es decir, si es necesario, o no, recurrir a norma con rango legal.

En tercer lugar, las referencias indiscriminadas al principio de proporcionalidad deben contextualizarse convenientemente. Es difícil aplicar este principio de proporcionalidad fuera del ámbito que le es propio: la actividad de limitación o, más ampliamente, las actividades desfavorables para el interesado. Por ello mismo, resulta difícil sostener que este principio pueda actuar del mismo modo cuando se trata de controlar la imposición a ciertos particulares de un conjunto de obligaciones, que no son otra cosa que una limitación, externa e irresistible, a su libertad de empresa, y cuando se trata de determinar las obligaciones contenidas en un pliego de condiciones, voluntariamente aceptado, y por cuyo cumplimiento se percibirá una contraprestación. En efecto, si se intenta una aplicación del principio de proporcionalidad a este segundo grupo de obligaciones en su estructura clásica de triple juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, el juicio, en sí mismo, deviene absurdo, sobre todo en relación con el segundo paso: la medida no es restrictiva, luego no es “la menos restrictiva dentro de las idóneas”. Con fino olfato, el mismo autor del libro destaca en el punto 6 del “Epílogo” cómo el principio de pro-

porcionalidad se proyecta, al menos, en cinco direcciones distintas (la esencialidad, la definición y alcance de las obligaciones, la procedencia de un título habilitante concreto, el reconocimiento de privilegios a favor del gestor y la duración de la medida adoptada). En cada una de ellas, sin embargo, la virtualidad del principio es distinta.

En cuarto lugar, y en relación con la reacción frente al incumplimiento de las obligaciones de servicio público, no parece que esta deba ser la misma en el caso de un concesionario de servicio público, ligado contractualmente con la Administración por un contrato, que en el de aquellas empresas a las que se imponen ciertas obligaciones de cara a sus usuarios por el simple hecho de prestar sus servicios en una determinada ruta. En el primer caso, en la medida en que nos encontramos ante un verdadero contrato, pueden utilizarse ciertos instrumentos, como las penalidades contractuales, sencillamente impensables en el caso de las obligaciones impuestas a un operador, cuyo régimen sancionador requerirá, en todo caso, de una previsión legal específica. En sentido inverso, en estos casos sería posible acudir a la figura de la caducidad de la autorización por incumplimiento de las obligaciones asumidas por su beneficiario, igualmente inaplicable en el caso de contrato.

Finalmente, y por no alargar más la exposición, tal vez debería reconsiderarse el axioma, al parecer indiscutido, de que, en el caso de imposición de obligaciones a todos los operadores de una determinada ruta, no procede indemnización ni compensación alguna. En realidad, en la medida en que el acto de imposición de estas obligaciones supone una limitación al ejercicio del derecho de libertad de empresa y de libre prestación de servicios, deberá atenderse cuidadosamente a que no se sobrepase el límite de lo que podemos considerar ablación de derechos. En efecto, estas obligaciones constituyen, desde un punto de vista económico, una transferencia del excedente del vendedor al excedente del consumidor. Una redistribución de la riqueza que solo soportan las empresas que actúan en el sector, lo que no parece que pueda ser admisible sin restricciones.

En definitiva, la categoría de servicios de interés económico general y, como ejemplo dentro de ella, la categoría de obligaciones de servicio público, han sido forjadas por el Derecho comunitario y, como tales, deben ser manejadas de conformidad con las previsiones de este ordenamiento. Ahora bien, aún sigue siendo esencial su traslación cuidadosa a las categorías propias del Derecho interno, advirtiendo que no todas las obligaciones de servicio público deben recibir un mismo trato. De lo contrario, se corre el riesgo de lanzar por la borda las muy preciadas construcciones jurídicas que, tras siglos de cuidadosa

elaboración, se orientan a proteger a los ciudadanos. Es responsabilidad del capitán de cada nave velar para que ello no ocurra.

Antonio Bueno Armijo
Doctor Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba

Título: Participación Ciudadana y Gestión de las Políticas Sociales Municipales. 2009.

Autor: Enrique Pastor Seller. Doctor en Sociología. Profesor Titular de Universidad. Universidad de Murcia

El autor analiza, desde una perspectiva tanto teórica como práctica, las posibilidades y mecanismos participativos que se pueden implantar en los municipios —así como los ya existentes—, dado que éstos ocupan una posición central en la mayoría de las políticas que tienen que ver con el bienestar social de los ciudadanos.

Se realiza una reflexión teórica y empírica en torno a la sustantividad y transversalidad de la participación ciudadana en la intervención social y en la gestión, implementación y evaluación de las políticas sociales, concretamente en el ámbito de los Servicios Sociales municipales. Para su adecuada ilustración se presentan los principales hallazgos, resultados y alternativas de una reciente investigación empírica sobre el asunto realizada en el contexto regional, contrastando y comparando sus resultados con realidades y tendencias observadas en otros estudios y experiencias de ámbito nacional e internacional y, más concretamente, las contribuciones, limitaciones y tendencias más significativas de los Consejos e Institutos en su capacidad para influir en los procesos de democratización en la construcción de las políticas sociales en el ámbito local.

El texto privilegia la concepción operativa de la participación, entendida como modo/proceso de acción y transformación social, al vincularla a su articulación en mecanismos concretos y orientada a conocer en que medida influyen o pueden influir en el proceso de toma de decisiones respecto del diseño, gestión y evaluación de las Políticas Públicas de Servicios Sociales en el ámbito municipal y, a su vez, reflexionar en torno a estrategias prácticas que permitan gestionar y orientar la intervención profesional y/o política para mejorar la realidad social e institucional desde el compromiso social de los Servicios Sociales de Atención Primaria. Un apasionante análisis teórico y empírico que