

# **EL SERVICIO PÚBLICO SEGÚN DUGUIT ¿UNA REFERENCIA PARA UN MUNDO EN CRISIS?**

**Jaime Rodríguez-Arana Muñoz<sup>1</sup>**

**Miguel Ángel Sendín García<sup>2</sup>**

## **I. Introducción**

Si León Duguit se levantara de su tumba en este tiempo y observara la realidad jurídica en relación con sus aportaciones y comentarios sobre la dimensión real y social del Derecho, especialmente del Público, probablemente nos haría toda una serie de comentarios partiendo de los elementos centrales de su particular entendimiento del Derecho, del Poder, y de la Sociedad hoy particularmente de actualidad.

Es verdad que todo autor pertenece a su época. Esta afirmación evidente es tanto más cierta cuando se refiere a alguien tan profundamente ligado a las circunstancias de su tiempo como lo fue el ilustre Decano de Burdeos, LEÓN DUGUIT. De hecho, si algo caracteriza la obra del gran jurista francés es su firme voluntad y convicción de que el Derecho debía adecuarse a la realidad que estaba llamado a regir. Esta es su gran aportación que, sin embargo, requiere de la perenne vocación del Derecho a la justicia. Porque la justicia es la guía y la referencia para saber si el Derecho cumple su tarea o termina por “aggonarse” o acomodarse a una realidad que, al menos en este tiempo, plantea el dominio de lo técnico, de lo económico, de lo político por encima de lo jurídico, intentando reducir el Derecho, ni más ni menos, que a un mero procedimiento a usar como convenga por el poder político o el poder económico y financiero.

Partiendo de esos presupuestos, pocas dudas caben que su obra estaba profundamente enraizada en la problemática del momento que le tocó vivir. Este factor esencial es el que ha permitido que, paradójicamente, sus concepciones sobre el servicio público sigan teniendo hoy en día la fuerza y capacidad

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Administrativo. Director del Departamento de Derecho Público Especial de la Universidad de la Coruña (España). Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

<sup>2</sup> Profesor Agregado. Universidad Europea Miguel de Cervantes.

de influencia. Sobre todo en un momento en el que el Derecho Administrativo tienen cada vez más intensidad en la medida en el que a él compete nada más y nada menos que impregnar de interés general toda una serie de actividades económicas que antaño DUGUIT consideró servicios públicos en sentido estricto.

DUGUIT desarrollo su obra en un tiempo difícil y sujeto a grandes contradicciones. Un periodo complicado y contradictorio en el que el Estado liberal y sus concepciones abstencionistas acerca de la intervención en la economía se había agotado sin que los postulados del Estado social hubieran hecho acto de presencia. Por eso la tarea de DUGUIT puede considerarse precursora y animadora de una versión del Derecho Público tendente a mantener al sentido y función de interés general que deben tener las actividades de todas las Administraciones públicas.

La fina percepción del maestro de Burdeos le permitió darse cuenta de la importancia primordial que asumía la solidaridad social. Este elemento básico, auténtico leiv motive de toda sus teorías sobre el servicio público, convirtió a DUGUIT en un adelantado a su tiempo, y es, sin duda, el argumento más invocado y recordado por la doctrina moderna al referirse a su obra. Hoy, de alguna manera, la necesidad de complementar la liberalización de ciertas actividades con su consideración de interés general justifica la importancia de sus teorías. Unas teorías que, desde un punto de vista más general, hoy abonarían el terreno para una concepción más solidaria de la propia libertad. Libertad solidaria es un concepto que poco a apoco va haciendo fortuna en el debate de las ideas en este momento en el que la ausencia de control público de tantas actividades ha alimentado una crisis económica y financiera sin precedentes.

En efecto, desde estas coordenadas puede entenderse realmente que la doctrina moderna, en los recientes procesos de liberalización que el mundo vivió a finales del siglo pasado, invocase como elemento emblemático la obra de DUGUIT.

Ciertamente, no han sido pocos los que en los últimos años han pedido una vuelta a DUGUIT, si bien como indica acertadamente MARTÍN REBOLLO, no en el sentido de volver a las técnicas del servicio público, sino a “la idea larvada que en ellas se albergaba, que no era otra que la idea de solidaridad social plasmada en el Estado que debe asumir las necesidades e intereses colectivos”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> MARTÍN REBOLLO, L.: “De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica”, en *Revista de Administración Pública* 100-102, enero-diciembre de 1983. Págs. 2496-2502. La misma opinión ha sido sostenida por CHINCHILA MARÍN, C.:

Como tendremos ocasión de comprobar a lo largo de este trabajo, otros aspectos de su obra, como la configuración del servicio público como una noción amplia que abarca la totalidad de la acción administrativa, no han soportado el paso del tiempo. Tuvieron su momento de gloria en la Historia, para entrar en una persistente decadencia, de la que nunca han salido. En todo caso, su perspectiva de la fundamentación del Derecho Administrativo ha permitido que otras hayan tenido más suerte. Posiciones que seguramente no se habrían podido formular sin tener en cuenta los agudos aportes del Decano de Burdeos.

Sin embargo, el sentido hondamente social de la obra de DUGUIT, la firme convicción de que el servicio público era un instrumento para el logro de la igualdad real y la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, está marcado a fuego en la memoria colectiva social, que lo ha integrado en lo que podríamos denominar su patrimonio jurídico, al que, obviamente, ni quiere ni puede renunciar. En este momento, por ejemplo, podríamos señalar que las denominadas obligaciones de servicio público en los denominados servicios económicos de interés general: universalidad, asequibilidad y calidad, no son más que corolarios derivados de las teorías de León DUGUIT acerca de la solidaridad social como columna vertebral de la noción de servicio público.

Estas teorías convierten al maestro francés en un clásico cuyas páginas pueden leerse de forma intemporal. No importa cuanto años, y probablemente, siglos, hayan transcurrido y transcurran desde que el líder de la Escuela de Burdeos escribió sus obras, quien las lee no podrá dejar de evocar su propio tiempo, y pensar que el Derecho público sigue cambiando de la forma en que DUGUIT nos dijo que se estaba transformando. La idea de la solidaridad social, por arriba de circunstancias espaciotemporales, es una aproximación que de una u otra manera, con más o menos intensidad, está esculpida con letras de oro en el alma, en la esencia del entero sistema del Derecho Administrativo.

Antes de empezar a analizar la obra del protagonista de este trabajo debemos, sin embargo, situarnos en las coordenadas temporales de la realidad que nos circunda. No es ningún secreto que las modernas sociedades capitalistas del siglo XXI, hasta hace muy poco orgullosas de su pujanza y su iniciativa, han tenido en los últimos días una severa cura de humildad precisamente por

---

“Servicio público: ¿Crisis o renovación?, en *Régimen jurídico de los servicios públicos*. CGPJ. Madrid, 1997. Pág. 74. En Francia se ha pronunciado en este sentido L. ROUBAN: “Service public et l’identité politique française: la recomposition de l’ordre institutionnel”, en *Le service public en devenir*. Págs. 54-60.

haber relajado los controles del Estado, en especial en lo que se refiere a las tareas de verificación, supervisión y vigilancia de ciertas actividades económicas y financieras.

La crisis económica que tuvo su epicentro en los Estados Unidos, desencadenada, entre otros factores por el desastre financiero de Lehman Brothers, desde donde se extendió a todo el mundo, ha convulsionado de forma profunda nuestra sociedad.

A partir de los años noventa la ideología liberalizadora y privatizadora se extendió de forma arrolladora por todos los continentes, tantas veces sin atender a criterios de solidaridad e interés general. La siempre central figura del servicio público atravesó, entonces, una vez más, una etapa difícil, en la que se llegó a cuestionar incluso su validez como concepto y hasta su conveniencia institucional, llegándose a hablar del réquiem por el servicio público.

La ofensiva, a la larga, no fue para tanto, y lo que enfáticamente se presentó como un fallecimiento se quedó en una simple modificación o transformación. Ahora bien, no puede negarse que la alteración de muchos de los tradicionales servicios públicos económicos en mercados regulados operó importantes modificaciones en la forma en que se concibió esta figura clave del Derecho Administrativo. Era una tentación demasiado fuerte la de comprender todo este proceso en que estamos envueltos desde los ojos del maestro que puso al servicio público una etiqueta de social, de la que hoy en día resulta muy difícil desprenderlo. A la larga no es extraño, pues, ¿Qué lugar hay mejor para encontrar soluciones a los nuevos problemas que en las obras de los viejos maestros, desde los clásicos del Derecho Administrativo?

## **II. El servicio público en la obra de Duguit**

El primer punto que hay que tener presente al analizar las tesis de DUGUIT sobre el servicio público es el importante papel que otorga a esta figura. Para el maestro francés el servicio público no es una institución más del Derecho Administrativo, sino la llave maestra sobre la que se debe edificar, no sólo esta rama del ordenamiento jurídico, sino todo el Derecho público y, en consecuencia, el propio Estado. Es la posteriormente tan denostada, y hoy claramente anacrónica, concepción amplia del servicio público.

De otra parte conviene poner de manifiesto el carácter extremadamente concienzudo con el que el Decano de Burdeos afrontaba su labor científica. Es el de DUGUIT un trabajo minucioso, que inserta cada parte de su obra

en una estructura perfectamente construida, sin fisuras. En la lectura de sus distintas obras se pone de manifiesto como en pocos casos esa vieja convención de que un autor elabora siempre la misma obra, de tal modo que se puede encontrar en sus escritos reiteradas una y otra vez, casi de forma obsesiva, las mismas ideas, acoplándose unas a otras hasta conducir inexorablemente a un mismo fin.

En cualquier caso, partiendo de este aserto resulta evidente la imposibilidad de examinar los diferentes elementos de esa magna construcción que es la obra de DUGUIT de forma aislada con el riesgo de desvirtuar su sentido. No vamos a detenernos, en cualquier caso, en un estudio exhaustivo de la totalidad de sus estudios jurídicos, sino a un somero examen de sus elementos básicos, que resulta, por otra parte, imprescindible para poder realizar nuestro estudio.

Interesa partir, a tales efectos, de un hecho que no deja de ser extraordinariamente representativo de la perspectiva adoptada por el maestro francés, como es que nos presenta su obra como la constatación de un cambio profundo que se ha producido en el mundo del Derecho y del Estado.<sup>4</sup> Para DUGUIT esta transformación ha puesto de manifiesto las deficiencias de algunas instituciones básicas sobre las que se erigía el Derecho en tiempos anteriores, pues se ha hecho evidente el carácter puramente metafísico de alguna de estas nociones clave, hasta ese momento consideradas dogmas indiscutibles, pero que, entiende el jefe de la escuela del servicio público, han devenido insostenibles.

El primer concepto que debe revisarse, partiendo de estos presupuestos, es el de soberanía, elemento sobre el que se ha fundamentado tradicionalmente el poder público. A esta idea llega como resultado de una larga evolución histórica que se inicia ya en el Derecho romano, y que tras la revolución francesa adopta, siempre según DUGUIT, la forma de soberanía nacional mediante un mero cambio de palabras. “Basta, en efecto, sustituir rey por nación, y decir nación donde antes se decía rey. El rey era una persona, un sujeto de derecho, titular del derecho de soberanía; como él la nación será una persona, un sujeto de derecho, titular del derecho de soberanía”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Basta para corroborar este dato con el examen de los títulos de algunas de sus obras fundamentales: *Las transformaciones del Estado; Las transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoleón y Las transformaciones del Derecho público.*

<sup>5</sup> DUGUIT, L.: *Las transformaciones del Derecho público*, recogido en *Las transformaciones del Derecho público y privado*. Traducciones de A. G. Posada y de Ramón Jaén y C. G. Posada. Editorial Heliasta. Buenos Aires, 1975. Págs. 9-15.

Esta concepción es sometida, sin embargo, por parte de DUGUIT, a una feroz crítica, pues, en su opinión constituye una noción puramente metafísica, el “dogma esencial de esta nueva religión, que la revolución pretendía dar al mundo”.<sup>6</sup>

Para entender bien la forma de pensar de nuestro autor, debe tenerse presente que en el fondo de esta crítica reside la idea de examinar el poder público y la forma que éste se ejerce desde una perspectiva más realista. En definitiva, tras su compleja argumentación rige una idea, hoy difícilmente cuestionable, que determina en último término que todas las generaciones acaben teniendo en el maestro francés un punto de referencia.

Esa idea no es otra, en efecto, que la consideración que la actividad pública no puede encontrar más justificación que la que le ofrece la utilidad de la función que desarrolla. No cabe, pues, tratar de buscar criterios que no tengan este apoyo, podríamos decir real, que traten, en definitiva, de legitimar la acción del sujeto público en atribuciones o características del propio sujeto.

A partir de este razonamiento es fácilmente perceptible y entendible el enorme peso que tiene el servicio público en la obra de nuestro autor, pues éste no es, como veremos luego con más detalle, otra cosa que la acción que la Administración desarrolla y que, como acabamos de afirmar, justifica su existencia y su autoridad. La idea de servicio público como criterio legitimante y, al mismo tiempo, determinante de la acción pública supone, en definitiva, dejar de lado todo argumento que base el poder público en argumento mistificador de cualquier tipo, esto es, éste no tiene otra razón de ser que la utilidad que proporciona a los ciudadanos.

Con ello, deja de ser autoridad pública, en realidad, y pasa a ser servidor público. Como puede verse, la concepción central de la obra de DUGUIT es de una modernidad casi imperecedera, que elimina toda extrañeza de su capacidad para superar el paso del tiempo.

Partiendo de estos presupuestos, es fácilmente deducible que nuestro autor es totalmente contrario a todo pensamiento de tipo subjetivista. Un primer punto donde se manifiesta esta tendencia es en la configuración que nos ofrece del Estado. Éste no puede ser concebido como un sujeto de derecho, pues esto supondría atribuirle una voluntad distinta de la de los individuos que lo constituyen, lo que no es posible.

<sup>6</sup>DUGUIT: *Las transformaciones del Derecho público*. Pág. 16.

Como ya habíamos adelantado, para DUGUIT el problema de la legitimación del Estado no supone buscar una fuente de legitimación para un sujeto de derecho, el Estado-persona, titular de la soberanía, y con ello capaz de ejercer el poder público; sino que el Estado, o más bien la actividad desarrollada por éste, se legitima sólo en la medida en que desarrolle su fin propio, es decir, cuando va dirigido al cumplimiento del Derecho objetivo.

Esto es así porque el Estado no es otra cosa que la mayor fuerza de los gobernantes sobre los gobernados, y con ello, cualquier intento de justificación de ese poder, acudiendo a una pretendida distinción entre el Estado como sujeto titular de la soberanía y los gobernantes como personas físicas que detentan ese poder, descansa sobre una ficción. Lo cual es tan válido, nos dice el autor francés, para las doctrinas que buscan esa legitimación en una intervención divina, como para los sistemas democráticos que se apoyan en la no menos mística noción de voluntad general. En todo caso el Estado no es otra cosa que una fuerza, “un hecho que no posee en sí mismo ningún carácter de legitimidad o ilegitimidad”<sup>7</sup>, y que, por ello, puede encontrar su fuente de legitimación exclusivamente en el Derecho objetivo.<sup>8</sup>

A este argumento de carácter teórico se añade, continúa, la inoperancia práctica de la idea de soberanía. Ésta no se ha hecho evidente mientras se exige del Estado únicamente que preste los servicios de guerra, policía y justicia, pero es ya incuestionable, pues los ciudadanos requieren también la prestación de otros servicios, lo que exige una intervención del Estado que debe estar sometida al Derecho, regulada y disciplinada por un sistema de Derecho público.<sup>9</sup>

En este punto nuestro autor desdobra su crítica al concepto de soberanía en torno a dos reglas hacia las que, según DUGUIT, debe estar orientado todo sistema de Derecho público: que los que ostentan el poder no pueden realizar ciertas cosas y que están obligados a realizar otras.<sup>10</sup> A través de ellas se enfrenta a las teorías subjetivas. Aunque el autor distingue dentro de éstas entre

<sup>7</sup> DUGUIT, L.: *Manual de Derecho constitucional*. Traducido por J. G. Acuña. Segunda edición española. Madrid. Francisco Beltran, 1926. Pág. 25.

<sup>8</sup> DUGUIT: *Las transformaciones del Derecho público*. Págs. 15-25. *Manual de...* Págs. 16-28, 64-70 y 80-83. *Soberanía y libertad*. Traducida por J. G. Acuña. Francisco Beltran. Madrid, 1924. Págs. 130-171. *Las transformaciones del Estado*. Traducción de A. Posada. Francisco Beltran. Madrid, 1921. Págs. 79-90. *Traité de Droit constitutionnel* I. Tercera edición, 1927. Págs. 534-680 y *Traité de...* II. Págs. 1-50.

<sup>9</sup> DUGUIT: *Las transformaciones del Derecho público*. Pág. 26.

<sup>10</sup> DUGUIT: *Las transformaciones del Derecho público*. Págs. 15-26.

tesis individualistas y subjetivistas, nos centraremos sólo en la primera, pues las segundas tienen un menor interés para nosotros.<sup>11</sup>

Para las tesis individualistas, nos explica DUGUIT, el Derecho objetivo se funda sobre el Derecho subjetivo. Parte del presupuesto de que todos los hombres han venido al mundo libres e iguales, y con ello, dotados de unos derechos individuales que ostentan por el mero hecho de haber nacido. Surge, así, el Derecho objetivo como la necesidad de limitar los derechos subjetivos de cada individuo para asegurar la protección de los derechos de los demás.

Esta doctrina ha tenido, para DUGUIT, el mérito de haber logrado por primera vez la limitación del poder del Estado. Sin embargo, es inadmisibile, entiende, por dos motivos. En primer lugar porque descansa sobre una afirmación hipotética, que el hombre ha nacido en condiciones de libertad e independencia respecto de los demás. Pero esto no es admisible, pues el hombre nace siempre miembro de una colectividad y sujeto a ella. En segundo lugar, porque supone la existencia de un Derecho absoluto, natural, válido para todo tiempo y lugar, y esto tampoco es posible, al ser el Derecho un fenómeno social y, por ello, necesariamente variable.<sup>12</sup> Variable sí, pero con arreglo a las exigencias de la justicia, que desde luego ofrece unos contornos impercederos que ayudan a comprender, en todo tiempo y lugar, que es lo justo y que es lo injusto.

Hasta aquí la crítica viene referida al aspecto negativo, esto es, a la limitación del poder del Estado. Ámbito en el que el maestro francés realmente no niega los efectos beneficiosos de la teoría individualista, sino que únicamente refuta sus bases teóricas. Es más, resulta patente su voluntad de llegar al mismo resultado pero desde sus propios presupuestos ideológicos.

En este punto, nos parece que el pensamiento del maestro francés adolece de una cierta radicalidad. Su profunda crítica no deja de mostrar un cierto

<sup>11</sup> Para DUGUIT tanto las tesis individualistas como las subjetivistas son en realidad doctrinas subjetivas, la diferencia reside en que las segundas son aún más subjetivas, "ya que descansa precisamente en el concepto del Derecho subjetivo del Estado". Esta teoría se construye sobre la idea de que la soberanía pertenece al poder público, constituyéndose ésta el derecho subjetivo del Estado, del cual derivan los derechos individuales que son creación de éste. Ahora bien, se enfrenta esta teoría al problema de cómo limitar el poder estatal, para lo que se acude a la teoría de la autolimitación. Pero ésta, siempre según DUGUIT, no es aceptable porque permanecería siempre la amenaza de que el Estado se desprendiese de esa autolimitación. DUGUIT, L.: *El pragmatismo jurídico*, traducida por A. de Lázaro Álvarez, S. Magariño Torres, T. Díaz García y M. López Roberts y de Chávarri. Francisco Beltran, 1924. Págs. 87-98.

<sup>12</sup> DUGUIT: *El pragmatismo...* Págs. 68-85. *Traité de...* I. Págs. 201-213.

empecinamiento injustificado contra unas tesis de cuyas virtudes no puede realmente renegar. Sus argumentos, creemos, resultan muy forzados y difícilmente admisibles y, en definitiva, acaba cayendo en el error. Nos parece obvio, en definitiva, que el Maestro de Burdeos no es capaz de buscar una alternativa razonable a las tesis que el denomina subjetivistas.

No se puede dejar de pensar al leer sus obras, que en este punto el pensamiento del jurista francés no ha podido superar el paso del tiempo, y que sus aportaciones hubieran probablemente adquirido mayor fuerza de venir insertada en un marco menos intolerante, que reconociese su verdadero mérito a las teorías individualistas.

No conviene, no obstante, que nos perdamos en las críticas, olvidándonos con ello de la obra de nuestro autor. Volvamos, pues, a DUGUIT, y a sus observaciones en contra del Derecho tradicional.

En efecto, en la concepción realista propugnada por DUGUIT hay que proceder de forma inversa a como la hace la doctrina individualista, esto es, hay que partir del Derecho objetivo para llegar al Derecho subjetivo. De tal forma que los derechos del individuo “no son otra cosa que derivados de sus obligaciones, los poderes o facultades de que dispone para cumplir libre y plenamente sus deberes sociales”<sup>13</sup>, en definitiva, una función social.

Ahora bien, y de aquí se deriva un giro decisivo, uno de los deberes que se imponen a los ciudadanos es el libre desenvolvimiento de su personalidad, generándose así un ámbito de libertad frente al Estado, que no puede, de ningún modo, obstaculizar el cumplimiento de sus obligaciones por el ciudadano.

Así, la libertad “no es un derecho subjetivo, sino que es la consecuencia de la obligación que se impone a todo hombre de desenvolver lo más completamente posible su individualidad, es decir, su actividad física, intelectual y moral, a fin de cooperar lo mejor posible a la solidaridad social”<sup>14</sup>.

De esta manera se pasa de la noción libertad-derecho a la idea de libertad-función.<sup>15</sup> Argumentos forzados mediante los que pretende mantener, nos parece, los logros de la teoría individualista desde la negación de ésta.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> DUGUIT: *Manual de...* Pág. 7.

<sup>14</sup> DUGUIT, L.: *Las transformaciones del Derecho privado*, recogido en *Las transformaciones del Derecho público y privado*. Traducciones de A. G. Posada y de Ramón Jaén y C. G. Posada. Editorial Heliasta. Buenos Aires, 1975. Págs. 186.

<sup>15</sup> DUGUIT: *Las transformaciones del Derecho privado*. Págs. 184-192.

<sup>16</sup> DUGUIT: *Manual de...* Págs. 7-8 y 199-202. *Las transformaciones del Derecho privado*. Págs. 173-179. *Traité de...* I. Págs. 213-221. *Traité de...* V. Págs. 640-648.

Las más importantes diferencias de DUGUIT con las teorías individualistas surgen, sin embargo, ante la necesidad de imponer obligaciones positivas al Estado.<sup>17</sup> Es esta insuficiencia la que, en su opinión, a puesto de manifiesto la falta de validez de las doctrinas tradicionales. Siendo aquí donde aparece con toda su fuerza la noción clave sobre la que debe construirse el Derecho público moderno: el servicio público.

Alrededor de esta idea vienen a confluír todos los argumentos esgrimidos por DUGUIT. Ya habíamos señalado que considera que el Estado no es desde una posición realista otra cosa que una fuerza, el mayor poder que los gobernantes ostentan sobre los gobernados, sin que ésta pueda ser legitimada por elemento subjetivo alguno. A esto añade la carencia del individuo de otro derecho que no sea el de cumplir con su deber, factor único del que deriva la existencia de un ámbito de libre injerencia frente al poder estatal. Resulta, entonces, irremediable preguntarse acerca de que es lo que justifica y delimita la intervención del Estado en la sociedad. El insigne jurista francés encuentra la respuesta en el servicio público, noción que viene a sustituir a la de soberanía como fundamento del Derecho público.

Llegamos con ello a un punto clave, como lo es, sin duda, el de la determinación de lo que debemos entender por servicio público. Para nuestro autor su núcleo esencial reside en la imposición a los gobernantes de determinadas obligaciones respecto a los gobernados, no siendo éstas otra cosa que el deber de organizar y controlar el funcionamiento de los servicios públicos, que constituyen un elemento del Estado.

Esta necesidad de que el Estado asegure el funcionamiento de los servicios públicos hace precisa la mayor fuerza de la que debe estar revestida el poder público, y constituye la única razón que la justifica. Por ello, la actividad pública es válida solamente en la medida en que va dirigida al logro de su fin propio, el cumplimiento del Derecho objetivo, esto es, organizar y asegurar el funcionamiento de los servicios públicos.<sup>18</sup>

Es dentro de este contexto donde puede entenderse la afirmación recurrente de que DUGUIT da a la teoría del servicio público una orientación puramente material<sup>19</sup>, pues para él "se puede decir que los servicios públicos

<sup>17</sup> DUGUIT: *Traité de...* III. Págs. 674-687.

<sup>18</sup> DUGUIT: *Manual de...* Págs. 27-37 y 71-74. DUGUIT: *Las transformaciones del Derecho público*. Págs. 25-26 y 37-41. *Traité de...* II. Págs. 59-62.

<sup>19</sup> El propio DUGUIT resalta expresamente el carácter material de su teoría, pues ésta atiende a la naturaleza jurídica interna del acto. Frente a ello, las doctrinas formales atenderían,

son instituciones de Derecho objetivo”<sup>20</sup>, y que el “Derecho Público es el Derecho objetivo de los servicios públicos”.<sup>21</sup> Lo que supone que el “Estado no es, como se ha pretendido hacerle, y como durante algún tiempo se ha creído que era, un poder de mando, una soberanía; es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes”.<sup>22</sup>

De este modo, continua el maestro francés, se puede definir el servicio público como “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente asegurada sino mediante la intervención de la fuerza gobernante”.<sup>23</sup>

No nos aclara, sin embargo, esta definición que actividades deben configurarse como servicio público y cuales no, como señala el propio autor.<sup>24</sup> Esto es así, nos dice el autor francés, porque es ésta una noción dinámica, variable dependiendo de las circunstancias concurrentes en cada momento y lugar. DUGUIT pone especial cuidado en aclarar que su doctrina carece de todo residuo iusnaturalista, argumentando para ello precisamente que no pretende tener valor absoluto, sino que evoluciona al mismo tiempo que lo hacen las estructuras sociales.<sup>25</sup>

Éste es el punto donde, a nuestro juicio, se hace más patente la fragilidad de su teoría, pues levanta la construcción del Derecho público sobre una noción teleológica y funcional del servicio público. Pero para que esto fuera aceptable sería preciso contar con un criterio que nos indicara, en cada momento y lugar, cuales son las funciones que el Estado debe cumplir, esto es, cuales son los servicios públicos cuya organización y funcionamiento ha de asegurar el poder público.<sup>26</sup> Objeción que puede igualmente esgrimirse respecto a su propósito de transformar los derechos de los ciudadanos en meros deberes.

---

según la opinión de este autor, al órgano del que emanan los actos. *Traité de Droit constitutionnel* II. Págs. 284-286.

<sup>20</sup> DUGUIT: *Las transformaciones del Derecho público*. Pág. 38.

<sup>21</sup> DUGUIT: *Las transformaciones del Derecho público*. Pág. 37.

<sup>22</sup> DUGUIT: *Manual de...* Pág. 71. *Traité de...* II. Págs. 153-154.

<sup>23</sup> DUGUIT: *Manual de...* Pág. 73.

<sup>24</sup> DUGUIT: *Las transformaciones del Derecho público*. Págs. 34-37. DUGUIT: *Manual de...* Págs. 74-76. *Traité de...* II. Págs. 61-62.

<sup>25</sup> DUGUIT: *Las transformaciones del Estado*. Págs. 65-66. *Las transformaciones del Derecho privado*. Págs. 252-253. *Traité de...* II. Págs. 83-84.

<sup>26</sup> Con razón señalaba JÉZE que “DUGUIT no desentraña el criterio jurídico que permita reconocer si, en determinado caso, se ha preferido el procedimiento jurídico de servicio

DUGUIT trata de superar estas dificultades a través de su doctrina de la interdependencia o solidaridad social y de la regla de Derecho, en la que, siempre según su opinión, encuentran su fundamento tanto el Derecho público como el Derecho privado.

Debe tenerse aquí en cuenta que nuestro autor nunca fue favorable a establecer una línea rígida de separación entre el Derecho público y el Derecho privado, pues el estudio de ambos se debería llevar, a su juicio, utilizando un método común.<sup>27</sup> De tal forma que no existe entre ambas esferas una diferencia de naturaleza, más bien al contrario, el jurista francés afirma que una y otra tienen la misma esencia.<sup>28</sup> La única diferencia entre una y otra reside en la finalidad que persigue cada una de ellas.<sup>29</sup>

En realidad, aunque las tesis de DUGUIT se han esgrimido en ocasiones como base para sustentar la autonomía del Derecho Administrativo sobre la idea del servicio público, lo cierto es que este propósito era totalmente ajeno a su voluntad, pues, en realidad, el siempre fue contrario a la existencia de un Derecho especial para la Administración.<sup>30</sup>

En realidad, la negación de esta distinción toma base en el espíritu social que informa toda la obra de DUGUIT, pues, no olvidemos que, como ya dijimos, el maestro francés basa tanto el Derecho público como el Derecho privado en la doctrina de la interdependencia o solidaridad social, que debemos, como es obvio, examinar, aunque sea brevemente.

---

público". JÈZE G.: *Principios Generales del Derecho Administrativo* III. Traducción de la tercera edición francesa (1930), realizada por J. N. San Millán Almagro. Editorial Depalma, 1949. III. Pág. 19, nota 34.

<sup>27</sup>DUGUIT: *Manual de...* Págs. 44-50. *Traité de...* I. Págs. 680-713.

<sup>28</sup> Señala DUGUIT, que no puede encontrarse en los gobernantes una esencia distinta a la de los gobernados, unos y otros quedan sujetos a las ligaduras de la solidaridad social, y están sometidos a la regla de derecho, fundada sobre la conciencia de lo que los hombres de un momento dado tienen sobre la solidaridad. *Traité de...* I. Pág. 685.

<sup>29</sup> Como señala R. BONNARD, para DUGUIT la distinción Derecho público-Derecho privado no proviene de un valor desigual de las voluntades concurrentes, sino únicamente del contenido de la situación jurídica, esto es, de los fines perseguidos. "Notions générales sur les attributions et les fonctions de l'Etat et sur les services publics", en *Revue du Droit Public* 1925. Pág. 63. Igualmente, PISIER-KOUCHNER señala que la distinción entre lo público y lo privado, y en particular entre Derecho público y Derecho privado, son para DUGUIT un resultado del individualismo jurídico, que opone individuo y Estado, y que el profesor de Burdeos rechazara esta oposición artificial, considerando que el carácter público o privado de una actividad viene dado únicamente por el fin que persigue. *Le service public dans...* Págs. 10-11.

<sup>30</sup> MANZANEDO MATEOS, J. A.: "Servicio público: aproximación a su línea evolutiva", en *Estudios en homenaje al Profesor López Rodo* v. II. Madrid, 1972. Págs. 232-233.

En tal sentido, nos dice DUGUIT que esta tesis se apoya en la naturaleza social del hombre, de la que se derivan necesariamente dos consecuencias: la existencia de necesidades que hay que satisfacer en común, y la tenencia de los seres humanos de necesidades y aptitudes diferentes, por lo que sólo se puede garantizar la satisfacción de las primeras mediante el intercambio de servicios recíprocos. De todo ello extrae una regla: nadie puede hacer nada que cause perjuicio a la solidaridad social, y todos deben hacer lo que el desarrollo de ésta exija.<sup>31</sup>

Fundamentos, sin embargo, en nuestra opinión, demasiado débiles para soportar la ambiciosa doctrina del autor. Pues no es posible inferir de la vida social si una actividad debe ser configurada o no como servicio público, o si una determinada acción de un ciudadano está orientada al libre desarrollo de su personalidad o no. Para que esto fuera posible sería necesario poder estudiar los hechos sociales como si de hechos naturales se trataran.

El objetivo perseguido por el autor francés es inviable por sus propias pretensiones, pues hay una diferencia esencial entre las ciencias de la naturaleza y las ciencias sociales, ya que en estas últimas no rige el principio de causalidad, y toda decisión comporta un margen de artificialidad, de discrecionalidad política o ideológica si así se quiere. Pero en ningún caso pueden buscarse la existencia de unas instituciones de derecho objetivo (servicios públicos) que se impongan como si de fenómenos naturales se trataran.<sup>32</sup> El jurista no puede examinar la sociedad y deducir sin más la necesidad de organizar un servicio público, pues dicha decisión entrañara siempre un margen de libre valoración, que puede encontrar legitimación, por tanto, únicamente a través de la representación política, pero que en ningún caso se legitima en sí misma.

DUGUIT trata de defender su doctrina frente a este tipo de críticas, a las que se opone acatando la diferencia existente entre los hechos naturales y los sociales, pero sin admitir la existencia de cualquier tipo de contradicción entre sus teorías y esta distinción. En su pensamiento la norma social que el defiende es una regla a posteriori, no a priori, esto es, que se obtiene de la mera observación de unos hechos, lo que a su juicio salva esta dificultad.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> DUGUIT: *Las transformaciones del Estado*. Págs. 59-69. *Las transformaciones del Derecho privado*. Págs. 180-182. *Manual de...* Págs. 2-3 y 8-14. *El pragmatismo...* Págs. 99-114. *Traité de...* I. Págs. 82-89.

<sup>32</sup> Señala, por ello, M. ROUSSET que DUGUIT no es el positivista que el pretende, sino un moralista, que quiere situar el Derecho por encima de la voluntad general. *L'idée de puissance publique en Droit administratif*. Dalloz. Paris, 1959. Pág. 60.

<sup>33</sup> *Traité de...* I. Págs. 65-82.

No nos parece defensa suficiente, una interpretación de los hechos sociales como la que pretende DUGUIT, que definiría los servicios públicos que deben quedar asegurados por el sector público, por más que sea fruto de un examen atento de los mismos, no deja de estar basada necesariamente en un juicio de valor. Esto supone, en definitiva, que se tratará de una decisión subjetiva, y no como pretende DUGUIT objetiva.

Estas carencias fueron puestas ya de manifiesto por el otro gran valedor de la denominada Escuela de Burdeos, JEZE, que se apartó de forma evidente de las tesis de DUGUIT en este concreto aspecto. Creemos que merece la pena que nos detengamos, aunque sea brevemente, en la polémica que mantuvieron uno y otro, que resulta, a nuestro entender, extraordinariamente expresiva de las dificultades insalvables que encuentran en la práctica la concreta configuración que el autor que nos ocupa dio al servicio público.

En realidad, aunque es frecuente referir la creación de la teoría del servicio público a la acción de los dos grandes maestros antes mencionados y, obviamente, al no menos genial HAURIUO, lo cierto es que en el terreno de los hechos, entendemos, resulta decisiva la acción de un elemento distinto, que sigue su propio camino, que no se confunde, a nuestro juicio, con la de ninguno de estos autores.

Nos estamos refiriendo a la labor llevada a cabo por el Tribunal de Conflictos y el Consejo de Estado, que van a elaborar una doctrina jurisprudencial sobre el servicio público, que está dotada de su propia sustancialidad, y que no sigue más que parcial e incidentalmente las opiniones de los grandes teóricos a la que antes nos hemos referidos.

El conjunto de resoluciones, encabezado por el más que celebre *Arrêt Blanco*, al que siguieron otra serie de decisivos pronunciamientos judiciales, marcan el inicio del camino jurídico de una institución que sabrá sobreponerse y superar el marco teórico fijado por estos grandes jurisconsultos.

Ésta doctrina judicial se separará muy pronto del camino tomado por DUGUIT en la concreta configuración del servicio público, y se aproxima en mayor medida a la defendida por JEZE. Buena prueba, en nuestra opinión del error del primero y el acierto del segundo.

Es ésta, no obstante, otra historia, que no es éste el momento de contar, pues nos separa de nuestro objetivo. Volvamos, pues a DUGUIT, y a su polémica con JEZE. A nuestro juicio la crítica certera que este último realiza al primero es difícilmente cuestionable.

El elemento esencial del que surge esta disensión lo constituye la determinación del modo por el que se puede reconocer si una actividad debe ser considerada o no como un servicio público. Ya hemos visto con anterioridad la perspectiva sociológica que adoptaba DUGUIT al respecto. Para JEZE, sin embargo, hay que atender exclusivamente a la voluntad de los gobernantes, es decir, averiguar si éstos en un determinado momento han decidido “satisfacer las necesidades de interés general mediante el procedimiento de servicio público”. No se puede ir más lejos, pues, preguntarse si una determinada actividad debe configurarse o no como servicio público, no es ya una cuestión jurídica, sino política o sociológica.<sup>34</sup>

La perspectiva claramente positivista adoptada por JEZE resulta a nuestro entender mucho más realista que la propuesta por DUGUIT. Las aportaciones de este último pueden estar dotadas de una mayor fuerza de evocación e inspiración, que las dotan de un enorme potencial desde el punto de vista teórico, pero son bastante más irrealizables en la práctica que las de su compañero de Escuela.

Antes de continuar adelante debemos realizar un breve examen de la configuración que JEZE nos ofrece del servicio público. En su construcción esta institución juega un papel tan básico como el que le daba DUGUIT a la suya, pues considera que el “Derecho Público Administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos”.<sup>35</sup> Lo que convierte al servicio público en la “piedra angular del Derecho administrativo francés”.<sup>36</sup>

Desde su punto de vista el servicio público se caracteriza por dos rasgos: el procedimiento de Derecho público y la imposibilidad de oponer obstáculo alguno a su modificación. Lo que permite a nuestro autor afirmar que, cuando se dice que “en determinada hipótesis, existe servicio público, equivale a afirmar que los agentes públicos, para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, pueden aplicar los procedimientos de servicio público, es decir, un régimen jurídico especial, y que las leyes y reglamentos pueden modificar en cualquier momento la organización del servicio público, sin que pueda oponerse a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico”.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> JEZE: *Principios generales...* II. Págs. 18-26. *Cours de Droit public*. Marcel Giard. Paris, 1926. Págs. 16-23.

<sup>35</sup> JEZE: *Principios generales...* I. Pág.1.

<sup>36</sup> JEZE: *Principios generales...* I. En el prefacio a la segunda edición francesa LXV.

<sup>37</sup> JEZE: *Principios generales...* II. Pág. 4. *Cours de...* Pág. 2.

Por tanto, para JÈZE, servicio público es tanto como la posibilidad de utilizar el procedimiento de Derecho público, esto es, un régimen exorbitante del Derecho común, cuyo empleo se justifica en la supremacía del interés público sobre el privado. Pero teniendo en cuenta que no es éste, para el autor francés, el único medio para dar satisfacción a una necesidad de interés general, ya que distingue diversas formas mediante las que la Administración puede dar satisfacción a estas necesidades: utilizando reglas que están fuera de la órbita del Derecho privado (servicio público); siguiendo exclusivamente procedimientos de derecho privado (gestión administrativa); o bien dejando su satisfacción a los particulares, limitándose la Administración a “vigilar la explotación y proteger al público contra ciertos abusos del empresario” (empresa reglamentada).<sup>38</sup>

Esta perspectiva difiere abiertamente de la defendida por DUGUIT. Si para este último la determinación de lo que es o no es servicio público viene determinada por la realidad sociológica, para su compañero de Escuela es, sin embargo, una cuestión jurídica, que viene condicionada por el régimen jurídico del que los responsables del poder político han dotado a una determinada actividad.

Como era de esperar el conflicto doctrinal no podía eludirse, y los dos grandes maestros acabaron disintiendo abiertamente. DUGUIT afirmó de manera tajante que la postura de JÈZE convertía el servicio público en una creación artificial que quedaba abandonada al arbitrio del legislador, con lo cual se generaba el riesgo de que el Derecho positivo se distanciase de la realidad social; a lo que añadía que desde semejante posición el jurista faltaba a su auténtica misión, que no es otra que la de indicar al legislador cual es el Derecho, cual es la norma jurídica que el legislador debe constatar y poner en obra. Y esa norma jurídica, cuando se trata de un servicio público, es precisamente la que impone a los gobernantes la realización de esa actividad.<sup>39</sup>

Debe tenerse en cuenta que para el maestro de Burdeos determinar si una actividad es o no servicio público no es una operación que pretenda determinar que dice el Derecho positivo sobre esta cuestión, sino averiguar si la realidad social exige que una determinada actividad se configure como tal, con lo que es una pregunta que está más allá del Derecho positivo, pues es una constatación que se obtiene directamente de la situación social, y que se impone a los propios gobernantes.

<sup>38</sup> JÈZE: *Principios generales...* II. Págs. 3-18. *Cours de...* Págs. 1-15.

<sup>39</sup> DUGUIT: *Traité de...* II. Págs. 74-75.

Esta crítica a la obra de JÈZE es, a nuestro juicio, enormemente explícita acerca de las motivaciones últimas del maestro francés. Su propósito es, ante todo y sobre todo, que el servicio ofrezca una respuesta a las necesidades reales de la sociedad. En definitiva, a través de esta figura trataba de transformar la decisión de ofrecer respuesta a las exigencias de justicia social expresadas por la Sociedad que es, obviamente, una decisión política, en una respuesta jurídica.

Nótese que, con ello, ofrecer un alto nivel de igualdad social sale del ámbito del juego político, y pasa a insertarse en el ámbito de lo jurídico. Se convierte, en definitiva, en una consecuencia necesaria derivada del ordenamiento jurídico.

Frente a ello, JÈZE mantenía una posición radicalmente diferente. Esta actitud se hace totalmente patente en su contestación a las críticas de DUGUIT. JÈZE considera que el maestro de Burdeos incurre en una confusión “entre el punto de vista de la técnica jurídica y el punto de vista sociológico. Como él, estoy convencido de que el Derecho es una ciencia sociológica. Todo lo que diga a este respecto es completamente exacto. Pero este es el lado *político social* del Derecho. Existen, por otra parte, las reglas que, en un país y en un momento determinado, deben aplicar *los tribunales*. Estos necesitan un criterio preciso para decir si, en determinado caso, los agentes públicos están autorizados para emplear los procedimientos del derecho público, si hay servicio público propiamente dicho. Ejemplo: huelga de los *cheminots*. ¿Qué debe hacer el juez? Ésta es toda la cuestión que yo examino”.<sup>40</sup>

No cabe duda alguna, en nuestra opinión, de la diferente actitud metodológica de las dos grandes figuras de la Escuela de Burdeos. La obra de DUGUIT pretende la búsqueda de un criterio material que determine el ámbito en el que se debe verificar la intervención de los poderes públicos en la vida social, vinculando a éstos. Como ha señalado PISIER-KOUCHNER, el maestro de Burdeos concibe el servicio público como “la síntesis de un sistema que domina una doble preocupación: los fundamentos sociológicos del Derecho y la limitación jurídica del Estado”.<sup>41</sup> En definitiva, lo que pretende es buscar la forma de garantizar que la actuación pública se adecue a la realidad social existente, y que no quede abandonada al libre arbitrio de quien ostente el poder político en ese momento.

<sup>40</sup> JÈZE: *Principios generales...* II. Pág. 19. Nota 35.

<sup>41</sup> PISIER-KOUCHNER, E.: *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*. LGDJ. Paris, 1972. Pág. 17.

Frente a ello, JÈZE es un pensador más pragmático, al que le interesan sobre todo las consecuencias jurídicas prácticas en que se plasma esa intervención, lo que le lleva a dotar a la teoría del servicio público de una perspectiva de carácter positivista, en la que el criterio determinante de que una actividad sea considerada como tal o no depende de la voluntad subjetiva del titular del poder político.<sup>42</sup> Esta disparidad es, quizá, en último término, una consecuencia de la mayor preocupación de DUGUIT por las cuestiones políticas que JÈZE, al que le interesa más bien la problemática puramente jurídico-administrativa.<sup>43</sup>

Nótese que en el fondo, lo que preocupa al primer autor es buscar una alternativa al principio democrático, que como vimos, para él es simplemente una ficción, a la hora de decidir hasta donde se debe extender la acción pública. Cuestión que para JÈZE simplemente no es una cuestión jurídica.

La obra de DUGUIT enjuiciada desde una perspectiva actual, nos parece, despierta sensaciones ambiguas. Por un lado, nos ofrece una cara oscura, en la que se cuestiona un elemento tan básico como son los propios derechos individuales que, hoy en día, nos parece constituye un elemento irrenunciable de cualquier Estado Democrático. En este sentido, su pensamiento se nos muestra antiguo, radical e incluso adolece de un cierto carácter totalitario.

Sin embargo, por otro lado, el pensamiento de DUGUIT introduce un elemento de carácter social en el mundo jurídico.<sup>44</sup> Su honda preocupación porque el Derecho y la Administración den respuesta a las necesidades reales

<sup>42</sup> Así, DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, M. critica a JÈZE por haber caído en una postura puramente subjetiva, en *L'activité étatique*. Sirey. Paris, 1954. Págs. 201-207.

<sup>43</sup> Señala BASSOLS COMA, M., que las "concepciones de DUGUIT sobre el Servicio público se basan en consideraciones jurídico-políticas o constitucionales no directamente aplicables al Derecho administrativo, si bien la perspectiva administrativista nunca esta completamente ausente"; mientras que para JÈZE "existe una disociación entre el plano político y el de la técnica jurídica en el campo del Derecho administrativo", en "Servicio público y empresa pública: reflexiones sobre las llamadas sociedades estatales", en *Revista de Administración Pública* 84, septiembre-diciembre de 1977. Págs. 32-33. Igualmente, J. DE SOTO señala que la doctrina de JÈZE es más pragmática y más próxima a las concretas realidades administrativas que la de DUGUIT, en *Grands services publics et entreprises nationales*. Montchrestien, París, 1971. Pág. 15.

<sup>44</sup> Como apunta CHEVALLIER, la teoría del servicio público de DUGUIT introduce un fundamento sociológico en la noción de servicio público, que permite su adaptación a las transformaciones que se estaban produciendo en el campo de lo público. *Le place du service public dans...* Págs. 23-24.

de la Sociedad, es de una modernidad enorme. El legado de DUGUIT en este aspecto sigue siendo intemporal y continúa inspirando a las nuevas generaciones.

Determinar hasta donde llega esta raíz social del pensamiento de nuestro autor es una cuestión de difícil respuesta. En ocasiones se ve en él un pensador de carácter socialista. Es ésta, sin embargo, en nuestra opinión, una valoración excesiva. No nos parece que el pensamiento de DUGUIT case propiamente con la ideología socialista propiamente dicha. El pensamiento social de DUGUIT se queda más bien a medio camino entre las tesis socialistas y el liberalismo. Como señala PISIER KOUCHNER, su pensamiento no se acomoda ni al liberalismo ni al dirigismo, sino que trata, en realidad, de compatibilizar la libertad individual y el intervencionismo estatal.<sup>45</sup>

Este juicio nos parece adecuado. Es patente, en nuestra opinión, su propósito de adecuar la acción pública a la realidad social, lo que le lleva a enfatizar la necesidad de que el Poder público aquello que es más esencial, sin duda, para la subsistencia del individuo, que son los servicios públicos. Sin embargo, aunque sea a través de un modo ciertamente peculiar, sigue siendo un sólido defensor de los derechos individuales. Puede que los enrevesados argumentos de DUGUIT para salvaguardar éstos negando sus presupuestos básicos, y tratando de acoplarlos a sus teorías, hoy en día resulten extraños, pero su profunda adhesión a los mismos es más que patente. Para terminar, que pensaría DUGUIT acerca del concepto de la libertad solidaria. ¿Estaría de acuerdo o no con él?

### III. Conclusiones

Vivimos en una sociedad en crisis. Pocas dudas caben al respecto. Por eso no se puede dejar de pensar que el mundo en que vivió DUGUIT, a cuyo estudio hemos dedicado estas breves páginas fue también un mundo en crisis, un mundo necesitado de un cambio. Un periodo muy parecido, en realidad, al que nos ha tocado vivir.

El maestro de Burdeos fue, sin duda, un gran jurista, pero fue también, quizás incluso en mayor medida, un gran político del Derecho. Su obra fue un revulsivo que llevo una idea básica, como lo es la de la solidaridad social, a

<sup>45</sup> PISIER-KOUCHNER: *Le service public dans...* Pág. 164.

un lugar central. Este elemento vale por sí sólo para convertir a nuestro autor en un punto de referencia, dotado de la más plena actualidad.

Ésta es, en nuestra opinión, la enseñanza última y más importante de la obra del maestro francés, la consideración de que los poderes públicos no tienen otra razón de ser que servir a sus ciudadanos, ayudándoles a dar satisfacción a sus necesidades más acuciantes, permitiéndoles llevar una vida digna y feliz.

Hay, sin embargo, otro ingrediente de la obra del maestro de Burdeos que creemos se debe destacar. Aunque desde una cierta confusión, siempre fue un firme defensor de las libertades individuales, no se puede dejar de sentir una cierta inquietud ante las extrañas consideraciones de DUGUIT que acaban convirtiendo todo en una especie de deber jurídico. Pero a la larga, el resultado final de la lectura de su obra no deja dudas acerca de un elemento trascendental, el de la centralidad del ser humano, seguramente con sus inalienables derechos, como elemento último determinante del Derecho.

Es éste un dato que creemos debe ser destacado, pues el necesario protagonismo que el sector público debe asumir para dar respuesta a las necesidades vitales de los ciudadanos, no puede suponer en ningún caso una absorción por parte del Estado del individuo, sino, más bien, un apoyo y un estímulo para el desarrollo de su libertad solidaria.