

DERECHOS Y DEBERES DEL CONCESIONARIO DE USO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO EN EL DERECHO ARGENTINO

IGNACIO M. DE LA RIVA

Profesor Titular Ordinario de Derecho Administrativo de la
Pontificia Universidad Católica Argentina

SUMARIO: I. LA CONCESIÓN Y SUS DIVERSAS VARIANTES.– II. EL MARCO DE LOS DERECHOS Y DEBERES CONCESIONALES: NATURALEZA CONTRACTUAL DE LA RELACIÓN QUE LES DA ORIGEN Y CARÁCTER DEMANIAL DEL BIEN SOBRE EL CUAL RECAEN.– III. DERECHOS DEL CONCESIONARIO DE USO DEL DOMINIO PÚBLICO.– IV. DEBERES Y CARGAS QUE PESAN SOBRE EL CONCESIONARIO DE USO.– V. DERECHOS Y DEBERES DEL CONCESIONARIO AL TIEMPO DE LA EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN DE USO.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La configuración y alcances de los derechos y obligaciones del concesionario de uso especial del dominio público encuentran su quicio en la naturaleza contractual (para el Derecho argentino) del acto del cual emanan y, particularmente, en el carácter demanial de los bienes sobre los cuales reposan, que les comunican los condicionamientos propios del régimen jurídico-público al cual están sujetos.

Palabras clave: dominio público; concesión; derecho real administrativo; contrato administrativo.

ABSTRACT: *The shape and scope of the rights and duties of the concessionaire of special use of the public domain find their key in the contractual nature (for Argentine law) of the act from which they emanate and, particularly, in the demanial character of the goods on which they rest, which communicate to them the conditions of the legal-public regime to which they are subject.*

Key words: public domain; concession; administrative right in rem; administrative contract.

I. LA CONCESIÓN Y SUS DIVERSAS VARIANTES

La figura de la concesión presenta, como se sabe, una variedad de aplicaciones, con alcances bien distintos según se prediquen de un bien, de una obra o de un servicio público. Existen, pues, concesiones de obra pública, concesiones de servicio público y concesiones de uso de bienes de dominio público, cada una de esas modalidades con características y efectos claramente diferentes.

Los estudiosos han destacado la prioridad en el tiempo de la concesión demanial por sobre las otras dos alternativas, remontándose sus raíces al Derecho romano (1). Llegados, sin embargo, a los albores del Derecho administrativo, se observa cierta promiscuidad entre las categorías de dominio público, obra pública y servicio público, tres categorías que solo alcanzaron un grado suficiente de autonomía a comienzos del siglo pasado. Es recién para esa época cuando la técnica de la concesión, hasta entonces reservada para las concesiones demaniales, comienza a emplearse como un instrumento para dar cabida a la prestación de servicios públicos por parte de sujetos privados. Más aún, la concesión de servicios públicos, hoy tan vigorosa y emblemática, sólo pudo cobrar sustantividad al desligarse del demanio, pues en aquella etapa primigenia de su andadura era vista apenas como un añadido del dominio concedido en uso (tal el caso del transporte ferroviario y del servicio de provisión de agua potable) (2).

Más allá de estas referencias históricas, lo que reviste interés para nuestro análisis es determinar qué tienen en común estas tres variantes de la concesión. ¿Es posible identificar un sustrato del cual participen todas ellas, que nos remita a la esencia de la noción de concesión de la cual abrevan sus tres especies, más allá de las diferencias que indiscutiblemente las distinguen, como resulta propio en todo concepto análogo?

En un momento, Mayer definió a la concesión como un «acto administrativo mediante el cual se otorga a un súbdito un poder jurídico sobre una parte de administración pública que le es delegada» (3). Puso, así, de relieve que el núcleo de la figura concesional, tomada genéricamente, reside en la decisión de la autoridad pública de transferir a un particular ciertas prerrogativas inherentes a la actividad (servicio público) o al bien (obra pública o bien demanial) sobre los cuales recae la concesión. En la Argentina, Villegas Basavilbaso planteaba la cuestión en similares términos al caracterizar a la concesión como un acto de derecho público por el cual se traspasan determinados derechos subjetivos públicos a un particular (4). Se trata, en definitiva, de una técnica que posibilita dar cauce a la participación privada en ámbitos reservados al sector público, sea que conciernan a sus bienes o a actividades que han sido publicadas.

Más allá de este aspecto claramente definitorio a la técnica concesional, otro de los rasgos de la figura que habitualmente se destaca para determinar su esencial y alcance pasa por su naturaleza constitutiva de los derechos que emergen de ella. El derecho en cabeza del concesionario nace, suele afirmarse,

(1) R. FERNÁNDEZ ACEVEDO, 2007: pp. 45-47.

(2) J.L. VILLAR PALASÍ, 1964: pp. 157-174.

(3) O. MAYER, 1951: pp. 245.

(4) B. VILLEGAS BASAVILBASO, 1952: pp. 224.

ex novo del acto mismo de la concesión. Se trata, ésta, de una observación de suma utilidad para distinguir a la concesión de la autorización, en tanto se entiende que la autorización se otorga con relación a un derecho que su destinatario titulariza de antemano.

La autorización comporta, como se sabe, un instrumento que se inscribe en el ámbito de la policía, modalidad de intervención pública destinada a prevenir los peligros y daños que una actividad o bien pudieran acarrear para el orden público. En esa inteligencia, el hecho de supeditar el ejercicio de una actividad privada, o el pleno goce de las prerrogativas emanadas del dominio sobre un bien, a la obtención de una previa autorización estatal, opera como una instancia de control tendiente a verificar, preventivamente, si se dan las condiciones que garantizan la seguridad pública.

Queda, de este modo, claro que el derecho a desplegar esa industria o a utilizar el bien en cuestión no surgen del acto autorizatorio. Este, por tanto, no es la fuente de ese derecho, sino tan solo un requisito *reglamentario* que el ordenamiento fija para su goce conforme a Derecho y en sintonía con las exigencias del interés público, a modo —podría decirse— de condición suspensiva para su pleno ejercicio (5).

Por el contrario, hasta tanto no cuente con su concesión, el concesionario no estará en condiciones de prestar, por propia iniciativa, el servicio público pertinente, puesto que se trata de una actividad publicitada, ajena por completo a su esfera de actuación de no mediar esta habilitación expresa por parte de su titular público. Lo mismo le sucede al concesionario de obra, que mal podría aspirar a explotar la obra pública por él financiada y construida, percibiendo el peaje fijado por la autoridad, si ésta no se lo permite a través de la concesión respectiva. Y otro tanto ocurre con el concesionario demanial, que incorpora el derecho a utilizar de manera especial un bien del dominio público solo gracias a la concesión conferida al efecto. En los tres casos, por tanto, el derecho nace de la concesión, no existiendo vestigio alguno de su existencia antes de su otorgamiento.

Ahora bien, dentro de esta tríada, nuestro interés en este trabajo se centra en la concesión de uso de bienes demaniales, que habilita a su destinatario a utilizar, ocupar o aprovechar de manera exclusiva una porción de un bien de dominio público, de modo estable y durante un lapso determinado (6). Tal estabilidad (o firmeza) contrasta, pues, con la posición, en apariencia similar,

(5) Sobre la técnica de la autorización y sus diferencias con la concesión, puede ampliarse a través de la lectura del excelente libro de J.C. LAGUNA DE PAZ, 2006: pp. 83-88. Este autor coincide, sustancialmente, con las diferencias entre ambas figuras arriba apuntadas, si bien no deja de señalar ciertos matices.

(6) R. FERNÁNDEZ ACEVEDO, 2007: p. 58.

que compete al titular de un permiso de uso de un bien demanial, cuyo derecho de uso es, por definición, precario, lo cual se traduce en la facultad que conserva la autoridad otorgante de revocarlo por razones de interés público, sin que tal extinción dé lugar a indemnización alguna (7).

II. EL MARCO DE LOS DERECHOS Y DEBERES CONCESIONALES: NATURALEZA CONTRACTUAL DE LA RELACIÓN QUE LES DA ORIGEN Y CARÁCTER DEMANIAL DEL BIEN SOBRE EL CUAL RECAEN

Para una caracterización acertada del alcance y densidad de los derechos y obligaciones nacidos de la concesión demanial resulta indispensable comenzar por examinar la naturaleza del título del cual emanan y la índole de los bienes sobre los cuales se ejercen esos mismos derechos y obligaciones.

Existe en la Argentina amplio consenso acerca de que la concesión de uso de bienes del dominio público configura un contrato administrativo (8). Idéntica perspectiva contractualista aparece, además, receptada, por la normativa nacional que regula la materia. El régimen general de contrataciones de la Administración pública, en efecto, contempla expresamente a las concesiones de uso de bienes del dominio público entre los contratos comprendidos bajo su ámbito de aplicación (9), mientras que el Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado Nacional dictado por la Agencia de Administración de Bienes del Estado califica a la concesión de uso sobre inmuebles como un contrato administrativo (10). Semejante encuadre, como es evidente, no está exento de consecuencias jurídicas concretas, puesto que a partir de esa premisa

(7) C.M. GRECCO y G.A. MUÑOZ, 1992: pp. 21-27.

El Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado Nacional aprobado por la Resolución N° 213/2018 dictada por la Agencia de Administración de Bienes del Estado con fecha 19 de julio de 2018, dedica su Capítulo II a los permisos de uso sobre inmuebles. Tras estipular, expresamente, su carácter precario (artículo 15), el referido reglamento dispone que tales permisos «constituyen un acto de mera tolerancia y podrán ser revocados en cualquier momento por la Agencia de administración de Bienes del Estado por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, sin derecho a indemnización o compensación alguna» (artículo 20).

(8) R. BIELSA, 1956: p. 430; M.S. MARIENHOFF, 2011b: pp. 347-349; y M.M. DIEZ, 1969: pp. 504 y 513-515.

En la doctrina española el tema se encuentra mucho más disputado, ya que mientras algunos autores consideran que la concesión de dominio público constituye un acto unilateral (R. FERNÁNDEZ ACEVEDO, 2007: pp. 116-126), otros estiman que se trataría de un contrato (M.M. LAFUENTE BENACHES, 1988: p. 36), y un tercer sector sostiene que puede tanto ser instrumentada bajo el molde contractual como tener origen en una decisión unilateral de la Administración, según lo que disponga el marco normativo para cada caso (F. GARRIDO FALLA, 2002: pp. 531-532).

(9) Artículo 4° del decreto 1023/2001.

(10) Artículo 26 del Anexo de la Resolución AABE N° 213/2018, ya citada.

los derechos y obligaciones motivo de estudio quedan sometidos a la dinámica y lógica propios de los contratos administrativos, con la carga de principios y criterios consagrados en el régimen general de contrataciones del sector público.

Es preciso añadir, además, que, dentro del universo de los contratos administrativos, la concesión demanial encuentra ubicación entre los contratos de atribución (11), en atención a que toca a la Administración asumir la prestación distintiva del contrato, consistente en la puesta a disposición del concesionario del bien demanial objeto de contratación. De esta calificación de la concesión de uso como contrato de atribución se infiere que el interés público involucrado queda en un segundo plano, en tanto es el interés perseguido por el particular contratante el motivo inmediato que impulsa a la celebración del contrato. Ello no equivale a decir, desde luego, que aquél se encuentre ausente, puesto que de ser así la actuación pública carecería del necesario respaldo y justificación. No obstante, sí es dable observar que en este tipo de contratos (los de atribución) el interés público perseguido por la Administración se alcanza de un modo indirecto y mediato, en el caso de la concesión demanial a partir del aprovechamiento más eficiente del bien que —cabe presumir— procurará realizar el concesionario, movido por su propio interés particular (12).

Esta misma circunstancia explica que las prerrogativas públicas (que acompañan a todo contrato administrativo) en los contratos de atribución aparecen atenuadas en comparación con las que el sujeto estatal encarna en los contratos de colaboración, donde el interés público en juego resulta determinante e impregna, por tanto, de manera más decisiva el régimen del contrato (13).

Hechas estas consideraciones en torno a la naturaleza contractual del título concesional, toca ahora prestar atención al impacto sobre los derechos

(11) M.S. MARIENHOFF, 2011a: p. 91; y J.C. CASSAGNE, 2021: pp. 626-627.

El sentido de la clasificación de los contratos administrativos entre contratos de colaboración y contratos de atribución puede verse en M.S. MARIENHOFF, 2011a: pp. 90-91; J.C. CASSAGNE, 2009: pp. 26-27; y M.A. BERCAITZ, 1980: pp. 254-255.

(12) M.S. MARIENHOFF, 2011b: pp. 453-455.

Resultan interesantes las reflexiones referidas a la dialéctica entre el interés público y el interés privado en materia de concesiones demaniales de aguas vertidas por L. MARTIN, en 2010: pp. 183-189. Es oportuno traer a colación, no obstante, la advertencia hecha por el profesor español MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ en punto a que «debe acabarse con la idea —tan arraigada en la tradición moderna y contemporánea europeo-continental— de que sólo el Poder público es realmente capaz de servir al interés general o al bien común, vinculándose en consecuencia necesariamente a él cuanto deba orientarse de manera significativa a éste. Una cosa es que el Poder público deba siempre velar por ese bien común y otra, bien distinta, que sea él sólo quien tenga la exclusiva del bien común, porque las personas individuales y las agrupaciones libres sólo perseguirían intereses particulares, egoístas» (cfr. J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, 2000: p. 2805).

(13) J.J. CASSAGNE, 2009: p. 17.

y obligaciones del concesionario de uso derivado de la condición peculiar de los bienes sobre los cuales recaen esos mismos derechos y cargas. Se trata, pues, de bienes que pertenecen al dominio público y que están sujetos, por ende, a un régimen jurídico-público especial, diseñado para tutelar el destino de uso público al cual aquellos están, por definición, consagrados.

Habitualmente, el uso público al cual se destinan los bienes del dominio público favorece a la comunidad en su conjunto (14), por lo que su satisfacción suele alcanzarse mediante el acceso (directo o indirecto) reconocido a todos los habitantes (15). Ello exige que los derechos de uso privativo que pudieran asignarse sobre esos mismos bienes sólo puedan extenderse hasta el límite de su compatibilidad con aquel destino de uso público que justificó la incorporación de tales cosas al elenco de los bienes del dominio público (16). Es esta, pues, una condición inherente a los derechos que emergen de la concesión de uso, impuesta por la naturaleza de los bienes sobre los cuales recae, la cual opera como un límite que no se puede traspasar sin traicionar la esencia misma del demanio (17).

Amén de esta armonía que deber verificarse entre el uso común propio de los bienes demaniales y los usos especiales que puedan concomitantemente atribuirse sobre ellos, la asignación de derechos de uso especial debe encontrar justificación en alguna razón de interés público que avale el tratamiento privilegiado que de ellos resultan para sus destinatarios directos. Normalmente, no hay mayores dificultades para identificar el provecho que obtiene la comunidad a partir de su decisión de permitir a algunos de sus miembros la utilización privativa de bienes que son de uso común. En ocasiones, incluso, la designación de usuarios especiales resulta la manera apropiada de lograr un uso más eficiente y racional de tales bienes, gracias a los conocimientos técnicos, la industria o las inversiones que dichos usuarios reportarán (18). Pero no siempre las cosas suceden de ese modo, por lo que ante la ausencia de toda evidencia de que el uso privativo traiga beneficios al interés general habrá que preguntarse sobre la validez del privilegio que la concesión de uso

(14) R. BIELSA, 1956: p. 428-429.

(15) M. GARCÍA PÉREZ, 2009: p. 228.

(16) En palabras de BIELSA, la afectación de la dependencia pública a un uso especial no debe menoscabar substancialmente el uso general de la cosa conforme a su destino natural (ver R. BIELSA, 1956: pp. 427-428).

(17) Por ejemplo, los derechos a un aprovechamiento especial del agua no pueden entorpecer el uso del río para los fines que le son habituales (navegación, recreación, pesca); los permisos para utilizar espacios en la vía pública no deberían impedir la circulación; las concesiones para la instalación de carpas en las playas en ningún caso podrán alcanzar una extensión tal que deje al resto de los veraneantes sin posibilidad de disfrutar del mar y sus costas.

(18) R. FERNÁNDEZ ACEVEDO, 2007: pp. 222-223.

especial supone para su titular, en particular cuando se coteja su situación con las exigencias que impone el principio de igualdad (19).

III. DERECHOS DEL CONCESIONARIO DE USO DEL DOMINIO PÚBLICO

La prestación esencial que define al contrato de concesión de uso de bienes del dominio público consiste, indudablemente, en la transmisión al concesionario del derecho a usar de manera especial o privativa una porción del bien público objeto de concesión.

Este derecho primordial en cabeza del concesionario a usar especialmente el bien demanial adquiere, según los casos, distintos alcances o modalidades. En función del grado de uso especial que implican, cabría identificar los siguientes tipos, expuestos conforme a una escala progresiva de intensidad en el uso.

En su versión más acotada, el derecho de uso reconocido al concesionario se limita a la mera facultad de ocupar una parcela del demanio. Un caso típico sería la concesión de una parcela en un cementerio público para sepultura.

En otros casos, el título concesional otorgado puede, también, comprender, además del derecho de ocupación del bien, la prerrogativa de sacar provecho del mismo a través de su explotación. Tal sería el caso, por ejemplo, de las concesiones conferidas para la instalación y alquiler de toldos en las playas.

Finalmente, la concesión de uso puede, asimismo, comportar para el concesionario una habilitación para consumir una porción del bien en cuestión. Así lo ilustran las concesiones demaniales que autorizan a tomar agua de un río con fines industriales o de riego.

Como habrá podido advertirse, las alternativas planteadas no son excluyentes entre sí. Por el contrario, las prestaciones implicadas en esta pluralidad de variantes suelen, más bien, acumularse a medida que se avanza en la escala ascendente descrita. Así, la segunda de las modalidades enunciada, referida a la posibilidad del concesionario de explotar el bien demanial, supone necesariamente la primera, que se limitaba a reconocerle un mero derecho de ocupación. Y, a su turno, la tercera hipótesis expuesta, añade a las dos prerrogativas antedichas (ocupar y explotar) la facultad del concesionario de consumir una porción del bien público en cuestión.

Es importante detenerse a examinar la densidad del derecho primordial que nace de la concesión de uso demanial, para lo cual nada mejor que recurrir a Hauriou, quien en los albores del siglo XX dio a los derechos surgidos de las concesiones de uso de bienes del dominio público el calificativo de *derechos reales administrativos*, una tesis que, sin dudas, exhibía una notable dosis de

(19) M.M. LAFUENTE BENACHES, 1988: pp. 76-77.

audacia intelectual, puesto suponía postular para el concesionario una posición jurídica oponible *erga omnes*, es decir, susceptible de ser esgrimida no sólo frente al concedente (su contraparte en el contrato) sino frente a todo tercero (20).

Esta calificación del derecho de uso en cabeza del concesionario como *derecho real administrativo* se topó, desde un comienzo, con fuertes resistencias de parte de un sector de la doctrina, que expuso sus reparos acerca de que cupiera otorgar carácter *erga omnes* (como es propio de todo derecho real) a ese título concesional, dada la potestad revocatoria que conserva la Administración frente al concesionario. Es sabido, en efecto, que el Estado otorgante del derecho en cuestión puede, en todo momento, dejarlo sin efecto con solo invocar la presencia de razones de interés público que así lo reclamen, en cuyo caso el concesionario sólo podrá aspirar a ser indemnizado por los perjuicios resultantes. Esta circunstancia (se aduce) pondría en evidencia que el concesionario no estaría, en definitiva, en condiciones de hacer valer su calidad de usuario especial frente al Estado titular del dominio sobre el bien, lo cual desmentiría la percepción de que su título sea ejercitable *erga omnes* (21).

No es posible responder a estas observaciones sin tener presente el origen público de los derechos concesionales. La relación jurídica nacida de la concesión demanial se encuentra, pues, sometida a un régimen jurídico-público, el mismo que gobierna a los bienes que constituyen su objeto material, lo cual explica que el intercambio entre concedente y concesionario discurra en un plano de subordinación del segundo frente al primero (22), evidenciado por las consabidas prerrogativas en cabeza de la Administración, entre las cuales sobresale la potestad de revocar la concesión otorgada cuando el interés público así lo exige (23). En definitiva, los derechos del concesionario adolecen de la misma «precariedad» que acompaña a cualquier otro derecho de fuente administrativa, ni más, ni menos.

Lo relevante para nuestro análisis pasa por hacer notar que esa «precariedad» no va reñida con la firmeza de los derechos surgidos de la concesión demanial, puesto que de otro modo no se explicaría por qué su titular deba

(20) Así lo expuso Maurice HAURIU en su comentario al *arrêt* de 25 de mayo de 1906 dictado por el Consejo de Estado francés en el caso «Ministerio de Comercio c/ Ferrocarriles de Orleans», publicado en *Recueil Sirey*, 1908 III part., p. 65, y en *La Jurisprudence administrative*, París, 1929, III, pp. 207-281, ambos citados por J. GONZÁLEZ PÉREZ, J., 1955: p. 11.

(21) La objeción señalada proviene de cierto sector de la doctrina francesa. Cfr. J. GONZÁLEZ PÉREZ, 1955: p. 24.

(22) M.M. LAFUENTE BENACHES, 1988: p. 79.

(23) No en vano HAURIU ha identificado como una diferencia sustancial entre los derechos reales civiles y los derechos reales administrativos la naturaleza absoluta de los primeros frente a la relatividad de los segundos, por cuanto éstos son, por definición, esencialmente precarios o revocables (cfr. M. HAURIU, 1927: pp. 653).

ser resarcido de los daños que le acarree la decisión administrativa de revocar la concesión. En definitiva, la estabilidad de los derechos de fuente administrativa no es absoluta, sino que llega hasta donde resultan compatible con el interés público que preside el ejercicio de la función administrativa que les ha dado origen. Es esa la lógica que preside a todo derecho subjetivo de origen público, siempre expuesto a tener que ceder frente a las exigencias del interés público que pudieren sobrevenir, en cuyo caso el afectado deberá contentarse con la referida indemnización (24).

Esto es, precisamente, lo que encierra la adjetivación de *administrativos* que se añade a la calificación de estos derechos como *reales*. Al definirlos de ese modo se está anticipando, en suma, que pese a su naturaleza *real* (oponibles *erga omnes*), esos derechos no dejan de ser *administrativos* (léase, sometidos a un régimen exorbitante, que los torna revocables por razones de oportunidad, mérito o conveniencia), contra el pago de la indemnización que corresponda (25).

Hay que apresurarse a advertir, sin embargo, que la oponibilidad frente al concedente público no limita sus consecuencias al derecho del concesionario a ser resarcido ante el evento revocatorio. Es, también, cierto que el particular puede, en todo momento, exigir el pleno respeto de su derecho de usar privativamente el bien, ejerciendo todos los remedios a su disposición para repeler cualquier comportamiento ilegítimo tendiente de avasallararlo, incluso cuando provenga de la propia Administración (26). Y tal reacción de su parte podrá desplegarse tanto sea en el ámbito administrativo —a través de la interposición de los recursos o reclamos pertinentes—, como en el terreno judicial —en particular, mediante la articulación de las acciones posesorias previstas por el ordenamiento (27) (28).

(24) En términos parecidos, M.S. MARIENHOFF, 2011b: pp. 355-357.

(25) La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha respaldado la naturaleza de los derechos nacidos de una concesión que se viene postulando en el célebre caso «Bourdieu, Pedro Emilio c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires». Allí el tribunal puso particular énfasis en señalar que «los derechos emergentes de una concesión de uso sobre un bien del dominio público (derecho a una sepultura) (...) se encuentran tan protegidos por las garantías consagradas en los art. 14 y de la Constitución como pudiera estarlo el titular de un derecho real de dominio» (cfr. Fallos 145:307).

(26) J. GONZÁLEZ PÉREZ, 1955: pp. 51-52.

(27) Cfr. los artículos 2238 y siguientes del Código Civil y Comercial de la Nación, insertos Título XIII del Libro Cuarto del citado cuerpo legal bajo el título «Acciones posesorias y acciones reales», así como la normativa procesal sobre la materia propia de cada jurisdicción. En el ámbito nacional, los interdictos y acciones posesorias están regulados en los artículos 606 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

(28) M.S. MARIENHOFF, 2011b: pp. 445-447.

El recurso a los remedios posesorios por parte del concesionario de uso para resistir actos dictados por el concedente *iure imperii*, ha generado reparos por parte de algún sector de la doctrina (B. VILLEGAS BASAVILBASO, 1952: pp. 254 y 260).

En definitiva, el concesionario es titular de un auténtico derecho subjetivo a usar de manera especial el bien demanial, lo cual lo habilita a ejercer cualquier pretensión judicial idónea para salir en su defensa, sea que el ataque provenga del propio Estado concedente o de cualquier tercero (29). En este último caso, además de los remedios judiciales aludidos, el particular podrá acudir directamente a la Administración para que, en ejercicio de sus poderes de autotutela del dominio público, remueva los obstáculos que le impiden gozar del derecho de uso especial que le ha sido conferido.

Por lo demás, frente a la turbación de su derecho el concesionario afectado podrá, asimismo, promover el pertinente reclamo tendiente a que le sean resarcidos los daños y perjuicios derivados del comportamiento lesivo, pudiendo hacerlo a modo de pretensión exclusiva o accesorio de aquella dirigida a repeler la turbación de su derecho, según lo estime conveniente (30).

La consideración de la facultad emergente de la concesión demanial como un derecho de carácter real fortalece, indudablemente, la posición del concesionario, potenciando de manera notable las chances de incorporarlo al tráfico comercial, sea para transmitirlo, o bien para gravarlo y obtener así el financiamiento necesario para hacer las mejoras que contribuyan al mejor aprovechamiento del bien demanial objeto de concesión (31).

La calificación pregonada no está, tampoco, exenta de dificultades de otra índole, como las que surgen con motivo de la regla del *numerus clausus* vigente en el terreno de los derechos reales, dado que la concesión no aparece entre los supuestos taxativamente enumerados por la ley civil (32). Es cierto que este óbice podría responderse aduciendo que el principio en cuestión pertenece al ámbito civil y aplica, por tanto, sólo para los derechos reales de naturaleza civil. Sin embargo, la cuestión no deja de crear un halo de incertidumbre que sólo se lograría despejar por completo mediante la sanción de una norma legal que contemple a la concesión demanial entre los derechos reales reconocidos por el ordenamiento argentino (33).

(29) M.S. MARIENHOFF, 2011b: pp. 474-476.

(30) M.S. MARIENHOFF, 2011b: 850-851.

(31) H.A. MAIRAL, 2005: pp. 103-111; J.C. CASSAGNE, 2021: pp. 627; y J.C. CASSAGNE e I.M. DE LA RIVA, 2014: pp. 816-817. Contra la tesis de que la concesión de uso dé origen, en el sistema argentino, a un derecho real (y no meramente personal) se pronuncia O.A. CUADROS, 2018: p. 54.

(32) Artículo 1884 del Código Civil y Comercial de la Nación.

(33) J. GUIRIDIAN LAROSA, 2004: pp. 80-83; y G. DE REINA TARTIÈRE, 2008: pp. 517-519.

IV. DEBERES Y CARGAS QUE PESAN SOBRE EL CONCESIONARIO DE USO

A partir de la concesión del derecho de uso especial nacen, correlativamente, en cabeza del concesionario una serie de cargas u obligaciones, que operan, a su vez, como verdaderos límites del derecho otorgado, sirviendo así para establecer sus contornos y alcances. Podría decirse, en este sentido, que constituyen la otra cara de la moneda en la relación bilateral entablada entre concedente y concesionario, completando de ese modo su configuración.

Es preciso hacer notar, sin embargo, que tales deberes y obligaciones del concesionario de uso demanial provienen de fuentes diversas, según se verá a continuación.

Algunas de estas cargas son inherentes al propio título concesional, cuyo goce no puede concebirse sino anudado al respeto de esos deberes o cuidados. Tal es el caso, por ejemplo, de la diligencia que se espera del concesionario para la conservación del bien en las mismas condiciones en las que le fue entregado, algo consustancial a toda concesión de uso del demanio, se encuentre o no expresamente estipulado.

Desde esta misma perspectiva, cabe preguntarse si la concesión demanial no crea en cabeza del concesionario el deber de concretar, efectivamente, el destino previsto con ocasión de otorgarse la concesión. La pregunta es pertinente, porque —como es sabido— no estamos ante un bien de propiedad privada del concesionario, cuyo disfrute (incluyendo su *no uso*) dependa de su solo arbitrio. Se trata, por el contrario, de un bien del dominio público, lo que implica que se encuentra consagrado a una finalidad específica de uso público. El derecho del concesionario de usar especialmente del bien sólo puede admitirse, por tanto, en sintonía con ese mismo destino, al que debe en alguna medida potenciar en beneficio del interés general. De allí que, aun cuando sea cierto (como ya se dijo) que el interés privado sobresale como motivo inspirador de la celebración del contrato de concesión de uso demanial, será menester que existan circunstancias tangibles que justifiquen la asignación del derecho de uso especial, las cuales se desvanecerían en los hechos si el concesionario no hace efectivo el aprovechamiento más eficiente del demanio para el cual se le confirió aquel derecho (34). De allí que no pueda tolerarse que, una vez concretada la concesión, su titular no cumpla en dar al bien el destino prefijado.

(34) Resultan interesantes, a este respecto, las reflexiones que vierte FERNÁNDEZ ACEVEDO acerca del carácter finalista de la concesión de uso, poniendo de relieve que el derecho que se otorga al concesionario está delimitado por el destino específico que aquél debe dar al bien objeto de concesión. Cfr. R. FERNÁNDEZ ACEVEDO, 2007: pp. 250-252.

En el ordenamiento argentino, las disposiciones del Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado Nacional respaldan de manera explícita esta afirmación cuando, con ocasión de enunciar los principios generales que gobiernan su gestión, establecen que los bienes inmuebles estatales «serán utilizados de manera eficiente» (35) y «no podrán encontrarse ociosos, subutilizados o utilizados para fines diferentes a los previstos en las políticas, planes y programas del Estado Nacional» (36).

A la luz de estas consideraciones, parece adecuado postular que la concesión hace nacer un *derecho-deber* en cabeza del concesionario, lo cual justificaría que, si dentro de un plazo razonable, éste no diera al bien al destino que motivó la concesión, la Administración, previa intimación para que aquél subsane su omisión, pudiera declarar la caducidad de la concesión (37).

Al margen de estos deberes inherentes al título, existen otras obligaciones del concesionario de uso demanial que no se siguen necesariamente de la naturaleza del derecho otorgado, sino que tienen su fuente en las normas positivas que regulan esos contratos. En el ordenamiento argentino, tal sería el caso, por ejemplo, del deber de pagar los impuestos, tasas, contribuciones, patentes, seguros y demás obligaciones que graven a los inmuebles por su explotación o actividad; de la obligación de tener que afrontar las indemnizaciones por despido o accidentes; del deber de facilitar a los inspectores autorizados el acceso a las instalaciones, libros de contabilidad u otra documentación vinculada con el cumplimiento del contrato; o el de abstenerse de introducir modificaciones o realizar obras sin el consentimiento escrito del concedente (38).

Adviértase, además, que la Administración tiene a su cargo proteger la integridad física y garantizar el destino de uso público del demanio, y para ello el ordenamiento pone en sus manos poderes policiales reforzados que le permiten satisfacer tales cometidos, potestades que deberá ejercitar también, cuando las circunstancias lo exijan, ante el propio concesionario, ya que es incuestionable que la existencia de un título concesional no altera el *status* del bien.

Es esto una muestra más de que los derechos del concesionario se encuentran configurados en sintonía con la naturaleza de los bienes sobre los cuales reposan, con toda la carga de restricciones y prerrogativas públicas que hacen

(35) Artículo 4°, inciso b), del Anexo de la Resolución AABE N° 213/2018.

(36) Artículo 4°, inciso c), del Anexo de la Resolución AABE N° 213/2018.

(37) R. FERNÁNDEZ ACEVEDO, 2007: pp. 253-254.

(38) En el Derecho argentino, estas y otras obligaciones se encuentran previstas para las concesiones sobre bienes inmuebles (artículo 33 del Anexo de la Resolución AABE N° 213/2018) y, en términos similares, para las concesiones sobre bienes muebles (artículo 96 de la Disposición N° 62-E/2016 de la Oficina Nacional de Contrataciones).

al régimen exorbitante correspondiente, una de cuyas notas distintivas estriba en los intensos poderes de intervención sobre el demanio que las normas pertinentes de ordinario contemplan. De más está decir que el alcance preciso de tales prerrogativas públicas dependerá de cuanto establezca el ordenamiento vigente y las cláusulas del pliego y del contrato (39).

Finalmente, adicionalmente a los deberes inherentes al título y a aquellos contemplados en el régimen aplicable a la concesión, hay que añadir las obligaciones a cargo del concesionario que emergen, exclusivamente, de la voluntad de las partes del contrato (concedente y concesionario), impuestas de manera expresa en las cláusulas contractuales. A título ilustrativo, es habitual que se pacten obligaciones a cargo del concesionario referidas a la realización de obras, inversiones o mejoras sobre el bien demanial; o, también, que se fije un canon a ser abonado por el usuario especial a modo de contraprestación por el derecho de uso que se le asigna.

Se trata, ciertamente, de deberes que, salvo en aquellos casos en que se encuentren ya previstos por la normativa en modo imperativo, podrán o no existir en función de lo que acuerden las partes, las cuales deberán, en tal caso, convenir también la magnitud y cuantía de esas mismas obligaciones.

En lo que se refiere, particularmente, al canon, la doctrina argentina entiende que tanto el uso común como el uso especial de los bienes del demanio pueden tener lugar en términos gratuitos u onerosos (40), lo cual dependerá de las circunstancias de cada caso y de lo que mejor se ajuste al interés público en juego. Existe, por tanto, a este respecto un amplio margen de discrecionalidad en manos de la Administración (41), que deberá ser ejercido sin perder de vista que el canon comporta un modo de compensar a la comunidad las ventajas que obtiene el ocupante especial con motivo de la

(39) Aun cuando no existe pleno consenso entre los autores argentinos, es mayoritario el rechazo a la existencia de prerrogativas exorbitantes implícitas en favor de la Administración contratante bajo el régimen de los contratos administrativos (ver, por todos, J.C. CASSAGNE, 2009: pp. 48-50; y H.A. MAIRAL, 1998: pp. 655; en contra, M.S. MARIENHOFF, 2011a: pp. 65-66).

(40) Aunque con menor frecuencia, en efecto, en ocasiones el uso común de bienes del dominio público también está sujeto al pago de una determinada remuneración. Un ejemplo notorio lo ofrece la obligación de pago del peaje que se impone al usuario de una autopista.

(41) En el ordenamiento argentino, en lo que respecta a las concesiones de inmuebles demaniales, la autoridad concedente puede abstenerse de fijar el «canon base» que habitualmente se establece en la convocatoria a la respectiva licitación, siempre que fundamente su inconveniencia (artículo 29 del Anexo de la Resolución AABE N° 213/2018). Para los bienes muebles, en cambio, el canon parece ser un ingrediente ineludible de la concesión de uso (cfr. los artículos 89, 90, inciso «b», y 93 de la Disposición N° 62-E/2016 de la Oficina Nacional de Contrataciones).

concesión que le ha sido conferida, restableciéndose así la igualdad que tal privilegio ha venido a alterar (42).

Aun así, es indudable que la carga económica impuesta al concesionario a través del canon no puede ser creada ni incrementada por la Administración de manera inconsulta y sin establecer, simultáneamente, algún mecanismo tendiente a restablecer la ecuación contractual quebrada por esa exacción sobreviniente. Admitir lo contrario estaría reñido con la lógica contractual en la cual se inserta dicha obligación de pago (43).

V. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO AL TIEMPO DE LA EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN DE USO

La concesión demanial se extingue, en condiciones normales, por el vencimiento del término previsto para su vigencia. En ocasión de agotarse ese plazo, el concesionario debe restituir la cosa a su titular público (44).

Pero, como ocurre con todo contrato, la extinción de la concesión puede acecer, también, de manera anormal. Ello puede suceder por una variedad de motivos, a saber: la revocación de la concesión por parte del concedente, sea por razones de legalidad, sea por motivos de interés público; la caducidad de los derechos concesionales declarada por la propia Administración en razón de la presencia de graves incumplimientos del concesionario, y previa intimación para que este proceda a subsanarlos; la declaración judicial de nulidad del mismo título concesional ante la verificación de un vicio invalidante del contrato; su rescisión por mutuo acuerdo entre las partes; con motivo de la muerte o renuncia del concesionario; o en virtud de la desaparición del objeto sobre el cual recae la concesión, lo cual puede resultar de la lisa y llana extinción del bien de dominio público, o bien del cese de su condición demanial (45).

El principal problema que plantea la extinción de la concesión, en particular en aquellos casos en que se produce de manera anormal, está vinculado a sus efectos sobre las mejoras introducidas por el concesionario. La raíz de

(42) R. FERNÁNDEZ ACEVEDO, 2007: pp. 258.

(43) En el mismo sentido, S.M. MARIENHOFF, 2011b: pp. 368-369.

(44) El Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles varias veces citado fija un plazo de diez días corridos desde la extinción del contrato para hacer efectiva la restitución del bien. Vencido ese plazo sin que el inmueble haya sido devuelto, el concedente podrá promover el pertinente juicio de desalojo, la que se sustanciará bajo el trámite abreviado previsto en la ley 17.091 (ver los artículos 33, inciso «g», y 37 del Anexo de la Resolución AABE N° 213/2018).

(45) Para un análisis más pormenorizado de los efectos sobre las inversiones y mejoras introducidas por el concesionario que resultan de la extinción de la concesión demanial, remito a I.M. DE LA RIVA, 2013: pp. 640-649.

las dificultades que el tema suscita se sitúa en la disociación que existe entre la proveniencia privada del dinero invertido en la realización de tales mejoras (aportado por el concesionario) y la titularidad estatal del bien sobre el cual ellas se concretan.

Frente a esa dicotomía, no cabe sino preguntarse si las mejoras incorporadas pasan, *ipso facto*, a formar parte del patrimonio del concedente —en virtud de la regla de la accesión—, o si deben reputarse, por el contrario, de propiedad del concesionario, que las introdujo con la eventual expectativa de poder, al término de la concesión y ante el silencio de las normas sobre el punto, retirar las instalaciones aportadas —en tanto sean separables— o, cuanto menos, ser resarcido por un valor equivalente al monto de las inversiones no amortizadas.

La respuesta a esta cuestión no puede darse, a mi juicio, desde una lógica puramente civilista —ceñida a la regla de la accesión—, sino a partir de una mirada que incorpore la perspectiva propia del Derecho público en la que se inscribe la concesión. Las inversiones realizadas para poner al bien demanial en condiciones de satisfacer el destino previsto en el contrato se enmarcan en la relación concesional, sujeta —en efecto— a un régimen distinto a aquel que proporciona la legislación privada. No en vano, las mejoras incorporadas que se hayan adherido al bien demanial quedarán sujetas a las limitaciones propias del régimen demanial, razón por la cual su propietario (aun cuando se tratase del concesionario) no podrá celebrar a su respecto negocio alguno que pueda derivar en su enajenación presente o futura.

Sin embargo, no puede obviarse que la suerte de las inversiones realizadas por el concesionario dependerá, en buena medida, del tipo de circunstancias que den lugar a la extinción de la relación concesional, atendiendo, en particular, a si ella se produjo de modo normal o anormal, y a si medió o no culpa del concesionario. Así, pues, si el fin de la concesión sobrevino por vencimiento del plazo, la doctrina clásica sostiene que, salvo que las normas vigentes dispongan otra solución, la propiedad de las mejoras introducidas por el concesionario pertenecerá a este último (46).

Con el respeto que merecen los eximios juristas que defienden esa postura, entiendo que la afirmación que esta encierra (referida a la propiedad de las mejoras) debe ser confrontada con la economía que preside el contrato de concesión de uso especial. Una vez vencido el plazo durante el cual el concesionario gozó del derecho al uso del bien demanial, cabe asumir que las inversiones realizadas se encontrarían amortizadas y las instalaciones construidas que estuvieren adheridas al bien deberían estimarse de propiedad

(46) O. MAYER, 1951: pp. 254-255; M.S. MARIENHOFF, 2011b: p. 378; M.M. DIEZ, 1969: p. 518; y B. VILLEGAS BASAVILBASO, 1952: p. 267.

del titular de este último, dada su situación de accesoria respecto de ese mismo bien.

Se trata, sin duda, de un temperamento que, además de conciliar la lógica del contrato específicamente considerado con los criterios que imperan en materia de derechos reales, resulta acorde al interés público, dado que el retiro de las instalaciones podría dañar o disminuir el valor del bien. Por otra parte, tal solución no acarrearía detrimento patrimonial alguno para el concesionario, dado que su inversión ya se habría visto suficientemente compensada por el aprovechamiento de las mejoras a lo largo de la concesión y en virtud de la amortización verificada (47).

Distinto es el caso de la concesión que se extingue *ante tempus*, pues en tales circunstancias el ciclo económico del contrato no habrá podido completarse, impidiéndose así que inversiones hechas por el concesionario lleguen a amortizarse plenamente. Sin embargo, que para dar acertada respuesta a la cuestión de las mejoras y del correlativo derecho del concesionario a obtener un resarcimiento por su realización frente a la extinción prematura de la concesión, deberá prestarse atención a la causa generadora de su terminación.

En esta línea de razonamiento, cuando no haya mediado culpa del concesionario (v. gr., si la concesión se ha revocado por razones de interés público, o se ha extinguido por haberse desafectado, formalmente, el bien del dominio público), parece plenamente justificado que el concesionario sea resarcido por los perjuicios que deba padecer (48), entre los cuales sobresale la imposibilidad de amortizar las inversiones con motivo del cese anticipado de la concesión (49).

En el caso de la revocación de la concesión por invalidez, sus efectos deben retrotraerse a la fecha de celebración del contrato, como resulta propio de toda nulidad. Es de toda lógica, en consecuencia, que las prestaciones intercambiadas entre las partes sigan la misma suerte, lo cual sugiere que los bienes e inversiones aportados por el concesionario deban ser recuperados por él, debido a los efectos *ex tunc* de la decisión invalidante (50). De no ser

(47) En igual sentido, I. MATA, 2009: p. 286.

(48) Tal es, por otra parte, el criterio que resulta del artículo 18 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549.

(49) M.S. MARIENHOFF, 2011b: pp. 410-413; y B. VILLEGAS BASAVILBASO, 1952: pp. 280-284.

(50) M.M. DIEZ, 1969: p. 528; y B. VILLEGAS BASAVILBASO, 1952: p. 291.

Téngase en cuenta que, en principio, la declaración de nulidad de una concesión ya perfeccionada sólo podrá provenir de un órgano judicial, salvo que se configure alguna de las situaciones de excepción que habilitan a la propia Administración a ejercer dicha potestad revocatoria, en los términos previstos por los artículos 17 y 18 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549.

posible retrotraer las cosas de ese modo, deberá reconocerse al concesionario una compensación equivalente al valor de las mejoras realizadas.

En cuanto a la extinción de la concesión por caducidad ante un grave incumplimiento del concesionario, coincido con quienes rechazan la idea de que deba acarrear, *per se*, a título de sanción accesoria, la pérdida del derecho del concesionario a ser resarcido, salvo que así se encuentre estipulado expresamente (51). Considero, no obstante, necesario distinguir según se trate de mejoras introducidas por el concesionario que se encuentran adheridas al bien demanial, frente a aquellas susceptibles de ser retiradas.

Respecto de las primeras, valen las mismas razones ya adelantadas para postular su reversión al concedente, en virtud de su titularidad sobre el bien de dominio público al cual acceden. El concesionario, sin embargo, no estará en este caso en condiciones de reclamar un resarcimiento por la imposibilidad de amortizar tales inversiones que deriva de la extinción anticipada de la concesión, puesto que esta circunstancia se origina en su propia culpa. Cuanto más, si se dieran los presupuestos del caso, podrá articular un reclamo con fundamento en el enriquecimiento sin causa de su contraparte (52).

Por el contrario, la regla de la accesoriedad no aplicaría, en mi opinión, a las mejoras no adheridas al bien demanial, por lo que el concesionario estará en condiciones de invocar su propiedad sobre ellas y proceder a retirarlas, sin que sea óbice para ello la culpa que se le atribuye como causa de la extinción de la concesión. Tal incumplimiento debe entenderse suficientemente castigado mediante la caducidad declarada, que impedirá al concesionario beneficiarse con el uso especial del bien por todo el plazo previsto al efecto. Pero, salvo estipulación en contrario, en ausencia del argumento de la accesión (dada la falta de adherencia de las instalaciones al bien demanial) no hay razones

(51) M.S. MARIENHOFF, 2011b: 392-394; B. VILLEGAS BASAVILBASO, 1952: pp. 270-272; y M.M. DIEZ, 1969: pp. 521-522.

(52) Desde antiguo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina se ha ocupado de señalar que «la caducidad de la concesión, fuera de toda disposición expresa acerca de sus efectos en relación a los bienes y obras afectadas al servicio público, no puede tener más consecuencia que la de privar al concesionario del derecho de hacer aquello mismo que el acto de la concesión le otorga como privilegio, esto es, la facultad de ejercer su actividad futura en esa parte de la administración pública que, dentro de ciertos límites, le había sido delegada», y que «del hecho de la caducidad (...) no fluye necesariamente la consecuencia de que las obras realizadas por él (el concesionario) y que pueden representar un valor estimable, hayan de quedar en beneficio del concedente, cuando éste las aprovecha, sin ninguna indemnización» (cfr. Fallos CXLI, pág. 190, «Canal y Puerto del Oeste S.A. c. Gobierno de la Nación», año 1924). También ha dicho la Corte que «la declaración de caducidad no autoriza de por sí la ocupación por parte de la autoridad concedente de los bienes propios del concesionario» (cfr. Fallos 201:445, «Cía. De Electricidad de Corrientes c. Provincia de Corrientes», año 1945).

para pensar que los bienes aportados por el concesionario hayan salido de su patrimonio, por lo que el concedente carece de todo título para reclamar su dominio (53).

Lo cierto, no obstante, es que el régimen positivo argentino no hace distinción alguno en función de que las mejoras se encuentren o no adheridas al bien demanial, y fija, en cambio, como criterio aplicable en todos los casos la regla de que «todas las mejoras edilicias permanentes, tecnológicas o de cualquier tipo que el concesionario introduzca en los inmuebles del Estado Nacional afectados al cumplimiento del contrato, quedarán incorporadas al patrimonio estatal desde su ejecución y, en principio, no darán lugar a compensación alguna» (54). Con buen criterio, sin embargo, el reglamento comentado se aparta parcialmente de esa regla cuando la concesión es revocada por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, sentando para este caso el deber de la Administración de indemnizar al concesionario el daño emergente, incluidas las inversiones no amortizadas, pero excluyendo expresamente la reparación del lucro cesante (55).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BERCAITZ, Miguel Ángel (1980): *Teoría general de los contratos administrativos*, segunda edición, Buenos Aires, Depalma, pp. 679.
- BIELSA, Rafael (1956): *Derecho administrativo*, Tomo III, 5.ª edición, Buenos Aires, Depalma, pp. 483.
- CASSAGNE, Juan Carlos (2021): *Curso de Derecho administrativo*, Tomo II, 13.ª edición, Buenos Aires, La Ley, pp. 811.
- (2009): *El contrato administrativo*, 3.ª edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, pp. 482.

(53) En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que «la declaración de caducidad no autoriza por sí la ocupación por parte de la autoridad concedente de los bienes propios del concesionario afectados a la prestación de los servicios que constituyen el objeto de la concesión. Una cosa es la concesión, otra los bienes del concesionario por más que estén afectados del modo que se acaba de indicar. A estos últimos los ampara la inviolabilidad de la propiedad que, en principio, sólo cede ante la expropiación por causa de utilidad pública formalmente declarada y previa indemnización (art. 17 de la Constitución Nacional)» (Fallos 201:445).

(54) Artículo 32 del Anexo de la Resolución AABE 213/2018. El régimen propio de las concesiones de uso sobre muebles contiene una norma casi idéntica (artículo 95 de la Disposición N° 62-E/2016 de la Oficina Nacional de Contrataciones), aunque más rotunda, porque omite la salvedad incluida en el precepto arriba transcrito cuando aclara que el criterio sentado solo se aplicará «en principio».

(55) Artículo 41 del Anexo de la Resolución AABE 213/2018.

- CASSAGNE, Juan Carlos, y DE LA RIVA, Ignacio M. (2014): «Formación, trayectoria y significado actual del dominio público en la Argentina», en *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 93, pp. 799-824.
- CUADROS, Oscar Álvaro (2018): *Administración y mercado. Dominio y contratos del Estado. Regulación de los derechos de propiedad*, Buenos Aires, Astrea, pp. 238.
- DE LA RIVA, Ignacio M. (2013): «La concesión de uso del dominio público», en AA.VV., *Tratado general de los contratos públicos*, Juan Carlos Cassagne Director, Tomo III, La Ley, Buenos Aires, pp. 605-651.
- DE REINA TARTIÈRE, Gabriel (2008): «La teoría de los derechos reales administrativos: fundamentos, ámbito y tipología», en *El Derecho (Administrativo)*, pp. 511-535.
- DIEZ, Manuel María (1969): *Derecho administrativo*, Tomo IV, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, pp. 619.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael (2007): *Las concesiones administrativas de dominio público*, Pamplona, Thomson – Civitas, pp. 450.
- GARCÍA PÉREZ, Marta (2009): «Utilización del dominio público: tipología», en AA.VV., *Dominio público (Naturaleza y régimen de los bienes públicos)*, coordinado por Gabriel de Reina Tartièrre, Heliasta, Buenos Aires, Heliasta, pp. 227-239.
- GARRIDO FALLA, Fernando (2002): *Tratado de derecho administrativo*, Volumen II, undécima edición, Madrid, Tecnos.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1955): *Los derechos reales administrativos*, 2.ª edición, Madrid, Civitas, pp. 73.
- GRECCO, Carlos M., y Muñoz, Guillermo A. (1992): *La precariedad en los permisos, autorizaciones, licencias y concesiones*, Buenos Aires, Depalma, pp. 133.
- GUIRIDIAN LAROSA, Javier (2004): *Contratación pública y desarrollo de infraestructuras (Nuevas formas de gestión y financiación)*, Buenos Aires, LexisNexis Abeledo-Perrot, pp. 219.
- HAURIOU, Maurice (1927): *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 11ª. Edición, Paris, pp. 1008.
- LAFUENTE BENACHES, María Mercedes (1988): *La concesión de dominio público (Estudio especial de la declaración de su caducidad)*, Madrid, Montecorvo, pp. 400.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos (2006): *La autorización administrativa*, Navarra, Thomson-Civitas, pp. 378.
- MAIRAL, Héctor A. (2005): «Nuevas ideas en materia de dominio público», en AA.VV., *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Buenos Aires, Ediciones RAP, pp. 103-111.

- MAIRAL, Héctor A. (1998): «De la peligrosidad o inutilidad de una teoría general del contrato administrativo», en *El Derecho*, Tomo 179, pp. 655-700.
- MARIENHOFF, Miguel S. (2011): *Tratado de derecho administrativo*, Tomo III-A, 4.ª edición actualizada, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, pp. 489.
- MARIENHOFF, Miguel S. (2011): *Tratado de derecho administrativo*, Tomo V, 4ª edición actualizada, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, pp. 591.
- MARTIN, Líber (2010): *Derecho de Aguas. Estudio sobre el uso y dominio de las aguas públicas*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, pp. 319.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (2000): «En torno a la nueva regulación de los servicios esenciales económicos en red (A propósito de la nueva Ley General de Telecomunicaciones y su sistema conceptual)», en AA.VV., *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI (Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo)*, Coordinador Francisco Sosa Wagner, Tomo III, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 2795-2824.
- MATA, Ismael (2009): *Ensayos de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones RAP, pp. 607.
- MAYER, Otto (1951): *Derecho administrativo alemán*, Tomo III, Buenos Aires, Depalma, pp. 319.
- VILLAR PALASÍ, José Luis (1964): *La intervención administrativa en la industria*, Tomo Primero, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, pp. 438.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín (1952): *Derecho administrativo*, tomo IV, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, pp. 773.