

¿ES CONCEBIBLE UN *DERECHO DE SUPERFICIE ADMINISTRATIVO*? A LA LUZ DE LAS FACULTADES PROVINCIALES Y DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES PARA REGULAR LOS USOS DE LOS BIENES PÚBLICOS

Ignacio de la Riva

Pontificia Universidad Católica Argentina

idlr@cassagne.com.ar

Recibido: 05/07/2023

Aceptado: 02/10/2023

Resumen

El patrimonio estatal está integrado, en una proporción considerable, por bienes del dominio público, cuyo régimen especial los excluye del tráfico jurídico en virtud de la regla que prescribe su inalienabilidad. La creación, manutención y puesta en valor de esos bienes, en los tiempos de estrechez de las cuentas públicas que corren, necesitan inexorablemente del aporte de fuentes de financiamiento privadas, que, a su vez, reclaman condiciones mínimas de seguridad jurídica, que un instrumento como el derecho real de superficie puede brindar. El presente trabajo tiene por objeto, en primer lugar, intentar demostrar que el derecho de superficie es compatible con la inalienabilidad del dominio público y, por ende, apto para ser aplicado en ese campo. Adicionalmente, se detiene a examinar, a la luz del reparto de competencias de la Constitución Nacional, el alcance de las potestades de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para dictar normas dirigidas a habilitar la aplicación del derecho de superficie respecto a los bienes del dominio público de sus respectivas jurisdicciones, sin entrar en conflicto con el régimen de los derechos reales previsto en el Código Civil y Comercial de la Nación.

Palabras clave: dominio público, derecho de superficie, concesión de uso especial del dominio público, derecho real administrativo, federalismo.

Is an Administrative Surface Right Conceivable?

In light of the Provincial Powers and the Autonomous City of Buenos Aires to Regulate the Uses of Public Goods

Abstract

The state's property is formed, in a considerable proportion, by assets of the public domain, whose special regime excludes them from legal transactions by virtue of the rule that prescribes their inalienability. The creation, maintenance and enhancement of these assets, in the current times of tight public accounts, inexorably need the contribution of private financing sources, which in turn demand minimum conditions of legal predictability that an instrument such as the surface right can provide. The purpose of this paper is, first of all, to try to demonstrate that the surface right is consistent with the inalienability of the public domain and apt, therefore, to be applied in such field. Additionally, it examines, in light of the distribution of powers in the Argentine Constitution, the scope of the powers of the provinces and the Autonomous City of Buenos Aires to issue regulations aimed at enabling the application of surface right with respect to the assets of the public domain of their respective jurisdictions, without conflicting with the regime of rights *in rem* provided for in the Argentine Civil and Commercial Code.

Key words: public domain, surface right, concession of special use of the public domain, administrative rights *in rem*, federalism.

1. El contexto: hacia un aprovechamiento más eficiente del patrimonio público

El déficit de las cuentas públicas es una realidad que aqueja a todas las naciones hace varias décadas. Los países serios intentan hacerle frente a través de una rigurosa disciplina fiscal (en el ámbito comunitario europeo, rige el principio de estabilidad presupuestaria), lo cual deriva, a la postre, en una mayor estrechez de las finanzas públicas, en tanto limita la capacidad de los Gobiernos para endeudarse (Fernández Scagliusi, 2015, pp. 108-111).

Tal estado de cosas incide, inevitablemente, sobre la manera de gestionar el patrimonio público, pues exige una administración más eficiente de los bienes estatales, atenta a no desaprovechar ocasiones que permitan obtener recursos extras a partir de su explotación y disminuir así el peso que su producción y manutención conllevan (Gaudemet, 2000, p. 11; Mairal, 2005, pp. 104-105; Spitz, 2007, p. 954).

Esta preocupación se ve reflejada en las voces que propician una “valorización” de los bienes públicos (Fernández Scagliusi, 2015, *passim*),¹ orientada

1 Este llamado a valorizar el patrimonio público no se circunscribe, sin embargo, al terreno de los

a incrementar su aprovechamiento no solo en el plano económico, sino en cualquier dimensión que facilite un mayor goce de sus beneficios por parte del público al cual están destinados, sin descuidar lo concerniente a la sustentabilidad del patrimonio involucrado.² Una propuesta, en suma, que involucra toda mejora en su uso y gestión para una satisfacción más plena del interés general.

Ahora bien, semejante planteamiento se topa, en el caso particular de los bienes estatales que integran el *dominio público*, con una dificultad no menor. Como es sabido, la dogmática y las normas sobre las cuales se erige la categoría demanial están presididas por un afán netamente conservacionista, cuyo principal foco de atención pasa por asegurar su destino de uso público, motivo fundante de la figura y del derecho especial diseñado para regirla (Hauriou, 1919, p. 716).³ Ello explica que la nota central de su régimen consista en la exclusión de todo tráfico jurídico-privado que implique su enajenación, regla que evidencia cabalmente el sesgo contrario a toda dinámica comercial que prima en este ámbito. La concepción estricta con la que tradicionalmente se ha planteado la inalienabilidad de los bienes del dominio público repele de plano, incluso, la posibilidad de gravarlos (Chapus, 2000, p. 420; Gaudemet, 2000, p. 11).

Esta limitación al tráfico de los bienes públicos deriva, en el fondo, de la presunción de que la finalidad de uso público perseguida (elemento teleológico) sólo estará a salvo en tanto se preserve su titularidad estatal (elemento subjetivo). Una convicción que, como es obvio, opera como un escollo para la valorización propugnada, ya que no solo elimina la posibilidad de disponer de dichos bienes, sino también la de ofrecerlos en garantía en el marco de las operaciones de crédito que se requiere celebrar en procura de obtener el financiamiento necesario para alcanzar un aprovechamiento más pleno de esos activos (Moreu Carbonell, 2003, pp. 446 y 459-462; Ruiz Ojeda, 1999, pp. 17-27 y 126).

La presencia de esta evidente dificultad no debe conducir, por cierto, a postular el abandono de una construcción tan añeja y consolidada como lo es la

bienes del dominio público, sino que alcanza también a aquellos que integran el dominio privado estatal, que en España se denominan “bienes patrimoniales” (cfr. Fernández Acevedo, 2006, pp. 79-137).

- 2 La preocupación por una gestión eficiente en términos económicos no es ajena, desde luego, a la administración de los bienes públicos. Sin embargo, una administración del patrimonio estatal que sólo atienda a optimizar la rentabilidad no sería admisible, en tanto la satisfacción del interés público a cuyo servicio debe orientarse dicha gestión no puede limitarse a un mero afán lucrativo.
- 3 Hauriou (1919) definía a los bienes del dominio público como “propiedades administrativas afectadas formalmente a la utilidad pública (sea al uso directo del público, sea al uso de un servicio público) y que, por causa de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas penales de las comunicaciones” (p. 716).

categoría del dominio público. No es esa, desde luego, la idea que inspira a la corriente revisionista arriba apuntada. Ella encierra, más bien, un llamado a encontrar, dentro del estrecho laberinto que la figura proporciona, formas de compatibilizar las premisas sobre las que se asienta el instituto del dominio público con la urgencia por extraer de él el máximo provecho posible (Moreu Carbonell, 2014, p. 143).⁴ El desafío que plantea la valorización del dominio público pasa, entonces, por lograr armonizar la noción del dominio público con instrumentos jurídicos que permitan una utilización más eficiente y racional de ese, dando cabida a un financiamiento privado que resulta ineludible frente al contexto de estrechez presupuestaria más arriba descrito. La experiencia comparada ofrece, al respecto, valiosos ejemplos, de los que podrían tomarse enseñanzas de gran provecho para nuestro país (Barcelona Llop, 1995, pp. 564-572; Guiridlian Larosa, 2004, pp. 75-79; Richer, 2006, pp. 599-611; Ruiz Ojeda, 1999, pp. 36-120).

2. Justificación del tema: la propiedad de las mejoras en la concesión de uso especial del dominio público vs. en el derecho de superficie

La manera clásica de rentabilizar el uso de los bienes del dominio público con el auxilio del sector privado consiste en la asignación de derechos de uso y ocupación sobre ellos bajo el marco de la figura concesional. Se trata de un instrumento sobradamente probado y con carta de ciudadanía bien ganada en nuestro derecho público.

¿Qué sentido tiene, entonces, explorar una variante, como el derecho de superficie, que carece de trayectoria en el ámbito jurídico-público? ¿Existe alguna razón que justifique examinar las posibilidades de su empleo para estructurar inversiones privadas sobre bienes del dominio público, ya sea para dar lugar a obras de relativa importancia (por ejemplo, la construcción de un estacionamiento subterráneo en un parque público) o para proyectos de enorme envergadura (como la instalación de una planta de licuefacción en un espacio portuario, que requiere de una inversión de miles de millones de dólares estadounidenses)?

Como tantas veces se ha recordado, la inversión privada solo germina allí donde se le ofrece un escenario de razonable seguridad jurídica. Ello, con may-

4 La misma autora observa que lo importante consiste en identificar soluciones para una “gestión dinámica” de los patrimonios públicos, con una mirada que vaya más allá de la visión meramente “conservadora” que ha primado durante tanto tiempo.

or razón si se trata de una inversión cuantiosa que se traducirá en “costos hundidos”, destinada a erigir una construcción sobre un bien ajeno y de carácter público.

Lo cierto, pues, es que la concesión de uso especial del dominio público plantea, cuanto menos, serias dudas respecto a la propiedad de las mejoras incorporadas por el concesionario, las cuales casi invariablemente, por imperio de la normativa vigente, terminan revirtiendo en favor del titular estatal del inmueble, quien no suele reconocerle al concesionario la esperada compensación, ni siquiera frente a la extinción anticipada de la concesión.⁵

Es verdad que tal solución ha sido objeto de reiteradas críticas por parte de la doctrina, que defiende mayoritariamente el derecho del concesionario respecto a las construcciones que realiza sobre el bien público que le ha sido otorgado en concesión (Diez, 1969, p. 508; Marienhoff, 2011, pp. 358-360; Villegas Basavilbaso, 1952, p. 267), con muy pocas disidencias (Mata, 2009, pp. 285-286) y matizaciones (De la Riva, 2013, pp. 643-644). Pese a ello, el derecho positivo mantiene inalterado a lo largo del tiempo el temperamento contrario,⁶ con sorprendente soslayo frente al desaliento que así provoca en un concesionario que estará, como es lógico, menos inclinado a realizar inversiones de consideración.

En el derecho de superficie, las cosas se presentan de un modo bien distinto, desde que el Código Civil y Comercial de la Nación le atribuye al superficiario un *derecho de propiedad* (temporario) sobre lo construido,⁷ lo cual, de por sí, permite pensar que su posición frente a las mejoras gozará de mayor solidez si se la compara con aquella del concesionario de uso (De la Riva, 2016, pp. 1-3).

La conclusión antedicha se confirma tras una detenida comparación entre

5 Por ejemplo, el régimen nacional de la concesión de uso especial de bienes del dominio público prevé 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” (cfr. el artículo 32 de la Resolución 213/2018 de la Agencia de Administración de Bienes del Estado [AABE]). El mismo reglamento atenúa el rigor de este criterio cuando la extinción de la concesión resulta de su revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, en cuyo caso le impone al Estado el deber de indemnizar al concesionario el daño emergente (no el lucro cesante), incluyendo las inversiones no amortizadas (cfr. artículo 41 de la Resolución 213/2018 de la AABE).

6 Según el artículo 32 de la Resolución 213/2018 (arriba citado), las mejoras introducidas por el concesionario quedan en manos del Estado al final de la concesión sin dar lugar a indemnización alguna. Se mantiene, de este modo, la solución que preveían los reglamentos precedentes (cfr. el artículo 182 del Anexo al Decreto 893/2012 y, previamente, el artículo 155 del Decreto 436/2000).

7 Cfr. los artículos 2114 y 2115 del Código Civil y Comercial.

ambas figuras. Si se repara en el objeto propio de cada una de ellas, mientras la concesión de uso especial confiere al concesionario únicamente un derecho de uso sobre el inmueble estatal,⁸ el derecho real de superficie pone en cabeza del superficiario las facultades de uso, goce y disposición sobre lo construido en el terreno, el vuelo o el subsuelo.⁹ Este poder de disposición, del todo ausente en el caso del concesionario, habla a las claras de la autonomía que la ley le asigna al señorío del superficiario sobre las mejoras que incorpora, durante el tiempo de vigencia del derecho real conferido.¹⁰ Es elocuente, en tal sentido, la mención del legislador de que el superficiario realiza tales construcciones “haciendo propio lo (...) construido”¹¹ y adquiriendo “su propiedad”.¹²

La certidumbre que tales disposiciones legales le brindan al superficiario respecto de su derecho de propiedad (por cierto, de alcance meramente temporario y sujeto a las condiciones estipuladas en el régimen aplicable) sobre lo construido difiere ostensiblemente, en suma, del desamparo en el que se encuentra el concesionario de uso respecto de las mejoras por él introducidas.

Estas consideraciones, sumadas a la autonomía de la cual gozan las construcciones respecto del inmueble al cual adhieren debido al desdoblamiento que tiene lugar en el derecho real de superficie, animan a pensar que el derecho del superficiario estará en condiciones de ingresar en el tráfico jurídico (algo vedado al concesionario demanial), incluyendo la posibilidad de ofrecerlo en garantía real y, de ese modo, ampliar considerablemente sus posibilidades de obtener financiamiento.¹³ Es cierto que aquellas mejoras que no puedan ser desmontadas (el caso, por ejemplo, de una planta industrial) no podrán ser materialmente retiradas por el superficiario que invoque su propiedad o por

8 De acuerdo con lo previsto en el reglamento nacional citado en notas anteriores, la concesión de uso “otorga a un particular el uso especial, privativo o compartido de un inmueble propiedad del Estado Nacional durante un tiempo determinado” (artículo 26 de la Resolución 213/2018 de la AABE).

9 Cfr. los artículos 2114 y 2115 del Código Civil y Comercial de la Nación.

10 Cfr. el artículo 2117 del Código Civil y Comercial de la Nación.

11 Cfr. el artículo 2115 del Código Civil y Comercial de la Nación.

12 Ídem.

13 A este respecto, el artículo 2120 del Código Civil y Comercial de la Nación dispone que “el titular del derecho de superficie está facultado para constituir derechos reales de garantía sobre el derecho de construir, plantar o forestar o sobre la propiedad superficiaria, limitados, en ambos casos, al plazo de duración del derecho de superficie”. Es oportuno destacar, además, que el artículo 2125 del mismo cuerpo legal prevé que “si el derecho de superficie se extingue antes del cumplimiento del plazo legal o convencional, los derechos reales constituidos sobre la superficie o sobre el suelo continúan gravando separadamente las dos parcelas, como si no hubiese habido extinción, hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie”.

el acreedor que pretenda ejecutar la garantía constituida sobre ellas, lo cual no impide, sin embargo, encontrar sucedáneos acordes con la propiedad que se predica, como podría ser asignar un valor a esos bienes con vistas al pago de una indemnización al superficiario a cargo del titular demanial, o contemplar la posibilidad de que tales activos sean transferidos al acreedor crediticio para permitir su explotación por él.

3. Obstáculos que enfrenta la aplicación del derecho de superficie sobre los bienes del dominio público provincial o municipal

Aun cuando se estime atractiva la idea de constituir derechos de superficie sobre los bienes del dominio público como vehículo para dar cauce a posibles inversiones privadas que propendan a su valorización, las dudas y reparos no tardarán en aparecer.

Lo primero que se pondrá en cuestión será, seguramente, la compatibilidad de ese derecho real con la inalienabilidad que pesa sobre los bienes del dominio público. Para dar respuesta a esta objeción, será determinante dilucidar si la constitución de derechos de superficie configura o no un acto de disposición, prohibido por esa regla básica del régimen de este tipo de bienes.

Seguidamente, no faltarán quienes pongan en cuestión que quepa extrapolar una figura típicamente civil, como sin duda lo es el derecho de superficie, al ámbito público, que tiene sus propias instituciones. Dado que el régimen referido a la gestión de los bienes del dominio público es propio de cada jurisdicción, habrá que preguntarse si es menester, para que pueda apelarse a la técnica superficiaria en el terreno demanial, el dictado de una norma local que habilite a hacerlo. Ligado a lo anterior, será preciso indagar si no constituye un óbice para ello la limitación impuesta por el sistema cerrado (*numerus clausus*) adoptado por nuestro ordenamiento civil en materia de derechos reales. La grave restricción a la autonomía de la voluntad que deriva de un régimen de esta índole, que bien puede calificarse como de orden público, ¿obliga a las autoridades locales al momento de ejercer su competencia concerniente al dictado del régimen de uso de los bienes de su dominio público? ¿O gozan ellas, por el contrario, de absoluta autonomía para el diseño de las reglas e instituciones que habrán de gobernar la gestión de su patrimonio público?

Todas cuestiones, como se puede advertir, de innegable complejidad, que nos obligarán primero a reflexionar desde una perspectiva netamente *sustantiva* sobre la compatibilidad entre el dominio público y el derecho de superficie en

razón de la inalienabilidad de aquél. Seguidamente, deberá acometerse la dificultad de orden *competencial* que emerge de nuestro sistema federal, derivada del inexorable entrecruzamiento entre la ley de fondo y las normas locales en esta materia, lo cual exigirá examinar el reparto de competencias dispuesto por el constituyente en lo referido al dictado de las normas que rigen la clasificación y el tráfico de los bienes en general, y aquellas atinentes a los bienes públicos en particular, a efectos de identificar criterios que permitan su armoniosa convivencia.

Sólo cuando se haya logrado dar respuesta a los interrogantes señalados, se estará en condiciones de establecer, con algún grado de certeza, si el derecho real de superficie puede resultar un instrumento apto para la dinamización de los bienes del dominio público local.¹⁴ Avanzaremos, pues, en el orden anticipado, afrontando en primer lugar los aspectos sustantivos aludidos, para pasar luego a los de naturaleza competencial.

4. Alcances de los límites derivados de la inalienabilidad del dominio público

Pese a su *carácter extracommercium*, los bienes del dominio público son objeto de un tráfico jurídico habitual del cual no siempre se tiene cabal conciencia. Se trata de un tráfico acotado, desde luego, sujeto a los estrechos límites que impone su carácter inalienable, pero que presenta variantes que bien pueden considerarse incluidas dentro del campo de los derechos reales.

No en vano, en los albores del herecho administrativo, el propio Hauriou (1929, pp. 270-281) calificó al derecho surgido de la concesión de uso de bienes del dominio público como un verdadero derecho real *administrativo*. Esta adjetivación refleja a las claras que, pese al mayor vigor jurídico (en tanto que oponible *erga omnes*) propio de todo derecho real, las prerrogativas que emanan para el concesionario de la concesión de uso demanial quedan sometidas a las potestades del sujeto estatal que la otorga, quien puede –entre otras cosas– revocar la concesión por razones de interés público contra el pago de la parti-

14 Es preciso dejar aclarado que este estudio, como lo anticipa el subtítulo del trabajo, se circunscribe al dominio público local (provincial y municipal). Si bien las conclusiones a las cuales se arrije en la dimensión sustantiva del problema (referidas a la compatibilidad entre dominio público y derecho real de superficie), podrían muy bien proyectarse sobre los bienes del dominio público nacional; no ocurre otro tanto con las consideraciones que se viertan en el plano competencial, ya que el mismo legislador nacional que dicta el régimen de fondo (a través de la sanción del Código Civil) podrá, cuando sancione las leyes dirigidas a regular el uso de los bienes del dominio público nacional, introducir las particularidades que considere pertinentes sin dar lugar a controversia, dada la identidad de fuentes y jerarquías que existe entre ambas normas.

nente indemnización, como sucede con todo derecho de fuente administrativa (Cassagne y De la Riva, 2014, pp. 815-818; Marienhof, 2011, pp. 355-358).¹⁵

Hay que apresurarse a aclarar, no obstante, que los derechos reales a los cuales nos venimos refiriendo en este trabajo pertenecen al elenco de los derechos reales sobre cosa ajena. En ningún caso ellos comprometen la titularidad, por definición estatal, de los bienes sobre los cuales recaen, titularidad que no puede, por otra parte, sufrir alteraciones mientras persista la condición demanial del bien. Lo que es objeto de tráfico, por tanto, no es el bien, sino los derechos reales de uso o aprovechamiento constituidos sobre él en favor del concesionario; de allí que se trate de derechos reales sobre cosa ajena.

Este tráfico jurídico acotado propio de los bienes demaniales se vale, pues, de una variedad de formas e instrumentos que, si bien se encuentran contemplados en la normativa *iuspublicista* emanada de la jurisdicción respectiva (aquella que titulariza el bien), no dejan de emular figuras y técnicas pertenecientes al mundo de los derechos reales de origen civilista. En muchos casos, ello es resultado de la lisa y llana adopción por parte del derecho público de categorías propias del ordenamiento privado, como ocurre cuando se trasvasan a la normativa jurídico-pública alguno de los derechos reales enunciados, taxativamente, por el artículo 1887 del Código Civil y Comercial de la Nación, previo realizar, por cierto, las imprescindibles adaptaciones. Un ejemplo de esto último lo constituye el derecho real de anticresis,¹⁶ que aparece ocasionalmente receptado en la normativa de derecho administrativo,¹⁷ o también la propiedad fiduciaria, empleada con creciente frecuencia en el ámbito público.¹⁸ En otros casos, aun cuando se trata de técnicas propias del derecho administrativo (como la concesión de uso especial del dominio público),¹⁹ es dable observar que exhiben una indudable correlación con figuras análogas del derecho privado (como podría ser, en ese caso, el derecho real de uso).

15 Para profundizar sobre la categoría de los derechos reales administrativos, remito a la clásica obra de González Pérez (1989, *passim*).

16 Según el Código Civil y Comercial, la anticresis es un derecho real de garantía que puede constituirse sobre cosas registrables, cuya posesión se entrega al acreedor o a un tercero designado por las partes, a quien se autoriza a percibir los frutos para imputarlos al pago de la deuda (cfr. el artículo 2212 del citado Código).

17 La figura de la anticresis ha sido expresamente receptada en la ley de puertos para el desarrollo de obras públicas dentro de ese ámbito (cfr. el artículo 15 de la Ley 24093).

18 Cfr., a modo ilustrativo, los artículos 3° y siguientes de la Ley 24855; 1°, 4° y concordantes del Decreto 1299/2000; 74 de la Ley 25401; 3°, 12 y concordantes del Decreto 976/2001; 10 y siguientes del Decreto 1381/2001; 1° y concordantes del Decreto 180/2004; 7° de la Ley 27191; y 1° del Decreto de necesidad y urgencia 1334/2014.

19 En la órbita nacional, ver los artículos 26, 27, 29, 30 y 80 de la Resolución 213/2018 de la AABE.

Todas las instituciones mencionadas (anticresis, fideicomiso público, concesión de uso especial) comportan instrumentos capaces de potenciar la sinergia entre el sector público y el privado con vistas a un mejor aprovechamiento del patrimonio estatal. Cada una de ellas proporciona un espacio dentro del cual el inversor puede contar con cierta previsibilidad respecto de los riesgos que corren sus derechos frente a las prerrogativas de la Administración titular del bien público al que se incorporarán las mejoras que realice. Al mismo tiempo, cuando el estatuto jurídico respectivo logra definir con precisión y acierto la situación jurídica del particular involucrado, el derecho (real) que éste incorpora a su patrimonio puede ofrecerse en garantía (real) para facilitar la obtención del financiamiento que necesita para llevar adelante mejoras que permitan maximizar el aprovechamiento del bien público en cuestión.

Lo expuesto hasta aquí permite comprobar que existe un tráfico de los bienes del dominio público que, en tanto no compromete la titularidad de los bienes involucrados, no está reñido con la inalienabilidad que de ellos se predica. A lo sumo, la dificultad reside en cómo armonizar el destino de uso público al cual se encuentran consagrados esos bienes (tutelado por su inalienabilidad), con el propósito de extraer de ellos un mayor provecho, cuyos beneficios serán capturados en una porción más o menos relevante por el sujeto privado al cual se asigne el derecho real del cual se trate. Es esta, hay que decirlo, una tensión que se suscita respecto de todas las figuras examinadas, ya que ni siquiera la concesión de uso, pese a su larga trayectoria, escapa a este dilema entre el respeto del fin propio del bien y la concomitante asignación de derechos de uso especial (Bielsa, 1956, pp. 427-428; Villegas Basavillbaso, 1952, p. 246), aun cuando las dudas a este respecto surgen con mayor fuerza frente a las modalidades de aprovechamiento más novedosas.²⁰

El quid de los límites de la inalienabilidad en orden a determinar qué negocios jurídico-reales pueden celebrarse sobre los bienes del dominio público fue agudamente identificado, hace más de dos décadas, por el destacado jurista francés Yves Gaudemet (2000, p. 19) a través de la sugerente idea de que *la*

20 Por ejemplo, el fideicomiso público genera un intenso debate en cuanto a si los bienes del dominio público pueden formar parte de los activos subyacentes, dada la inalienabilidad que pesa sobre ellos (Bello Knoll, 2013, pp. 195-202; Guiridlian Larosa, 2012, pp. 720-728).

Contra esta eventual objeción, cabe sostener que la incorporación de un bien demanial como activo fiduciario no configuraría un acto de disposición, ya que semejante operación solo transmite el dominio fiduciario que, por definición, es temporal e imperfecto (cfr. el artículo 19634 y concordantes del Código Civil y Comercial de la Nación), mientras resguarda en cabeza del sujeto estatal la nuda propiedad de la cosa y la perspectiva segura de restablecer la plenitud de su dominio en su favor al término del fideicomiso.

afectación constituye la medida de la demanialidad. La frase condensa, de manera magistral, el fundamento y único sentido que preside la necesidad de aislar un conjunto de bienes estatales (a los que se engloba bajo la noción de dominio público) para someterlos a un régimen jurídico especial, que no tiene otro propósito que asegurar el destino de uso público al cual se encuentran consagrados. Es ese destino y no otra cosa lo que justifica las graves restricciones impuestas a su titular público en lo que hace a la capacidad de disponer de ellos (contra lo que es propio de todo dueño), en el entendimiento de que el destino de uso público al que están consagrados quedará mejor salvaguardado en tanto se preserve su titularidad estatal.

Lo que la observación de Gaudemet pone de relieve no es tanto la validez de la exigencia de la inalienabilidad, sino más bien su contracara, esto es, el hecho de que si la causa de la restricción que pesa sobre el propietario estatal, que ve cercenada de ese modo su facultad de disponer del bien, está dada por la necesidad de garantizar el destino prefijado para dicho bien, habrá que admitir que ese mismo argumento condiciona los alcances de la restricción aludida. En otros términos, la exclusión del bien del tráfico jurídico sólo podrá justificarse y extenderse hasta donde lo exija la preservación de su destino de uso público, no más allá.

Desde esa misma perspectiva, entonces, lo determinante para definir en cada caso si el otorgamiento de un derecho real administrativo resulta compatible con el carácter demanial del bien consistirá en establecer si la constitución de tal derecho puede entorpecer o poner en riesgo el destino de uso público que dio motivo a la publicación del bien. Se trata, pues, de una línea de análisis que permite despojarse de la mirada en exceso rigorista que ha impregnado a la dogmática clásica del dominio público, más inclinada a repeler de cuajo todo intento de flexibilizar la regla de la inalienabilidad que a permitir generar alternativas para un tráfico jurídico más fluido para esos bienes, en tanto las recetas que para ello se ensayen no comporten una amenaza para aquel destino de uso público que es la única razón de ser de la regla bajo examen.

De lo que se trata, en suma, es de procurar encontrar, en cada caso y frente a cada derecho real que se proponga, el punto de equilibrio adecuado entre la preservación de la finalidad de uso público en juego y los distintos usos o aprovechamientos que puedan resultar compatibles con ese destino, del mismo modo en que se lo hace de cara a la concesión de uso.

5. El derecho de superficie y su compatibilidad con el dominio público

Si uno se atiene a la literalidad del artículo 2118 del Código Civil y Comercial de la Nación, habrá que concluir que el derecho de superficie sólo puede ser constituido por los titulares de los derechos reales de dominio, condominio o propiedad horizontal. La pregunta que ello suscita es si el texto citado deja margen para que el titular de un bien del dominio público pueda otorgar derechos reales de superficie sobre bienes de esa naturaleza.²¹

La duda planteada puede salvarse a partir de la consideración del dominio público como una forma de propiedad (pública), bien que sujeta a un régimen jurídico especial.²² Tal punto de vista, al cual adhiero, supone adoptar una concepción amplia de la genérica noción de dominio, abarcadora tanto del dominio privado como del dominio público.

Superada de este modo esa primera valla, emerge inmediatamente un segundo problema: ¿es compatible el otorgamiento de derechos de superficie con la inalienabilidad que pesa sobre los bienes del dominio público? Para responder a este interrogante, es menester examinar si la constitución de un derecho real de superficie comporta o no un acto de disposición, vedado por el artículo 237 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Una primera respuesta puede encontrarse en el artículo 2121 del mismo Código, el cual prescribe que, aun luego de la constitución de un derecho de superficie, “el propietario conserva la disposición material y jurídica que corresponde a su derecho”. El precepto transcrito guarda consonancia con la coexistencia que media entre los derechos del titular del dominio y del superficiario, según lo refleja el artículo 2115 del propio texto legal. Ambas disposiciones despejan toda duda respecto de que el titular del dominio (en el caso, del dominio público) no se desprende de su condición de tal al constituir un derecho de superficie, lo cual permite aseverar que el otorgamiento de un derecho real de

21 Algunos comentaristas del artículo 2118 se inclinan por admitir la constitución de derechos de superficie únicamente sobre los bienes del dominio privado estatal y rechazar esa alternativa respecto de los bienes del dominio público (Gurfinkel de Wendy, 2014, pp. 695-696). Otros señalan que el Código se ocupa únicamente del derecho de superficie sobre bienes del dominio privado, en tanto el dominio público se rige por el derecho administrativo (Cossari y Cossari, 2023, p. 136).

La doctrina anterior a la sanción del Código Civil y Comercial ya se mostraba remisa a la posibilidad de constituir derechos de superficie sobre bienes del dominio público (Kemelmajer de Carlucci y Puerta de Chacón, 1989, p. 25).

22 La naturaleza jurídica del dominio público es objeto de una honda controversia entre quienes ven en él una forma de propiedad y aquellos que sostienen que se trata de una técnica de intervención estatal sobre los bienes. Para una exposición más detenida de los alcances de este debate, remito a Cassagne y De la Riva (2014, pp. 805-807) y De la Riva (2009, pp. 181-199).

esa índole no implica despojarse del dominio del bien. El carácter temporario del derecho de superficie y el consiguiente restablecimiento del dominio perfecto en cabeza del titular del bien al término del plazo de vigencia del derecho de superficie²³ vienen a confirmar la conclusión expuesta.

No puede dejar observarse, sin embargo, que la constitución de un derecho de superficie hace nacer en favor del superficiario un verdadero derecho de dominio, si bien imperfecto (Kemelmajer de Carlucci y Puerta de Chacón, 1989, p. 25),²⁴ lo cual podría poner en crisis la convicción sobre su compatibilidad con la inalienabilidad que se predica de los bienes del dominio público.

Para despejar esta nueva fuente de posibles cuestionamientos, resultante en este caso de la condición de dominio (imperfecto) atribuida al derecho adquirido por el superficiario, nada mejor que repasar las notas tipificantes de la figura, tomadas de las normas del Código Civil y Comercial que regulan el derecho real bajo análisis. De ellas resulta que el derecho de superficie: (i) constituye un derecho real “sobre un inmueble ajeno”;²⁵ (ii) comporta “un derecho real temporario”;²⁶ (iii) otorga a su titular la propiedad “sobre lo plantado, forestado o construido en el terreno, el vuelo o el subsuelo”, con la consiguiente facultad de “uso, goce y disposición material y jurídica” sobre tales plantaciones o construcciones;²⁷ y (iv) configura una propiedad (superficial) que “coexiste con la propiedad separada del titular del suelo”.²⁸

Las características expuestas nos persuaden, pues, de que estamos frente a un derecho real apto para ser aplicado al dominio público, en tanto su constitución no implica acto de disposición alguno. Está claro, en efecto, que el dominio imperfecto que adquiere el superficiario no lo convierte en titular del bien sobre el cual reposa, definido expresamente por el codificador como un “inmueble ajeno”. Por otra parte, el dominio del superficiario se extiende únicamente sobre lo construido y en calidad de dominio imperfecto, con un alcance “temporario”, que además “coexiste con la propiedad separada del titular del suelo”, todo lo cual demuestra que ésta subsiste luego del otorgamiento del derecho de superficie.

23 Cfr. los artículos 1967, 2125 y 2128 del Código Civil y Comercial de la Nación.

24 Según el artículo 1946 del Código Civil y Comercial de la Nación, el dominio imperfecto es aquel que “está sometido a condición o plazo resolutorios” o referido a una cosa “gravada con cargas reales”. A su vez, el artículo 1964 del mismo Código contempla como “dominios imperfectos el revocable, el fiduciario y el desmembrado”.

25 Artículo 2114 del Código Civil y Comercial de la Nación.

26 Ídem.

27 Artículos 2114 y 2115 del Código Civil y Comercial de la Nación.

28 Artículo 2115, recién citado.

Las disquisiciones precedentes, orientadas a mostrar la armonía que existe entre la figura demanial y el derecho real de superficie, se asimilan con mayor facilidad tan pronto como se recuerda que el derecho de superficie se asienta sobre el quiebre del principio de accesión que ha imperado, como regla y de manera constante, en nuestro régimen de los derechos reales desde la sanción del Código Civil²⁹ en 1871. Como observa la doctrina, el derecho de superficie no supone derogar esta regla, sino tan solo suspenderla temporariamente (Alterini et al., 2018, p. 538; Iriarte, 2018, p. 296). Lo plantado y lo construido, todo lo adherido al suelo, se sustrae en este caso al dominio del propietario del inmueble para conformar una “propiedad” independiente³⁰ *ad tempus* (Diez-Picazo y Guillón, 2000, p. 487).

Este límite temporal del derecho real de superficie constituye una nota crucial para conciliarlo con la condición inalienable de los bienes públicos, pues garantiza que su integridad física y jurídica será restablecida al vencimiento del término del derecho real aludido, oportunidad en que lo construido revertirá al propietario estatal del suelo.³¹ Esta circunstancia guarda profunda sintonía con el temperamento restrictivo con que se aplica la regla de la accesión en el campo del dominio público, tal como lo demuestra el hecho de que el régimen demanial sólo alcanza a aquellos accesorios que contribuyen a la mejor satisfacción del destino de uso público al cual se encuentra consagrado el bien (Marienhoff, 2011, pp. 82-87).

Se vuelve a poner de resalto, de este modo, la centralidad de la afectación como nota esencial y definitoria de la categoría del dominio público. En ella estriba el fundamento y la medida de la demanialidad y del régimen *ius-publíca* correlativo, con la carga de inmovilidad y sustracción al tráfico jurídico que de él derivan. En tanto quede a salvo la finalidad apuntada (esto es, el uso público al que se encuentra afectado el bien), no habrá motivos para rechazar la suspensión (temporaria) del régimen demanial respecto de aquellos volúmenes

29 En el Código Civil derogado, el artículo 2520 disponía que “La propiedad de una cosa comprende simultáneamente la de los accesorios que se encuentran en ella, natural o artificialmente unidos”. Actualmente, el artículo 1945 del Código Civil y Comercial establece que “todas las construcciones, siembras y plantaciones existentes en un inmueble pertenecen a su dueño, excepto lo dispuesto respecto de los derechos de propiedad horizontal y superficie”.

30 En este sentido, se ha hecho notar que, “mirado desde la perspectiva del suelo, se trata de un derecho real sobre cosa ajena; en cambio, desde la perspectiva de lo edificado, el superficiario es titular de una verdadera propiedad” (Kemelmajer de Carlucci y Puerta de Chacón, 1989, p. 13). Esta diferencia aparece, por lo demás, expresamente plasmada en el artículo 1888 del Código Civil y Comercial.

31 Cfr. el artículo 2125 del Código Civil y Comercial de la Nación.

(del suelo, subsuelo o vuelo) que no entrañen ningún aporte efectivo a la más plena satisfacción de aquel destino.

Es indudable, sin embargo, que para que verdaderamente tal compatibilidad entre el derecho de superficie y la condición demanial del bien se verifique en los hechos y no sólo en el plano teórico, el derecho real de superficie otorgado no deberá ir en desmedro del uso público específicamente asignado al bien al momento de su afectación.³² Esto lleva a pensar que, en principio, la constitución de derechos de superficie sobre el demanio sólo debería alcanzar a ciertas porciones del inmueble (nunca a todo el bien), cuidando de no avanzar en ningún caso sobre los espacios o volúmenes específicamente consagrados al uso público. Por otra parte, los sectores afectados por el derecho de superficie deberían estar dotados de la suficiente autonomía funcional para no interferir en el uso propio del bien de dominio público involucrado.

En definitiva, admitida la posibilidad de constituir derechos de superficie sobre bienes del dominio público, durante su vigencia habrá que distinguir entre espacios que continuarán plenamente sometidos al régimen demanial y sectores o volúmenes que, por no brindar ninguna contribución a la mejor satisfacción del destino de uso público asignado al bien, podrán quedar primordialmente regidos por el derecho privado y librados, por tanto, a un tráfico jurídico correlativo, lo cual, indudablemente, ampliará las alternativas de aprovechamiento del bien (Fernández Scagliusi, 2015, pp. 237-272). Con las limitaciones propias del caso, el derecho adquirido por el superficiario podrá transferirse o gravarse en los términos en los que las normas especiales lo permitan. Todo ello, claro está, siempre y cuando esos volúmenes resulten separables sin desmedro del uso público al que está destinado el bien.

En tanto se respeten los límites señalados, qué duda cabe que la posibilidad de constituir derechos de superficie sobre los bienes públicos ayudará a maximizar su aprovechamiento sin afectar su destino. En otros términos, empleado dentro de esos límites, el derecho de superficie dará cabida a que esos bienes satisfagan, simultáneamente, dos finalidades: la propia del destino al que están consagrados y aquella del superficiario, amén de permitirle al titular público

32 Cabría pensar, en este sentido, que no sería de aplicación al caso de los bienes del dominio público lo normado en el artículo 2121 del Código Civil y Comercial de la Nación, conforme al cual “el propietario conserva la disposición material y jurídica que corresponde a su derecho, siempre que las ejerza sin turbar el derecho del superficiario”. Tratándose de bienes del dominio público, la prelación que surge de esa norma se invierte, ya que ha de primar el pleno respeto y goce del uso público prevalente, que opera como límite inexcusable frente a la posibilidad de asignar derechos de superficie sobre bienes demaniales.

del bien obtener ingresos adicionales en concepto de canon por el uso de espacios que no se encuentra afectados al uso público.

De allí que el derecho de superficie luzca no sólo como una técnica compatible con el dominio público sino, más aún, como un vehículo particularmente apropiado para sacar el mejor provecho de los bienes que lo integran, gracias a que el desdoblamiento propio de la figura³³ permite preservar la titularidad del bien y sustraer, al mismo tiempo, de las restricciones demaniales aquellas porciones del inmueble (suelo, subsuelo, vuelo) ajenas al destino de uso público para darles temporariamente un uso distinto, garantizando, sin embargo, la incorporación de las mejoras al patrimonio estatal al término del derecho de superficie.

Resta mencionar una dificultad de índole operativa, derivada de la exención de matricular los bienes del dominio público prevista en el ordenamiento argentino.³⁴ Indudablemente, esta circunstancia conspira contra la publicidad y certeza que deben acompañar a todo derecho real, dados los efectos *erga omnes* que les son inherentes. De allí la conveniencia de que una futura reforma del régimen legal vigente en la materia remueva este escollo y autorice la matriculación de los bienes del dominio público que se consideren aptos para ello,³⁵ en beneficio de la seguridad jurídica de la que se quiere rodear no sólo al derecho de superficie postulado en este trabajo, sino a cualquier otro derecho real constituido sobre ese tipo de bienes.³⁶

6. El sistema federal argentino y su incidencia en el régimen de los bienes públicos

Despejadas las dificultades que enfrenta la constitución de derechos de superficie sobre el dominio público en el plano sustantivo, pasaremos ahora a analizar

33 Frente a la omisión del Código Civil de incluir el derecho de superficie entre los derechos reales taxativamente contemplados, hasta la sanción del Código Civil y Comercial, la doctrina rechazaba toda posibilidad de desdoblar la titularidad del inmueble de dominio público y la propiedad de las mejoras incorporadas por el concesionario de uso sin contar con el necesario respaldo legal (Mairal, 2005, pp. 110-111).

34 Cfr. los artículos 2º y 10 de la Ley 17801.

35 No está de más señalar que el derecho comparado ha evolucionado en esa dirección. En España, por ejemplo, las administraciones públicas deben inscribir en los registros pertinentes tanto los bienes como los derechos de su patrimonio, “sean demaniales o patrimoniales”, así como todos los actos o contratos referidos a ellos susceptibles de inscripción (cfr. el artículo 36.1 de la Ley 33/2003, del 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas).

36 Idéntica observación se ha hecho respecto de los derechos de anticresis que el artículo 15 de la Ley 24093 autoriza a constituir sobre áreas portuarias (De Reina Tartiére, 2009, p. 497; Guiridlian Larosa, 2004, p. 97).

aquellas que provienen del reparto de competencias para regular las materias implicadas, impreso en el sistema federal argentino.

El modelo que Alberdi (1886, pp. 11-12, 1981, pp. 110-119 y 149-159) propuso para la Argentina y que nuestros constituyentes adoptaron ha sido descrito como un federalismo atenuado que, a diferencia de aquel de los Estados Unidos de América, exhibe como una de sus notas distintivas la existencia de una “legislación de fondo” unívoca para todo el país. Es el Congreso de la Nación el encargado de sancionar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, con la advertencia de no alterar “las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones”.³⁷ Por si hiciera falta, el texto constitucional enfatizó la exclusividad de la competencia federal sobre esas materias al declarar que “las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación”, en virtud de lo cual “no pueden (...) dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado”.³⁸ De esa forma, las prescripciones de los códigos aprobados por el Congreso federal constituyen ley común para todo el territorio de la nación.

No hay discusión acerca de que el régimen de los bienes, en general, integra la legislación civil. Resulta menos claro, en cambio, en qué medida (si alguna) las normas que regulan los derechos reales pueden abordar cuestiones atinentes a los bienes del dominio público o si éstos han de ser objeto, exclusivamente, del derecho administrativo propio de cada jurisdicción³⁹ (federal o local, según sea el caso). La duda nace del hecho de que los bienes del dominio público no dejan de ser *cosas* (muebles o inmuebles) o *bienes*, lo cual los haría susceptibles de quedar alcanzados por el régimen de los derechos reales.

Lo cierto es que, en los hechos, nuestro derecho exhibe un escenario en el cual tanto el ordenamiento jurídico nacional como el local confluyen a regular lo atinente a los bienes públicos. Así lo evidencia, por un lado, la presencia en la legislación civil de normas específicamente referidas al dominio público, como es el caso de aquellas que toman a su cargo la enumeración de los bienes que integran esa categoría,⁴⁰ o aquellas que establecen las notas inherentes a su régimen jurídico sustantivo.⁴¹ Por otro lado, también se observa la simultánea

37 Cfr. el artículo 75, inciso 12 de la Constitución Nacional (artículo 67, inciso 11, en el texto original).

38 Cfr. el artículo 126 de la Constitución Nacional.

39 Cfr. los artículos 5° y 121 de la Constitución Nacional.

40 Cfr. el artículo 235 del Código Civil y Comercial de la Nación y normas complementarias.

41 El artículo 235 del Código Civil y Comercial de la Nación, en efecto, dispone que “los bienes públi-

existencia de un vasto régimen local (provincial y municipal) destinado a ordenar el uso de esos mismos bienes.⁴²

Esta configuración bifronte del régimen demanial ha generado disputas doctrinarias en cuanto a si las normas del Código Civil que precisan qué bienes pertenecen al dominio público (nacional, provincial o municipal) serían acordes a nuestro sistema constitucional. Al respecto, mientras un sector considera que tales disposiciones comportan un avance indebido del Congreso federal sobre un ámbito de actuación propio del legislador local (Cano, 1943, pp. 71-74; Martín, 2010, p. 71; Rebas y Carbajales, 2011, pp. 1168-1169; Salomoni, 2000, p. 79), la doctrina mayoritaria justifica el deslinde entre bienes públicos y privados establecido por el legislador civil en la necesidad de delimitar el ámbito de aplicación del régimen de los bienes emanado de ese mismo órgano legislativo (Cassagne y De la Riva, 2014, p. 805; Comadira, y Escola, 2012, p. 1669; Cuadros, 2018, pp. 12-13; De la Riva, 2016, pp. 72-73; Díez, 1969, pp. 375-376; Tobías, 2019, pp. 45-46; Villegas Basavilbaso, 1952, p. 93).

Este último argumento parece suficiente para avalar la decisión del legislador nacional de tomar a su cargo la enumeración de los bienes públicos. Resulta un poco más arduo, en cambio, dar con las razones que explican la inclusión en el Código Civil de un régimen sustantivo básico y común a todos los bienes del dominio público (incluidos los de carácter local), al prescribir su inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. Podría pensarse, eventualmente, que la consagración por el Congreso nacional de estos tres criterios, relegando a las leyes locales únicamente el dictado de las normas tendientes a regular el uso y goce del dominio público,⁴³ no haría más que explicitar las notas inherentes a la naturaleza de los bienes que lo integran, una tarea que el legislador común debía asumir para evitar que las normas locales distorsionaran la esencia de la divisoria entre bienes públicos y privados trazada por el codificador.

Es oportuno hacer notar que este tipo de dilemas nacidos de la concurrencia entre normas nacionales y locales sobre ciertas materias no se plantean únicamente respecto de los bienes. El régimen de las personas jurídicas también necesita acometer, como primer paso, el trazado de la línea que distinga a personas jurídico-públicas de las personas jurídico-privadas, labor que en nuestro

cos del Estado son inenajenables, inembargables e imprescriptibles”.

42 En el orden nacional, por ejemplo, puede citarse el Reglamento de gestión de bienes inmuebles del Estado Nacional, aprobado por la Resolución 213/2018 de la AABE. Y en jurisdicción provincial, los numerosos Códigos de Aguas existentes.

43 Cfr. el artículo 237 del Código Civil y Comercial de la Nación.

ordenamiento ha sido encarada por el codificador civil pese a sus inequívocas connotaciones para la configuración del derecho administrativo referido a las personas públicas. Más aún, la propia tipología de las sociedades (total o parcialmente) estatales es, también, obra de leyes emanadas del Congreso de la Nación,⁴⁴ del cual provienen los marcos legales bajo los cuales las jurisdicciones locales crean luego sus propias entidades empresariales. Llamativamente, en este terreno no han surgido opiniones críticas a la actuación del legislador nacional.

Un similar cruce de jurisdicciones se observa en el plano de la responsabilidad del Estado. Si bien en tiempos recientes el legislador nacional ha decidido establecer una separación bastante definida entre los ordenamientos jurídico-públicos que afrontan la materia y el régimen privado de la responsabilidad civil al prever que las disposiciones del Código Civil y Comercial no son aplicables a la responsabilidad del Estado de manera directa ni subsidiaria,⁴⁵ ello no impide que subsista la necesidad de acudir a la aplicación analógica de las normas civiles para superar las inevitables lagunas que se presentan en las leyes administrativas que gobiernan lo atinente a la responsabilidad estatal (Cassagne, 2021, pp. 422-423).

Lo ocurrido con el régimen de las personas públicas y de la responsabilidad del Estado es muestra cabal de que, más allá de las discusiones que podrían suscitar las normas sobre tales materias insertas en la legislación civil y del distinto temperamento con el que nuestro derecho ha resuelto las consiguientes dificultades, el modelo federal argentino no sólo admite, sino que reclama en determinados campos cierto grado de articulación entre las leyes de fondo que aplican en todo el territorio y la normativa que configura el derecho administrativo local como único modo de preservar la armonía y la unidad del sistema jurídico en su conjunto.

Tal amalgama entre ambos ordenamientos (nacional y local) reposa, en última instancia, en la unidad intrínseca del derecho, que no es incompatible con la distinción de sus ramas y, en particular, de las dos vertientes fundamentales que lo integran: el derecho público y el privado. Pero esa fusión inexorable del entramado normativo en un único sistema jurídico debe procurarse sin descuidar el respeto de las incumbencias propias de cada jurisdicción, de modo que el legislador nacional no invada con sus prescripciones el ámbito de lo local (relativo al derecho administrativo) y las normas emanadas de las órbitas

44 Cfr. las leyes 12962, 13653, 17318, 19550 (artículos 380 y siguientes) y 20705.

45 Cfr. los artículos 1° de la Ley 26944 y 1764 del Código Civil y Comercial.

provinciales o municipales tampoco contradigan el núcleo básico de las instituciones diseñado por el Congreso federal en ejercicio de las facultades que le han sido atribuidas por el artículo 75, inciso 12 de la Constitución Nacional. Se trata de un equilibrio no sencillo de alcanzar, por cierto.

7. Poderes locales de regulación del uso y goce de los bienes del dominio público

Contrariamente al debate doctrinario que suscitan las leyes emanadas del Congreso de la Nación atinentes a la calificación pública de ciertos bienes y al diseño de su estatuto jurídico básico en el plano sustantivo (su inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad), la competencia de las autoridades locales para aprobar el régimen concerniente al uso y goce de los bienes del dominio público situados en su territorio no plantea disensos (Marienhoff, 2011, pp. 279-280).

De hecho, son los ordenamientos provinciales y municipales los que se han ocupado, desde siempre, en sus órbitas, de regular de manera amplia esa faz, más dinámica, de los bienes demaniales que caen bajo sus respectivas titularidades, sin que ello haya dado lugar a reparos por parte de la doctrina o de la jurisprudencia. Para comprobarlo, basta con constatar la práctica habitual de las provincias en lo que hace al dictado de sus respectivos códigos de Aguas⁴⁶ o de sus regímenes de concesión de uso de bienes del dominio público.⁴⁷

En clave constitucional, tal escenario se justifica por la ausencia de toda cláusula por la que las provincias hayan delegado al Gobierno federal la facultad de regular el uso de ese tipo de bienes.⁴⁸ Correlativamente, las constituciones provinciales exhiben, con relativa frecuencia, disposiciones que encomiendan esa tarea a las propias autoridades locales.⁴⁹ Se trata, por lo demás, de una solución enteramente razonable, ya que es de estricta lógica que el titular de tales bienes (y no otro) sea quien establezca los términos y alcances con los que se puede

46 A modo de ejemplo, menciono los códigos de Aguas de las provincias de Salta, Mendoza, Santiago del Estero, Córdoba, Buenos Aires, Santa Cruz, Corrientes, Chaco, Río Negro y San Luis.

47 A título ilustrativo, cito el Decreto-Ley 9533/1980 de la Provincia de Buenos Aires.

48 Tal vez, la única excepción a lo dicho consista en la atribución otorgada al legislador nacional para dictar las normas que rigen la navegación de los ríos (artículos 26 y 75, inciso 10 de la Constitución Nacional).

49 Cfr. los artículos 61 y 66 de la Constitución de Catamarca, el artículo 68 de la Constitución de Córdoba, el artículo 58 de la Constitución de Corrientes, los artículos 41 y 50 de la Constitución del Chaco, el artículo 240 de la Constitución de Entre Ríos, el artículo 65 de la Constitución de La Rioja, el artículo 83 de la Constitución de Salta, el artículo 111 de la Constitución de Santiago del

sacar provecho de ellos, pues es propio del dueño de una cosa disponer sobre su uso (sea por sí o por parte de terceros).

Ahora bien, esta prerrogativa reconocida al titular de los bienes públicos para el dictado del régimen que ha de gobernar su aprovechamiento tiene por límite, según ha quedado dicho, lo dispuesto en la legislación común, léase, el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable que se predica de esos mismos bienes. A consecuencia de ello, la normativa local sólo puede prescribir el uso (no la disposición) de los bienes del dominio público, por la sencilla razón de que ellos son indisponibles merced a lo previsto por el legislador común. Pero en tanto las normas locales destinadas a regular el uso y goce de su dominio público sean respetuosas de tales límites, no habrá impedimento para que contemplen cuantos instrumentos consideren oportunos para ordenar y hacer factible la utilización de los bienes en cuestión.

En definitiva, no se advierte reparo alguno para que las normas provinciales y municipales incluyan la posibilidad de constituir sobre los bienes del demanio cualquiera de los derechos reales previstos en el artículo 1887 del Código Civil y Comercial que resulte compatible con el carácter inalienable de aquéllos. Salvado ese límite, debe darse la bienvenida a toda habilitación legal dirigida a facilitar el tráfico jurídico de los derechos constituidos sobre los bienes demaniales (Mairal, 2005, pp. 110-111), incluida la posibilidad de conferir derechos de superficie.

8. Pertinencia de un régimen del derecho de superficie en el ámbito local

Las normas sobre el uso de los bienes del dominio público de la nación, de las provincias y de los municipios dictadas en sus respectivas órbitas apelan, de forma habitual, a figuras propias del régimen de los derechos reales plasmado en la legislación civil. Así, se admite como algo normal que esos ordenamientos contemplen la posibilidad de someter a compraventa, donación o locación los inmuebles comprendidos,⁵⁰ en particular cuando se trata de bienes del dominio privado, regidos primordialmente por el derecho civil. Pero también se advierte que negocios como la locación (típicamente privado) están previstos en el campo del dominio público⁵¹ dada su compatibilidad con la regla de la

Estero y los artículos 83 y 88 de la Constitución de Tierra del Fuego.

50 A título de ejemplo, ver, en el orden nacional los artículos 7°, 59 y siguientes y 89 de la Resolución 213/2018 de la AABE.

51 Así, por ejemplo, los artículos 66 y siguientes de la Resolución 213/2018 de la AABE, al regular los

inalienabilidad que rige a su respecto, más allá de la imprecisión terminológica y conceptual que ello pudiera implicar (Marienhoff, 2011, pp. 236-237).

Las razones que explican este intercambio de figuras entre ambos planos (el civil y el administrativo) son sencillas de comprender. Pese a su indudable autonomía, el sistema jurídico-público no es, en modo alguno, autosuficiente y exhaustivo. Más allá de la lógica (*exorbitante*) que lo preside, éste se inserta en un orden jurídico más amplio dado por el ordenamiento general del cual forma parte. A consecuencia de ello, no ha de sorprender que en ocasiones abreve en el derecho civil como un fondo residual inexorable del sistema jurídico general, a fin de extraer de sus disposiciones (de manera directa o analógica, según sea el caso) criterios y soluciones que no encuentra en su propio entramado, que es, por fuerza, incompleto (Cassagne, 2021, pp. 142-144; Martín-Retortillo Baquer, 1996, pp. 142-144).

De allí que el derecho administrativo se valga recurrentemente de figuras e instituciones forjadas en otras ramas jurídicas (primordialmente, el derecho civil). Cuando así lo hace, la inserción de aquellas técnicas jurídico-privadas en las normas que configuran el régimen jurídico-público conllevará (muchas veces de modo implícito) una suerte de reenvío al marco propio de la categoría que se adopta en todo aquello que la norma administrativa no haya previsto una solución propia.

Cabe advertir, sin embargo, que este flujo desde el derecho civil al derecho administrativo se enfrenta, en el caso particular de los derechos reales, con un problema que no puede ser soslayado: el régimen previsto por el codificador privado configura un sistema cerrado, organizado sobre la base de un número limitado de categorías (*numerus clausus*) taxativamente enumeradas en el artículo 1887 del Código Civil y Comercial. Ello supone, por una parte, que el elenco de derechos reales previsto no puede ser ampliado a través de la creación de otros, pero también significa que la estructura y alcances de los tipos contemplados no pueden ser modificados.⁵²

Frente a este férreo límite, cabe preguntarse qué capacidad tiene la autoridad local para dictar normas tendientes a regular el uso de los bienes públicos con arreglo a las técnicas de los derechos reales previstas en la legislación civil, pero incorporándoles los matices o aditamentos que estime necesarios para

“contratos de locación sobre inmuebles del Estado”, hacen genérica referencia a los “inmuebles de propiedad del Estado Nacional”, sin distinción alguna entre aquellos de su dominio público o de su dominio privado.

52 Cfr. el artículo 1884 del Código Civil y Comercial de la Nación.

adaptarlas a las necesidades públicas ¿Puede el legislador local precisar los alcances con los que tales tipos se aplicarán a los bienes de su dominio público sin que esas modulaciones sean cuestionadas por comportar una alteración de los contornos de los derechos reales acuñados por el codificador? En otras palabras, ¿puede el derecho administrativo, al prever la aplicación de un determinado derecho real sobre los bienes de su patrimonio, conferirle a esa figura una fisonomía propia, ajustada a las necesidades públicas, sin que ello suponga transgredir la regla del *numerus clausus*?

Está fuera de discusión la competencia exclusiva otorgada por la Constitución al legislador nacional para sancionar el régimen de los derechos reales, así como la correlativa incompetencia de las autoridades locales para dictar normas en esa materia. Pero ello no desdice las facultades con las que cuentan estas últimas para establecer sus propias instituciones –y, en ese marco, regular el uso de los bienes públicos de su titularidad–, siempre que lo hagan sin contrariar el régimen jurídico sustantivo común, incluido el referido al dominio público. A este respecto, la doctrina ha dicho que la determinación de los derechos reales que pueden constituirse sobre los bienes del dominio público incumbe a la jurisdicción a la cual pertenecen en cada caso (Guiridlian Larosa, 2004, pp. 81-83; Marienhoff, 2011, pp. 464-465), de modo que no habría dificultad en admitir que las normas locales establezcan, dentro de su esfera de aplicación, una tipicidad especial para los derechos reales configurados por la legislación de fondo (Alterini et. al, 2018, pp. 97-98),⁵³ dirigida a habilitar y hacer factible su aplicación a los bienes de su titularidad, aunque [cabe insistir] cuidando de no contradecir el régimen sustantivo dispuesto por el legislador común (Fanelli Evans, 2000, p. 199).

Es sabido que el régimen de los derechos reales es, sustancialmente, de orden público; de allí que sus disposiciones deban ser acatadas rigurosamente sin margen para acordar soluciones que se aparten de sus preceptos (Alterini et al., 2018, pp. 83-88). Esta fuerte presencia de directivas de orden público en la composición del régimen de los derechos reales no excluye, sin embargo, la existencia en ese mismo ámbito de ciertos márgenes librados a la voluntad de las partes por expresa disposición del propio legislador. Con razón se ha dicho que en el terreno de los derechos reales “está prohibido todo lo no permitido directamente por la ley” (Alterini et al., 2018, pp. 83-88), lo cual significa que sólo habrá libertad para introducir criterios o soluciones no previstas allí donde el legislador lo haya expresamente autorizado.

53 Los mismos autores observan, incluso, que en ciertas ocasiones las normas locales configuran nuevos derechos reales, lo cual constituye, a mi juicio, un escenario más discutible.

En tal sentido, es dable observar que el régimen específico sobre el derecho de superficie inserto en el Código Civil y Comercial de la Nación es pródigo en espacios librados a la autonomía de las partes, lo cual, en lo que aquí interesa, supone también la posibilidad de que las normas locales fijen imperativamente los criterios que estimen adecuados en esos ámbitos.

Así, por ejemplo, el marco legal o reglamentario a ser dictado por cada jurisdicción con vistas a habilitar la constitución de derechos de superficie sobre sus propios bienes del dominio público podría (e incluso debería) abordar aspectos tales como la estipulación del plazo máximo de vigencia por el cual podrán otorgarse ese tipo de derechos reales, el que nunca podrá ser mayor al previsto en el Código Civil y Comercial (setenta años).⁵⁴ Esa normativa administrativa podrá también precisar las condiciones bajo las cuales los derechos del superficiario podrían ser objeto de transferencia u otorgados en garantía real, en tanto los requisitos que se estipulen no desnaturalicen la facultad de transmitirlos o gravarlos que reconoce la ley civil como uno de los rasgos inherentes a ese tipo de derechos.⁵⁵ Convendría, asimismo, que el régimen local precise los criterios bajo los cuales se tendrá por configurado el supuesto de extinción referido al no uso del derecho de superficie por un período de diez años.⁵⁶ Y sería deseable, también, que el marco local prevea el alcance de la indemnización debida al superficiario (si alguna) al tiempo de la extinción del derecho de superficie otorgado, así como los criterios para la determinación de su cuantía.⁵⁷

El régimen administrativo al que se viene aludiendo podría avanzar también sobre otras cuestiones que son ajenas a la regulación civil y propias, más bien, de la dinámica de la Administración pública, como lo concerniente al procedimiento de selección del beneficiario del derecho de superficie, las formalidades requeridas para el perfeccionamiento de su constitución, los deberes a cargo del superficiario (particularmente, aquellos tendientes a garantizar la preservación del destino de uso público del pertinente bien público) o la previsión del pago de un canon a cargo del superficiario.

Finalmente, tanto el diseño del régimen administrativo al que se viene alu-

54 Cfr. el artículo 2117 del Código Civil y Comercial.

55 Cfr. los artículos 2119 y 2120 del Código Civil y Comercial. Es oportuno recordar que el artículo 1906 del mismo texto sienta como regla que “todos los derechos reales son transmisibles, excepto disposición legal en contrario”.

56 Cfr. el artículo 2124 del Código Civil y Comercial.

57 Cfr. el artículo 2126 del Código Civil y Comercial. Será importante, a este respecto, que la normativa local no malogre las ventajas que en este trabajo se atribuyen al derecho de superficie por sobre la concesión de uso especial fijando un criterio restrictivo en cuanto a la indemnización debida.

diendo como su posterior aplicación no deberán desatender la necesidad de velar por que los derechos de superficie a otorgarse no atenten contra el destino de uso público asignado a los bienes públicos alcanzados. Entre otras cosas, parece aconsejable prever que la habilitación a constituir derechos de superficie por el marco jurídico local circunscriba esa facultad a las partes de tales inmuebles ajenas a la finalidad de uso público a la que se encuentran consagrados.⁵⁸ Deberá también reconocerse a la Administración la facultad de revocar el derecho de superficie por razones de interés público ante la aparición de circunstancias que exterioricen que el derecho de superficie otorgado ha devenido un obstáculo para la satisfacción de aquel destino de uso público. En esta última hipótesis, deberá estipularse de manera cuidadosa el derecho del superficiario a recibir una indemnización acorde a la naturaleza de su derecho.⁵⁹

Ha de tenerse presente que este tipo de prevenciones relacionadas con la primacía del uso público al que está afectado el bien no sólo aplican al derecho de superficie, sino también para cualquier título que conlleve la asignación de derechos de uso especial sobre bienes del dominio público, cuya validez queda siempre sujeta a la compatibilidad que debe mediar entre el ejercicio de los derechos privativos otorgados y la preservación del destino de uso público del bien en cuestión.

Salvaguardado, entonces, el uso público al que está consagrado el bien, puesto que la afectación es la medida de la demanialidad, no habría óbice para que la normativa jurídico-pública habilite la constitución de derechos de superficie sobre ese tipo de bienes,⁶⁰ en particular respecto de aquellos espacios del dominio público que resulten ajenos a la satisfacción del destino de uso público al que se encuentra consagrado el bien (Franch I Saguer, 1996, pp. 436-443). Más aún, admitir, regulación administrativa mediante, que la constitución de derechos de superficies sobre los bienes del dominio público contribuirá, con toda

58 Una solución de este tipo estaría en plena sintonía con lo previsto en el artículo 2116 del Código Civil y Comercial, que admite la posibilidad de que los derechos de superficie se constituyan “sobre todo el inmueble o sobre una parte determinada, con proyección en el espacio aéreo o en el subsuelo”.

59 Según el artículo 2126 del Código Civil y Comercial, “producida la extinción del derecho de superficie, el titular del derecho real sobre el suelo debe indemnizar al superficiario, excepto pacto en contrario. El monto de la indemnización es fijado por las partes en el acto constitutivo del derecho real de superficie, o en acuerdos posteriores. En subsidio, a los efectos de establecer el monto de la indemnización, se toman en cuenta los valores subsistentes incorporados por el superficiario durante los dos últimos años, descontada la amortización”.

60 Un precedente sumamente interesante en este sentido puede observarse en la Ley 27328, que contempla la posibilidad de constituir derechos de superficie sobre bienes del dominio público en el marco de los contratos de colaboración público privada celebrados por el Estado nacional (ver el artículo 9, inciso “g” de la ley citada y el artículo 9, apartado 10 del Decreto 118/2017 que lo reglamenta).

seguridad, a valorizar por medio de inversiones privadas el valioso patrimonio público que tales bienes encierran.

Bibliografía

- Alberdi, J. B. (1886). *Elementos de derecho público provincial argentino*. En Obras Completas de Juan Bautista Alberdi (Tomo V). <https://www.cervantesvirtual.com/obras/autor/alberdi-juan-bautista-1810-1884-2852/0>.
- Alberdi, J. B. (1981). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* (3ª ed.). Plus Ultra.
- Alterini, J. H., Alterini, I. E. y Alterini, M. E. (2018). *Tratado de los derechos reales* (Tomos I y II). Thomson Reuters-La Ley.
- Barcelona Llop, J. (1995). Novedades en el régimen jurídico del dominio público en Francia. *Revista de Administración Pública*, (137), 549-576.
- Bello Knoll, S. I. (2013). *El fideicomiso público*. Marcial Pons.
- Bielsa, R. (1956). *Derecho administrativo* (5ª ed., Tomo III). Depalma.
- Cano, G. (1943). *Estudios de derecho de aguas*. Valerio Abeledo.
- Cassagne, J. C. (2021). *Curso de derecho administrativo* (13ª ed., Tomos I y II). Thomson Reuters-La Ley.
- Cassagne, J. C. y De la Riva, I. M. (2014). Formación, trayectoria y significado actual del dominio público en la Argentina. *Revista de Derecho Administrativo*, (93), 799-824.
- Chapus, R. (2000). *Droit Administratif général* (14ª ed., Tomo II). Éditions Montchrestein.
- Comadira, J. R. y Escola, H. J. (2012). *Curso de Derecho Administrativo* (Tomo II). Abeledo Perrot.
- Cossari, Nelson G. A. y Cossari, L. R. N. (2023). Comentario al artículo 2118. Rivera, J. C. y Medina, G. (Dirs.), *Código Civil y Comercial comentado* (2ª ed., Tomo VIII, pp. 135-137). Thomson Reuters-La Ley.
- Cuadros, O. A. (2018). *Administración y mercado. Dominio y contratos del Estado. Regulación de los derechos de propiedad*. Astrea.
- De Reina Tartière, G. (2008). La teoría de los derechos reales administrativos: fundamentos, ámbito y tipología. *El Derecho Administrativo* (2008), 511-535.
- De Reina Tartière, G. (2009). Derechos reales administrativos y publicidad registral. En De Reina Tartière, G. (Coord.), *Dominio público (Naturaleza y régimen de los bienes públicos)* (pp. 495-515). Heliasta.
- De la Riva, I. M. (2009). La naturaleza jurídica del dominio público. En De Reina Tartière, G. (Coord.), *Dominio público (Naturaleza y régimen de los bienes públicos)* (pp. 181-199). Heliasta.
- De la Riva, I. M. (2013). La concesión de uso del dominio público. En Cassagne, J. C. (Dir.), *Tratado general de los contratos públicos* (Tomo III, pp. 605-651). La Ley.
- De la Riva, I. M. (2016). Comentario al artículo 235. En Compagnucci de Caso, R. H. (Coord.), *Código Civil y Comercial de la Nación y normas complementarias* (Tomo 1B, pp. 50-58). Hammurabi.
- Diez, M. M. (1969). *Derecho administrativo* (Tomo IV). Bibliográfica Omeba.

- Diez-Picazo, L. y Guillón, A. (2000). *Sistema de derecho civil* (6ª ed., Vol. III). Tecnos.
- Fanelli Evans, G. (2000). Las concesiones y los derechos reales administrativos (El anteproyecto de ley de concesiones, licencias y permisos de servicios públicos nacionales y figuras vecinas). En Comadira, J. R., Cassagne, J. C., Canda, F. O., Coviello, P. J. J., Sesín, D. J., Gauna, J. O., Marcer, E. A., Grecco, C. M., Pérez Cortés, M. J., Perrino, P. E., Pérez Hualde, A., Barra, R. C., Fanelli Evans, G., Mairal, H., Bustamante, J. E., Sarmiento García, J. H., Pritz, O. A. F., Botassi, C. A., Marafuschi, M. A., ... y Salomoni J. L., *Contratos administrativos (Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho)* (pp. 197-207). Editorial Ciencias de la Administración.
- Fernández Acevedo, R. (2006). La problemática cuestión de la rentabilidad en la explotación de los bienes y derechos patrimoniales. Su regulación jurídica en la Ley del Patrimonio de las Administraciones públicas. *Revista de Administración pública*, (171), 79-137.
- Fernández Scagliusi, M. A. (2015). *El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización*. INAP.
- Franch I Saguer, M. (1996). Imbricación del dominio público y privado. *Revista de Administración Pública*, (139), 419-443.
- Gaudemet, Y. (2000). El futuro del Derecho de las propiedades públicas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (40), 11-24.
- González Pérez, J. (1989). *Los derechos reales administrativos* (2ª ed.). Civitas.
- Guiridlian Larosa, J. (2004). *Contratación pública y desarrollo de infraestructuras (Nuevas formas de gestión y financiación)*. LexisNexis Abeledo-Perrot.
- Guiridlian Larosa, J. (2012). Procedimiento administrativo y fideicomiso público. En Pozo Gowland, H. M., Halperin, D., Aguilar Valdéz, O., Lima, F. J. y Canosa, A. (Dirs.), *Procedimiento administrativo* (Tomo IV, pp. 720-728). La Ley.
- Gurfinkel de Wendy, L. N. (2014). Superficie. En Rivera, J. C. y Medina, G. (Dirs.), *Código Civil y Comercial de la Nación comentado* (Tomo V). La Ley.
- Hauriou, M. (1919). *Précis de Droit Administratif et de Droit Public* (9ª ed.). Dalloz.
- Hauriou, M. (1929). *La jurisprudence administrative de 1892 a 1929* (Tomo III). Recueil Sirey.
- Iriarte, A. L. (2018). El derecho real de superficie. *Revista de derecho privado y comunitario*, (2), 295-320.
- Kemelmajer de Carlucci, A. y Puerta de Chacón, A. (1989). *Derecho real de superficie*. Astrea.
- Mairal, H. A. (2005). Nuevas ideas en materia de dominio público. En Comadira, J. R., Baccalar Filho, R. F., Marcou, G., Bianchi, A. B., Monti, L., Zilli de Miranda, M., Álvarez Álvarez, F. D., Mata, I., Barra, R. C., Reilly, J. A., Cuadros, O. A., Muratorio, J. I., Rennella, M. P., Zambrano, P. L., Galeano, J. J., Rodríguez, M. J., Rejtman Farah, M., Hutchinson, T., Aguilar Valdéz, O. R., ... y Salomoni J. L., *Organización administrativa, función pública y dominio público* (pp. 103-111). Ediciones RAP.
- Marienhoff, M. S. (2011). *Tratado de derecho administrativo* (4ª ed., Tomo V). Abeledo-Perrot.
- Martin, L. (2010). *Derecho de aguas (Estudio sobre el uso y dominio de las aguas públicas)*. Abeledo-Perrot.
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1996). *El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y de sus instituciones* (2ª ed.). Civitas
- Mata, I. (2009). *Ensayos de Derecho Administrativo*. Ediciones RAP.
- Moreu Carbonell, E. (2003). Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las obligaciones de dominio público. *Revista de Administración Pública*, (161), 435-477.

- Moreu Carbonell, E. (2014). El debate actual sobre el concepto y la naturaleza del dominio público. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (19), 133-154.
- Rebasa, M. y Carbajales, J. J. (2011). Los recursos naturales en la reforma del 94: Aportes para una interpretación constitucional. El caso de los hidrocarburos. *La Ley*, 2011-C, 1167-1181.
- Richer, L. (2006). *Droit des contrats administratifs* (5ª ed.) L.G.D.J.
- Ruiz Ojeda, A. (1999). *Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos. Un estudio del caso francés y análisis comparativo de la reciente regulación española*. Marcial Pons.
- Salomoni, J. L. (2000). El régimen del dominio público en la República Argentina: un intento de reconstrucción dogmática. *Actualidad del Derecho Público*, (14), 79-107.
- Spitz, P. E. (2007). Les nouvelles méthodes de gestion des biens publics: l'exemple de Paris. *L'Actualité Juridique Droit Administratif*, (18), 954-959.
- Tobías, J. W. (2019). Comentario al artículo 235. En Alterini, J. H. (Dir. gral.), *Código Civil y Comercial comentado. Tratado exegético* (3ª ed., Tomo II, pp. 44-62). La Ley.
- Villegas Basavillbaso, B. (1952). *Derecho administrativo* (Tomo IV). Tipográfica Editora.

Legislación citada

- Código Civil.
Código Civil y Comercial.
Constitución Nacional.
Decreto 118/2017, Poder Ejecutivo Nacional.
Decreto 180/2004, Poder Ejecutivo Nacional.
Decreto 434/2000, Poder Ejecutivo Nacional.
Decreto 893/2012, Poder Ejecutivo Nacional.
Decreto 976/2001, Poder Ejecutivo Nacional.
Decreto 1299/2000, Poder Ejecutivo Nacional.
Decreto 1334/2014, Poder Ejecutivo Nacional.
Decreto 1381/2001, Poder Ejecutivo Nacional.
Decreto-Ley 9533/1980, Provincia de Buenos Aires.
Ley 12962.
Ley 13653.
Ley 17318.
Ley 17801.
Ley 19550.
Ley 20705.
Ley 24093.
Ley 24855.
Ley 25401.
Ley 26944.
Ley 27191.
Ley 27328.
Resolución 213/2018, AABE.