JULIO RODOLFO COMADIRA
HÉCTOR JORGE ESCOLA
JULIO PABLO COMADIRA
(COORDINADOR, COLABORADOR Y ACTUALIZADOR)

Curso de Derecho Administrativo

Tomo II

AbeledoPerrot®

CAPÍTULO XXIII

DOMINIO PÚBLICO Y PRIVADO DEL ESTADO[1]

I. LA CUESTIÓN TERMINOLÓGICA

Al comenzar el estudio de los distintos problemas que se refieren a la existencia y el empleo del dominio público, el primero que se presenta es el que resulta de la diversidad de la terminología empleada para referirse a esta materia, lo cual complica la labor de apreciación de las diferentes cuestiones comprendidas en el tema.

Se acepta que el primero que utilizó la expresión "dominio" público fue Pardessus, en la primera edición de su obra *Traité des servitudes ou services fonciers*, aparecida en 1806, designando con ella los bienes del Estado que no pertenecían ni se incluían en su dominio privado.

En la doctrina francesa ulterior, los bienes del dominio público son aquellos que están destinados al uso público, componiendo los restantes bienes del Estado el dominio o patrimonio de éste.

En la doctrina y la jurisprudencia italianas, en cambio, se distingue entre lo que es el dominio público y lo que se consideran bienes patrimoniales del Estado, los cuales, a su vez, pueden ser divididos en patrimonio indisponible y patrimonio disponible, según resulte de la legislación aplicable. Con referencia ya al dominio de las aguas, se ha querido extraer la dominialidad de ellas de su carácter o condición de públicas, aunque la mayoría de los autores identifican ambas nociones.

También se ha hablado de la existencia de las llamadas "cosas públicas", que son los objetos del Estado o de los órganos administrativos que están directamente al servicio de los fines de la Administración Pública y que son tales, en consecuencia, en razón de su uso (Forsthoff). Las cosas públicas, según su naturaleza, pueden ser tanto bienes muebles como inmuebles.

[1] Es autor de este capítulo Héctor Jorge Escola, con la actualización de Julio Rodolfo Comadira.

Mayor predicamento tiene la referencia a los llamados "bienes dominicales" o "dominiales", directamente vinculada al concepto de dominio público, a los bienes públicos, a los que integran el dominio público (Marienhoff).

Nuestro Código Civil, finalmente, al referirse a las cosas consideradas en relación con las personas, determina en su art. 2339 que pueden ser bienes públicos o bienes privados del Estado general, es decir, de la Nación, o de los Estados particulares, o sea, de las provincias; y especifica en los arts. 2340 y 2342 cuáles quedan comprendidos en una u otra calificación, respectivamente.

A nuestro entender, es obvio que el Estado –general o particular, según el distingo que resulta de nuestra Constitución Nacional–, como persona jurídica que es, con las particularidades que le son propias, posee un patrimonio que es de su dominio, el cual puede ser diferenciado, según se verá en el curso de este capítulo, en dominio público y dominio privado; y así deben ser así denominados.

De cualquier manera, el concepto de dominio no debe ser entendido, estrictamente, con el sentido y el alcance que esta idea tiene reconocidos en el derecho civil, pues presenta algunas singularidades que lo apartan de esa noción conceptual.

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Un tratadista argentino, Nicanor de Elía, en su obra *Dominio público nacional*, aparecida en Buenos Aires en 1884, sostuvo con razón que el dominio público debió coexistir, desde un principio, con la propiedad privada, como una condición indispensable de la vida económica de la colectividad, y aun cuando la evolución de la teoría del domino público sufrió modalidades y cambios muy importantes, lo cierto es que esa correlación puede ser comprobada desde los tiempos más antiguos.

La existencia de cosas públicas tuvo su primera expresión, posiblemente, en las primitivas comunidades rurales, las cuales tenían caminos, calles, plazas, etc., que no pertenecían a ningún individuo, sino a la comunidad, y su uso estaba librado a todos o a cualquiera de sus componentes, bajo la vigilancia de la autoridad existente (Mayer).

En Grecia, la aparición de las ciudades-estado contribuyó eficazmente a afirmar la idea de la existencia de esas cosas públicas, de ese dominio público de las ciudades, que en parte se confundía con su dominio privado, y cuyo producto constituía una porción importante de las rentas de la ciudad. Ésta podía disponer libremente de los bienes públicos, y así era frecuente que se gravaran o dieran en garantía pór-

ticos, puertas, teatros y murallas, o que incluso se llegara a vender ciertas partes o trozos de carreteras, etcétera.

En Roma, la aparición de cosas públicas se confunde con la misma fundación de la ciudad, principalmente al disponer Rómulo la reserva de un tercio de las tierras para el Estado y para el pastoreo común. El derecho romano admitió la utilización general de las cosas públicas, concibiendo la existencia de un derecho, propio del pueblo romano, y una utilización común a favor de todos los individuos. En las *Institutas* se hace mención del dominio público en el libro II, título 1°, al tratarse de la división de las cosas ("*De rerum divisione*"), mientras que en el *Digesto* se trata de la cuestión en el libro I, título 8° ("De la división y cualidad de las cosas"); libro XLIII, título 7° ("De los lugares y caminos públicos"); libro XLIII, título 8° ("Que no se haga cosa alguna en lugar o caminos públicos"); libro XLI, título 3°, ley 45 ("Prescripción sobre los bienes públicos"), y en el libro L, título 16, ley 15 ("Sujeto del derecho sobre las cosas públicas").

Con el advenimiento del feudalismo y la consolidación posterior de las monarquías, hace su aparición la idea de la existencia de un dominio o patrimonio de la Corona, dominio que se entendía como eminente (*ius eminens*) y que resultaba de las concepciones entonces aceptadas en materia de soberanía. Ese dominio de la Corona constituía una categoría jurídica que se oponía al dominio privado del príncipe (*privatum patrimonium*) y a la existencia de bienes de uso público.

En el antiguo derecho francés, desde Domat y otros autores, partiendo de la diferenciación aceptada por el derecho romano entre la *res publicae* y la *res fisci*, se intentó sistematizar la separación entre los bienes afectados al uso público y los otros bienes del dominio real, de modo que las cosas públicas escaparan al dominio del soberano. Estas doctrinas, como es natural, nunca tuvieron acogida oficial ni recepción legislativa.

En España, la antigua legislación también se ocupó de la existencia del dominio público, de manera muy similar a como lo había hecho el derecho romano, y así la Partida 1ª, título 13, se refiere a las sepulturas; la Partida 3ª, título 28, a "De las cosas en que ome puede auer señorio, e como lo puede ganar"; la Partida 3ª, títulos 29, leyes 6 y 7, impone la imprescriptibilidad de las cosas públicas y religiosas; y la Partida 5ª, título 5°, ley 15, consagra la inalienabilidad de esas mismas cosas.

El surgimiento de la Revolución Francesa alteró este estado de cosas y mediante los decretos del 21 de noviembre y del 1 de diciembre de 1790, conocidos como "Código dominial", se estableció que el dominio público pertenecía a la Nación, al mismo tiempo que se abolía la inalienabilidad de las cosas públicas, sobre la base de que siendo la

Nación la titular de su dominio, no cabía continuar manteniendo un sistema que había sido admitido sólo como valla impuesta al capricho de los monarcas, criterio que más tarde fue abandonado.

Se reconoce, comúnmente, que la teoría del dominio público encuentra su primera formulación en la obra de Proudhon *Traité de domaine public*, pero sin dejar de admitirse que este tratadista no hizo sino recoger ideas ya expuestas, incluso con mayor claridad, por Pardessus, Toullier, Delvincourt, Duranton y el ya citado Domat.

Más modernamente, se ha aceptado que el uso público no es el único elemento caracterizante de la existencia del dominio público, sino que éste también aparece cuando se evidencia una finalidad de interés público que se realiza de manera equivalente, es decir, un uso público indirecto, en toda la variedad de gamas en que puede tener lugar.

III. DOMINIO PÚBLICO Y DOMINIO PRIVADO: DISTINCIÓN Y FUNDAMENTO

La ya tradicional distinción entre el dominio público y el dominio privado del Estado responde, esencialmente, a la circunstancia de que el régimen jurídico a que uno y otro están sometidos es diferente, señalándose –en tal sentido- que mientras que el dominio público es inalienable e imprescriptible, el dominio privado estatal se halla sujeto, prácticamente, a las mismas reglas que son aplicables a la propiedad privada, con algunas excepciones resultantes de la condición del sujeto que lo posee y de la finalidad a que debe destinárselo.

Concomitantemente, las normas que regulan el dominio público y las relaciones que se establecen entre la Administración Pública y los administrados respecto de él son predominantemente de derecho público, siendo la situación de los particulares de efectiva subordinación frente a la presencia de facultades y prerrogativas, exorbitantes del derecho privado, establecidas a favor del Estado. Las que se refieren, en cambio, al dominio privado estatal se configuran con una vinculación más directa y amplia con los principios propios del derecho privado en la materia, mientras que las relaciones entre la Administración y los administrados, por ello mismo, aparecen como relaciones casi siempre de coordinación.

Se ha puntualizado, sin embargo, que ambas categorías de bienes se encuentran reguladas por las disposiciones del régimen dominial del Estado y que esta regulación, de derecho público, establece determinadas particularidades propias del régimen exorbitante, que le imprimen, en ambos casos, ciertos caracteres diferenciadores del derecho privado. Por ello es que convendría referirse a bienes del Estado en general, para luego analizar las distintas clasificaciones que de éste pueden formularse, toda vez que si

bien esta particularidad del régimen jurídico es más patente respecto de los bienes pertenecientes al dominio público del Estado, aquellos que conforman el dominio privado de éste presentan también algunas cuestiones que los distinguen del derecho que puede ejercer cualquier particular sobre su patrimonio. Así, por ejemplo, la enajenación de un bien estatal no puede disponerse sin el cumplimiento de los requisitos impuestos por las normas de derecho administrativo que regulan la materia (Nielsen).

La determinación de si un bien o una cosa debe quedar sometido al régimen jurídico del dominio público o al del dominio privado del Estado es una cuestión, más que nada, de carácter teleológico, puesto que lo que se debe tener en cuenta, de manera preferente, es si esos bienes o cosas están o no afectados a un uso público, directo o indirecto, apareciendo el uso indirecto cuando su utilización, si bien no configura un uso general o común, implica la afectación de ellas para el logro de finalidades que son del interés público, relativas a la utilidad o la comodidad común, aun cuando a este efecto se suele distinguir entre los bienes finales o bienes de uso y los que son llamados bienes instrumentales, que quedarán excluidos de la dominialidad del Estado.

IV. NECESIDAD DEL DOMINIO PÚBLICO

La existencia del dominio público, como entidad material, se justifica en el hecho de que la vida en comunidad sería imposible sin la presencia de esos bienes que pertenecen a todos, que todos pueden utilizar o que están afectados al cumplimiento de finalidades de interés público que no podrían, de otra manera, llevarse a cabo.

El origen histórico de las cosas públicas, del dominio público, confirma lo dicho, ya que nunca resultó factible concebir la existencia de una sociedad, más o menos evolucionada, sin que este tipo de dominio apareciera.

Simultáneamente, la consolidación del dominio público, en su carácter de institución jurídica normativamente regulada, también se justifica plenamente, ya que de ese modo no sólo se especifica la composición, la formación y la utilización de las cosas públicas, sino que, además –lo que es muy importante–, se prevé todo lo necesario para la protección de ese amplio conjunto de bienes, sea contra hechos y actos ilegítimos o dañosos, procedentes de los particulares o administrados, sea contra los que se originen en el propio Estado (Marienhoff).

Es la inexcusable necesidad material de la existencia del dominio público la que ha impuesto la conveniencia de su regulación y protección jurídica, de modo que las normas legales, con medidas preventivas y reparadoras, permitan alcanzar los objetivos y finalidades que con los bienes del dominio público se pretende lograr.

El estudio jurídico del dominio público tiene, por ende, una trascendencia que no puede desconocerse, máxime cuando en el actual Estado social de derecho (el autor escribe en 1984), la multiplicación de la actividad del Estado procura la obtención de finalidades que se orientan al logro del bienestar general, que el preámbulo de nuestra Constitución Nacional establece como principio rector de nuestra organización política.

V. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DEL DOMINIO PÚBLICO CON OTRAS INSTITUCIONES JURÍDICAS

A más de lo que queda ya dicho, y para ir aproximándonos de manera adecuada a la noción conceptual y a la definición del dominio público, conviene establecer las semejanzas y las diferencias que este instituto presenta con otros que se le aproximan o pueden servir de parangón.

Se suele comparar el dominio público con el servicio público, como si se tratara de nociones próximas o que guardan cierta semejanza, cuando en realidad las similitudes son más aparentes que esenciales.

El dominio público, en su idea más general, se halla constituido por un conjunto de cosas o de bienes, mientras que el servicio público aparece como una actividad directa o indirecta de la Administración Pública, cuyas características hemos señalado en la parte pertinente de esta obra.

No obstante, puede reconocerse que, en muchas ocasiones, están afectados a la prestación de los servicios públicos bienes que son del dominio público o que lo componen, a pesar de lo cual no es menos cierto que esta circunstancia no es definitoria, pues la noción de servicio público, en este sentido, no agota ni comprende totalmente la de dominio público, pues existen muchos bienes que indudablemente lo forman, sin que por ello estén destinados a la prestación de servicios de esa clase, a los cuales se dedican, por lo demás, en ciertas ocasiones, bienes del dominio privado del Estado o de los particulares. Un río, por ejemplo, integra el dominio público y puede ser utilizado por todos, sin que exista ninguna actividad o servicio llevado a cabo por la Administración para que ese resultado tenga lugar.

Del mismo modo, se vincula también la noción conceptual del dominio público con la de obra pública; esta última es definida, como ya sabemos, como todo bien, mueble o inmueble, u objeto inmaterial, que es el resultado de un trabajo público, realizado por cuenta de una persona pública estatal, con el propósito de obtener en forma directa o inmediata el logro o la satisfacción de un interés público.

La diferencia entre uno y otro instituto se pone de manifiesto en cuanto se observa que si bien toda obra pública integra el dominio público, no todo dominio público está formado por obras públicas, sobre todo por cuanto en el dominio público se integran numerosos bienes que son totalmente ajenos al quehacer humano y que, por ende, no son producto de un trabajo, sino que son resultado de la acción de la naturaleza, a la que el hombre es totalmente ajeno. El caso citado precedentemente de un río, que está librado al uso público, pone de manifiesto lo dicho, pues éste, a pesar de integrar el dominio público, no es resultado de un trabajo público, que puede, tal vez, mejorarlo a los fines de la navegación, pero no crearlo o producirlo.

En consecuencia, si bien el dominio público y la obra pública están, por lo común, librados al uso público y existen por razones de interés público, no son ideas semejantes; se diferencian en su origen, que hace que la noción de dominio público sea más amplia y vasta que la de obra pública, que puede ser una forma o manera de integrar ese dominio público, junto con otras que luego se verán.

También cabe distinguir el dominio público del llamado dominio eminente del Estado. El dominio eminente, concepto que tiene su origen y raíz en la época feudal, surge como un poder supremo sobre el territorio, vinculado con la idea de soberanía, y que se ejerce potencialmente sobre todos los bienes existentes en él, ya sean del dominio público o privado del Estado, o de propiedad de los particulares. De tal modo, el dominio eminente, cuando se lo acepta, es una expresión jurídico-política de la soberanía interna y se comporta no como un derecho de propiedad, de cualquier clase que fuera, sino más bien como una potestad, como un poder de legislación ejercido sobre las personas, las cosas y los bienes.

No hay, pues, real relación entre el dominio público y el dominio eminente, puesto que el primero, como se ha dicho, no es más que un conjunto de bienes, afectados a un régimen jurídico especial, que están destinados al uso público.

Tampoco pueden asimilarse, como alguna vez se pretendiera, el dominio público y la jurisdicción, pues son conceptos muy diferentes, aun cuando ambos puedan coincidir respecto de un lugar o un bien determinado.

El dominio público se refiere a la situación o condición legal de cosas y bienes, mientras que la jurisdicción no es un derecho sino un poder o potestad. Ambas nociones no son equivalentes ni correlativas e incluso puede existir la una sin la otra. Así se cita, por ejemplo, que existe jurisdicción federal sobre playas y riberas, sin que ello importe necesariamente el dominio nacional; mientras que la Nación tiene bienes de su dominio privado en el territorio de las provincias, que están,

no obstante, sometidos a la jurisdicción local. También puede darse el caso de que sobre un mismo lugar, sea su dominio de la Nación o de las provincias, concurran ambas jurisdicciones.

De cualquier manera, si no puede confundirse el dominio público con la jurisdicción, lo que sí es cierto es que donde existe el dominio público existe también jurisdicción, y así si se trata de un río o un lago del domino público nacional, la jurisdicción aplicable será también la nacional.

A veces se distinguen los conceptos de dominio público y los de instrumento público o expropiación, pero en estos casos las diferencias son tan obvias, que no es necesario hacer hincapié en ellas, máxime cuando no atañen a la determinación del concepto de dominio público, que precisaremos en el parágrafo siguiente.

VI. NOCIÓN CONCEPTUAL DEL DOMINIO PÚBLICO. EVOLUCIÓN

La determinación de la noción conceptual de lo que se debe entender por dominio público ha dado lugar a diversas teorías y a las largas discusiones, poniéndose en evidencia que si bien puede llegar a tener fundamento y sustento legal, es principalmente una cuestión de carácter doctrinal, que se refleja también, como es natural, en la jurisprudencia.

Del análisis de todos los sistemas propuestos resulta que las mayores dificultades se derivan de la existencia, en el ámbito del derecho privado, con sólido arraigo o indiscutible predominio, de las teorías desarrolladas por el derecho civil en torno del dominio o propiedad privada, incluso con anterioridad a la formulación conceptual de la idea jurídica del dominio público, que se vio –de este modo– fuertemente influido por aquéllas.

A pesar de ello, siempre ha quedado claro, en definitiva, que el instituto del dominio público es propio e inherente al derecho público, en particular al administrativo; que es sensiblemente diferente al dominio que se ha dado en llamar privado; y que su naturaleza y regulación, por ello mismo, son exorbitantes del derecho privado.

En síntesis, y como bien se ha dicho, la noción de dominio público, en esencia, gira en torno de la determinación de tres circunstancias básicas, a saber: a) quién es el titular de ese dominio; b) qué clase de bienes integran o pueden integrarlo; y c) cuál es el destino o la finalidad a que están afectados esos bienes (Sayagués Laso).

Hasta fines del siglo XIX, prevaleció una posición, cuyo expositor más destacado fue Berthélemy, que unificó las concepciones de Proudhon, para quien el dominio público era un conjunto de bienes

afectados al uso público, y de Ducrocq, que sostenía que el dominio público estaba integrado por aquellos bienes que no podían ser objeto de propiedad privada por su naturaleza y que componían lo que llamaba el "dominio público natural".

Ambos criterios eran excesivamente limitados y, en especial, la idea de dominio público natural fue combatida, pues era evidente que no era la condición material del bien, sino su situación y régimen jurídico los que lo integraban al dominio público.

Se puede decir que las concepciones modernas sobre esta materia arrancan con Ballbé; y cabe definir al dominio público como el conjunto de bienes de propiedad del Estado (*lato sensu*), afectados por la ley al uso directo o indirecto de los habitantes (Diez).

Durante mucho tiempo había sido sostenido el criterio de que el Estado, en realidad, no era "propietario" de los bienes del dominio público, pues tal propiedad no reunía los caracteres con que la define el derecho civil. No era exclusivo, no podía ser gravado ni enajenado y el Estado no tenía el *usus* ni el *fructus* ni el *abusus* de tal propiedad, sino un mero derecho de conservación y superintendencia sobre él.

La propiedad del Estado sobre el dominio público aparecía, pues, como una transposición al derecho público de concepciones propias del derecho civil, que, además, resultaba innecesaria, pues la simple idea de afectación bastaba para explicar todos los problemas y cuestiones que el dominio público suscitaba.

Es por ello que se llegó a pensar, como lógica consecuencia, que los bienes que componían el dominio público eran propiedad del pueblo o, aun más concretamente, de los ciudadanos nativos o equiparados a ellos, a quienes les correspondía el uso común de tales bienes, el cual se hacía también extensivo a los demás habitantes del país. Los usos especiales, en cambio, debían ser autorizados por el Estado.

Esta tendencia, que se inicia con el advenimiento de la Revolución Francesa de 1789, que colocó al pueblo en la situación y en los derechos que anteriormente habían correspondido al monarca, resulta contradictoria y, en especial, se le señala que el pueblo, que carece de personalidad jurídica, no puede aparecer por ello mismo como titular de un derecho subjetivo, de un dominio que no puede adquirir. A ello se añade la circunstancia de que no resulta explicable por qué el Estado, que no tiene la propiedad del dominio público, aparece luego autorizando los usos especiales de él, sin intervención alguna de su verdadero dueño.

Por tal causa, se abre camino nuevamente la concepción de que el dominio público es propiedad del Estado, si bien al principio, en un sistema que pronto perdió validez, se entendiera que era más bien un derecho de soberanía sobre tales bienes.

Para quienes sustentaban la existencia de esa propiedad del Estado, es evidente que éste tiene los mismos derechos de uso, goce y disposición que los particulares sobre los bienes que son de su dominio, aun cuando los ejerza de un modo particular o especial, acorde con las finalidades de interés público que con ella se procura alcanzar.

Prueba de lo dicho es el hecho de que los bienes del dominio público, una vez desafectados de él, pasan a integrar su dominio privado, lo que no se explicaría si el Estado no fuera su propietario.

Las objeciones hechas a la teoría dominial del Estado, en su conjunto, sólo vienen a poner de manifiesto que se está frente a un dominio que es distinto o diferente del privado, o al menos que se ejerce de manera distinta.

No han faltado autores –como Spota y Villegas Basavilbaso, entre nosotros– que han pensado que el dominio público aparece como una propiedad privada del Estado y no como una forma especial o particular de la propiedad, lo que hace aplicables, con carácter prevaleciente, los principios generales que para la propiedad o el dominio se reconocen en el derecho civil.

No obstante, lo que singulariza al dominio público, en esta concepción, es el destino al cual están afectados los bienes que lo componen, es decir, el uso directo o indirecto por la colectividad, que resulta de esa misma afectación.

Pero no hay duda de que la doctrina que mayor predicamento mantiene en nuestros días es la que acepta que el dominio público constituye una propiedad pública del Estado, es decir, una modalidad de propiedad establecida y regida por el derecho público, y, en especial, por el administrativo, que no es una modificación o adaptación de la propiedad privada, de derecho privado, sino que se desarrolla en forma paralela a ésta, según lo establecido por la ley, por el régimen jurídico aplicable.

El dominio público del Estado es, en consecuencia, una propiedad pública, de derecho público, caracterizada por una amplia serie de limitaciones impuestas en razón del destino de los bienes que lo componen y que nace con el acto de afectación.

Es por ello que Garrido Falla define el dominio público como "el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes, en cuanto sometidos a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado".

> La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido que "los bienes del dominio público, del Estado general, de los Estados particulares y de los municipios, son los de uso público, sea por su naturaleza o por su afectación o destino a un servicio de utilidad pública, y estos últimos mientras dure esa afectación"[2].

VII. ELEMENTOS DEL DOMINIO PÚBLICO

Se reconoce, ya prácticamente sin discusión, que son cuatro los elementos que concurren a determinar la noción conceptual y jurídica del dominio público, a saber:

a) un elemento subjetivo, que se refiere al sujeto o titular del derecho existente sobre los elementos que componen el dominio público;

b) un elemento objetivo, que se refiere a cuáles pueden ser las cosas o los bienes que integran el dominio público;

c) un elemento teleológico, que se vincula con la finalidad o el destino a que estarán sometidos los bienes o cosas del dominio público, para ser tales; y

d) un elemento normativo o legal, que se refiere al régimen jurídico especial a que están sujetos los bienes y cosas del dominio público.

Hemos de referirnos seguidamente a cada uno de ellos.

1. Elemento subjetivo

Los bienes que componen el dominio público no son *res nullius*, sino que pertenecen, al contrario, al Estado, es decir, dentro de nuestra organización institucional, a la Nación, a las provincias, a los municipios y a las entidades autárquicas tanto territoriales como institucionales. Es por ello, por esa pertenencia al Estado, que nadie puede apropiarse ningún bien que integre el dominio público.

Los titulares de tales bienes deben ser personas jurídicas públicas estatales, que formen parte de la Administración Pública, centralizada o descentralizada.

> La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha enrolado en la postura que expresa que el titular de los bienes demaniales es el Estado, pues sostuvo que para la afectación eficaz de una cosa al dominio público se requiere que ésta se halle actualmente en el patrimonio del "poder público"[3].

Las personas jurídicas públicas no estatales no pueden ser titulares de ese dominio y es por esta causa que los bienes que pertenecen a la Iglesia Católica Apostólica Romana, que es una persona jurídica pública no estatal, no integran el dominio público. Entre nosotros, no

[2] Corte Sup., 1926, "Alió, Enrique por la Provincia de Buenos Aires v. Riglos de Álzaga, Josefina", Fallos 147:178.

[3] Corte Sup., 1926, "Alió, Enrique por la Provincia de Buenos Aires v. Mar del Plata Golf Club", Fallos 146:304.

tiene cabida el dominio público eclesiástico y los bienes de la Iglesia son bienes privados de ésta, aunque afectados, en su totalidad o en parte, a la prestación de un servicio público, con las naturales limitaciones que ello implica.

Por esa misma razón, los bienes de los concesionarios de servicios públicos, afectados a la prestación de éstos, tampoco integran el dominio público sino que son bienes privados de tales concesionarios, cualquiera que sea la época o la forma de su adquisición.

Se ha afirmado en doctrina, más recientemente, que, pese a la titularidad privada de tales bienes, ellos pueden, sin embargo, quedar sujetos a un régimen jurídico que participa de los caracteres del dominio público (inenajenabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e inejecutabilidad) con la finalidad de mantener la afectación o destino específico de ellos, asegurando, de ese modo, la calidad, continuidad, eficacia y regularidad del servicio. La determinación de esos caracteres se obtendría siguiendo el mismo camino que se emplea para elaborar el perfil jurídico del dominio público, aunque con la flexibilidad derivada de la falta del elemento subjetivo y de la misión instrumental de estos bienes, siendo una de las manifestaciones de esa flexibilidad la posibilidad de que el concesionario garantice, con la autorización de la autoridad regulatoria, operaciones de crédito destinadas a financiar la incorporación de bienes a la concesión, con gravámenes sobre dichos bienes (Mata).

En el marco legal de la privatización del servicio de distribución de gas, se ha sostenido, asimismo, que, por aplicación de lo dispuesto en el art. 2340, inc. 7°, CCiv. –que incluye entre los bienes públicos las calles, plazas, caminos, canales, puentes y *cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común*—, los activos esenciales incorporados con posterioridad a la toma de posesión (obras nuevas previstas en el cronograma de inversiones ejecutadas por el licenciatario y obras no previstas ejecutadas por cooperativas y/o por terceros interesados) pertenecen al dominio público del Estado y no pueden, por tanto, ser gravados por la licenciataria, circunstancia de la cual derivaría la ilegitimidad del contrato de licencia, aprobado por decreto del Poder Ejecutivo nacional, que otorga la propiedad de tales activos a aquélla y la habilita, además, a gravarlos para tomar créditos destinados a financiar ampliaciones y mejoras del servicio licenciado, sin autorización de la autoridad regulatoria (Salomoni).

No ha tenido acogida en el derecho argentino la idea de considerar que el prestador (concesionario o licenciatario) que incorpora bienes a la concesión (o licencia) adquiere la propiedad de éstos para el concedente, de modo que éste resulte nudo propietario y aquél, titular de un derecho de uso y goce análogo al del usufructuario en el derecho privado (Mata).

2. Elemento objetivo

El dominio público es un conjunto de elementos, de cosas, de bienes, que pueden estar específicamente determinados o indeterminados, aun cuando pueden ser de algún modo determinables.

Utilizando la terminología empleada por el Código Civil en sus arts. 2311 y 2312, puede afirmarse que el dominio público se compone tanto de cosas como de objetos inmateriales, es decir, que se integra con "bienes", designación que abarca a ambos.

El componente más típico y visible del dominio público son los inmuebles, los cuales comprenden no sólo su superficie, sino también el espacio aéreo que los cubre y el subsuelo.

Las cosas que son inmuebles por accesión de un bien del dominio público también pueden componerlo; y para precisar su situación, debe recurrirse a la determinación de si el accesorio contribuye o no de manera permanente, directa e inmediata, a la finalidad u objeto a que está destinada la cosa principal.

Si bien el punto era antes discutido, hoy se acepta que los muebles también pueden formar parte del dominio público, aun los fungibles –caso de los libros que componen una biblioteca del Estado–, pero no los consumibles, por carecer éstos de la necesaria permanencia, exigible al dominio público.

Los semovientes pueden formar parte del dominio público, aun cuando, por lo común, lo hacen integrando una universalidad. Así ocurre con los animales que forman parte de un parque zoológico estatal.

Finalmente, los objetos inmateriales, como el espacio aéreo o la fuerza hidráulica de un río, y los derechos, como la servidumbre pública de sirga, o los derechos intelectuales, cuando dejan de pertenecer al autor por aplicación de la ley respectiva, también pueden concurrir a la composición del dominio público.

3. Elemento teleológico o finalista

Se acepta actualmente, prácticamente sin discusión, que los bienes del dominio público están destinados tanto al uso público directo o inmediato como al indirecto o mediato. Esa es su finalidad, aun cuando sobre esta materia tiene especial importancia lo que al respecto disponga al régimen legal establecido para el dominio público.

Ese uso público, que puede ser tanto colectivo como individual o privativo, se halla reconocido por el art. 2340, CCiv., el cual, en la enumeración que realiza de los bienes públicos, incluye tanto aquellos que pueden ser objeto de un uso directo o inmediato, como las

playas de mar o las riberas internas de los ríos, como los que pueden ser usados de manera indirecta o mediata, como ocurre con las obras públicas construidas para utilidad o comodidad común, mencionadas en su inc. 7°. Esta opinión ha sido reconocida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como se puede ver en el fallo publicado en su colección oficial[4].

Dicha utilidad o comodidad común, concepto amplio que define la finalidad del dominio público, no es sino una forma o expresión del interés público, en el cual cada habitante puede llegar a reconocer y actuar su propio interés individual o particular.

Cabe recordar, por último, que el uso indirecto o mediato sólo comprende los llamados bienes finales o de uso, o sea, aquellos que están directamente destinados al logro de los objetivos propuestos con su utilización, pero no aquellos otros que son meramente instrumentales, es decir, que están destinados a concurrir o participar en la obtención de tales finalidades, las cuales no se cumplen concretamente, en virtud de su empleo.

4. Elemento normativo o legal

También hay coincidencia respecto de que el dominio público no es una creación de la naturaleza y no existen, en consecuencia, los bienes públicos naturales o por derecho natural (Marienhoff).

El concepto del dominio público, en este sentido, es una noción jurídica que resulta de la voluntad del legislador, que es quien la determina, al crear y establecer el régimen normativo al cual estará sujeto.

Esta condición explica por qué la idea y el régimen del dominio público no son uniformes en los distintos países, sino que presentan marcadas diferencias, en lo relativo tanto a su conceptualización como a la índole de los bienes que lo componen, a su utilización, etcétera.

El marco normativo o legal tiene, pues, decisiva influencia en todas estas cuestiones, poniendo de manifiesto que la oportunidad y la conveniencia, así como las ideas que se tengan en un momento dado sobre el bienestar general y el interés público, revisten gran importancia respecto del régimen del dominio público que el legislador pretenda establecer.

El régimen legal previsto es el que perfila la existencia de la propiedad pública del Estado sobre los bienes que componen el dominio público, sus características y sus limitaciones, las finalidades que habrán de perseguirse e, incluso, el uso o empleo de los bienes que lo componen.

[4] Corte Sup., 1930, "Puebla, Germán v. Provincia de Mendoza", Fallos 158:358.

La determinación de los bienes públicos, como comúnmente se acepta, por referencia a la condición jurídica de las cosas, es una cuestión "civil", comprendida dentro de aquellas que las provincias han delegado al Gobierno federal (art. 67, inc. 11, CN –actual 75, inc. 12–) y que, por tanto, éstas no pueden resolver.

En consecuencia, sólo puede ser llevada a cabo por ley formal, dictada por el Congreso nacional, lo que se ha concretado mediante la sanción del Código Civil, que trata tal cuestión.

Por ello mismo, el acto administrativo no puede nunca ser fuente atributiva del carácter público o privado de un bien, y cabe a la Administración Pública sólo la posibilidad de crear los componentes del dominio público llamado "artificial", es decir, aquel que puede ser construido, organizado o formado y que no procede de la naturaleza.

Es, pues, la ley nacional civil la que definirá el carácter público de los bienes, lo que no quita ni impide que el dominio público, compuesto de ese modo, sea –como ya se sabe– un instituto de derecho público, sometido a un régimen también de derecho público.

Cuando la determinación de un bien público ha sido hecha específicamente por la ley, no surgen dificultades. Cuando la determinación es genérica o cuando no existe una determinación específica ni genérica, la cuestión exige una interpretación integradora de la doctrina y la jurisprudencia, formulada con arreglo a los principios consagrados por el art. 16, CCiv., que admite la interpretación analógica y la que resulta de los principios generales del derecho.

Las provincias conservan su facultad de regular el uso de los bienes del dominio público que se hallan en su jurisdicción; al efecto, puede recordarse los códigos y las leyes que han sancionado respecto de las aguas públicas.

> Más recientemente, se ha sostenido en doctrina que, siendo el dominio público un título de intervención del Estado, él debe ser regulado por el derecho administrativo y, por ende, por las provincias, en lo relativo tanto a la determinación de los bienes que lo integran, como a sus fines y usos, constituyendo tal regulación una potestad no delegada a la Nación (Salomoni).

VIII. DEFINICIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

Considerando lo expuesto en los dos parágrafos anteriores, estamos ya en condiciones de proponer la definición del dominio público: es "*el conjunto de bienes de propiedad del Estado*, lato sensu, *afectados al uso público, directo o indirecto, de los habitantes, y sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público, y por tanto exorbitante del derecho privado*".

La definición formulada, como se advierte, concurre a destacar las siguientes notas caracterizantes de la noción conceptual del dominio público:

a) Es un conjunto de bienes, es decir, de cosas, bienes inmateriales y derechos, cuya naturaleza puede ser muy diversa, pero que deben reunir la condición de cierta permanencia en el tiempo.

b) Tales bienes son de propiedad del Estado, entendido el concepto en el sentido más amplio, o sea, como un conjunto integrado de personas jurídicas públicas estatales, a saber, el Estado nacional, las provincias, los municipios, las entidades autárquicas territoriales o institucionales y demás componentes de la Administración Pública centralizada o descentralizada.

c) Esa propiedad del Estado no es semejante a la propiedad de derecho privado o civil, que corresponde a los particulares, sino que aparece como una propiedad especial, pública, sometida a limitaciones singulares, que la diferencian específicamente de la otra, derivadas del interés público que le da fundamento y sustento.

d) Los bienes que componen ese dominio están afectados al uso público, el cual puede ser directo o indirecto y, a su vez, colectivo o individual o privativo, correspondiendo ese uso a todos los habitantes, conforme lo que dispongan las leyes y los reglamentos dictados en su consecuencia.

e) Los bienes del dominio público, como tales, están sometidos a un régimen jurídico propio, prevalecientemente de derecho público y, por tanto, exorbitante del derecho privado, que es aplicable a ellos en cuanto esos bienes son afectados al dominio público, siendo esa afectación la que les otorga todos los caracteres propios de ese dominio.

IX. NATURALEZA JURÍDICA DEL DOMINIO PÚBLICO

Antiguamente, no se concebía la posibilidad de que existiera otra forma de propiedad que no fuera la consagrada por el derecho privado, por la ley civil, de modo que todo aquello que pudiera asemejársele, pero que no reunía sus caracteres específicos, no podía ni debía ser considerado como propiedad.

De ahí la posición de quienes sostenían que si el dominio público existía, los bienes que lo componían no eran propiedad de los entes públicos, sino que éstos, simplemente, cumplían, respecto de ellos, funciones de conservación, mejoramiento, tutela y policía.

Dentro de esta corriente, autores del prestigio de Duguit y Jèze no sólo rechazaban la existencia de una tal propiedad, sino que, además, la consideraban inútil, cuando no peligrosa, bastando las teorías de

la afectación o del patrimonio-fin para explicar suficientemente las modalidades y particularidades propias del dominio público.

Contrariamente, si se aceptaba que existía un derecho de propiedad del Estado sobre el dominio público, simultáneamente se reconocía, simplemente, que esa propiedad era la propiedad quiritaria, la común, prevista por el derecho civil, sin perjuicio de ciertas reglas especiales impuestas por el destino público de los bienes del dominio público.

Ninguna de estas explicaciones sobre la naturaleza jurídica del dominio público resultaban satisfactorias, lo que dio efecto a que paulatinamente se fuera abriendo camino la concepción de la existencia de una propiedad especial de derecho público, distinta de la propiedad civil y cuyo régimen es también sensiblemente diferente, y que es la propiedad pública o de derecho administrativo. Hauriou fue uno de los primeros y más firmes sostenedores de este criterio, que hoy ya ha recibido el apoyo de la mayor parte de la doctrina administrativa.

En consecuencia, debe concluirse que la naturaleza jurídica del dominio público es la de una propiedad pública, un dominio condicionado por las modalidades del sujeto que es titular de él, y por las finalidades a que está destinado, que son, finalmente, de interés público.

La existencia de estas dos formas de la propiedad –la pública y la privada– resulta de la ley, la cual las crea, determina y regula, atendiendo en un caso –el de la propiedad pública—, a los intereses y fines de la colectividad, a intereses públicos; mientras que en el otro, tiene en vista, específicamente, los intereses individuales o personales, el interés privado, pudiendo ambas coexistir armónicamente, pues están previstas para situaciones diferentes, ambas necesarias e importantes.

> Una de las manifestaciones de la diferencia se da, por ejemplo, en los casos de transferencia de bienes del dominio público por la provincialización de ex territorios nacionales. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado, en ese sentido, que "no deben perderse de vista las modalidades del derecho público y su incompatibilidad con las que rigen la transmisión del dominio en el derecho privado", y con fundamento en esa idea ha considerado aceptable que en casos de transferencia por provincialización, no se requiera la tradición de los inmuebles en los términos establecidos en ordenamiento civil, toda vez que ésta responde a una exigencia de publicidad suplida con la sanción y la publicidad de la ley de provincialización[5].

[5] Corte Sup., 19/12/2000, "Administración de Parques Nacionales v. Neuquén", Fallos 323:4046.

X. CARACTERES JURÍDICOS DEL DOMINIO PÚBLICO

El dominio público presenta dos caracteres típicos, de los cuales uno es resultado del otro: su inalienabilidad y su imprescriptibilidad, de los que se derivan importantes consecuencias. Aparecen a mediados del siglo XIX, justamente con la diferenciación entre el dominio público y el dominio privado, primero como una regla no escrita, de raigambre jurisprudencial y consuetudinaria, y luego como una norma impuesta por la mayoría de las legislaciones que tratan la cuestión.

No obstante, cabe tener presente que si todo bien del dominio público es inalienable e imprescriptible, la inversa no es cierta, puesto que existen, por imperio de la ley, otros bienes que también reúnen esas condiciones y que, sin embargo, no sólo no integran el dominio público, sino que incluso pueden pertenecer al dominio privado de los particulares.

Ambos caracteres del dominio público buscan su intangibilidad, el mantenimiento de su integridad como tal, puesto que si los bienes que lo componen no fueran inalienables e imprescriptibles, se podrían ver indebidamente y continuamente disminuidos, contrariando las finalidades que dan razón de ser a su existencia.

> Se ha sostenido que la razón de ser de tales atributos es servir de medios jurídicos a través de los cuales se tienda a hacer efectiva la protección de los bienes dominiales a efectos que éstos cumplan su fin (Nielsen).

También se suele citar, como otro de los caracteres del dominio público, el de hallarse sujeto al poder de policía que el Estado cumple sobre él –policía del dominio público– con modalidades muy específicas; pero esta particular condición, más que un carácter propio, es una consecuencia de su presencia, pues ese poder de policía tiende a su conservación, manteniendo su protección y buen uso. No es, pues, una modalidad inherente a su existencia, sino un resultado de ella, conclusión que incluso puede hacerse extensiva, en realidad, a los otros dos caracteres admitidos tradicionalmente.

La inalienabilidad y la imprescriptibilidad de los bienes del dominio público nacen con su afectación y duran mientras ésta se mantenga, pues de otro modo, se vería comprometido el uso público y las exigencias que de él se derivan.

La inalienabilidad implica que los bienes del dominio público están sustraídos del comercio jurídico, es decir, son indisponibles. Pero esa indisponibilidad no es absoluta, ya que se refiere, exclusivamente, a las relaciones de derecho privado, y es admisible, en cambio, el comercio jurídico de derecho público, puesto que éste no altera ni perjudica

la afectación de esos bienes por ser compatible con su naturaleza y destino.

Nuestro derecho positivo no ha consagrado expresamente el principio de la inalienabilidad, pero ella resulta de lo dispuesto en los arts. 953, 2336 y 2604, CCiv., y ha sido admitida, con todos sus efectos, por la jurisprudencia.

Como resultantes de esa condición de inalienabilidad de los bienes del dominio público, se señalan las siguientes:

a) tales bienes no pueden ser objeto de compraventa, ni de otros actos jurídicos que impliquen la transferencia de su propiedad;

b) tampoco pueden ser hipotecados ni afectados por servidumbres de derecho privado, usufructos u otros derechos reales; son admisibles, en cambio, las servidumbres públicas;

c) tampoco pueden ser embargados ni ejecutados judicialmente;

d) no pueden ser objeto de reivindicaciones o acciones petitorias, si han sido regularmente incorporados al dominio público;

e) tampoco procede, a su respecto, la acción de despojo, salvo casos especiales;

f) no pueden ser expropiados por la misma persona jurídica pública estatal que tiene su propiedad, y es admisible, en cambio, que la Nación pueda expropiar bienes del dominio público provincial o municipal, y las provincias de los municipios; también se ha aceptado, en situaciones muy excepcionales, que las provincias puedan expropiar bienes de la Nación cuando un interés local vital así lo impone.

g) como principio general, los bienes del dominio público no están sujetos a las obligaciones que resultan de la vecindad, como medianería, vistas y luces, aun cuando esta regla admite excepciones justificadas, fundadas en razón de su uso o destino.

La imprescriptibilidad de los bienes del dominio público, como fácilmente se comprende, resulta directamente de la condición de inalienables de tales bienes, consistiendo en la imposibilidad jurídica de que los bienes de esa clase puedan ser objeto de prescripción adquisitiva por parte de los terceros. Como se trata de bienes que están fuera del comercio, no puede ejercerse sobre ellos posesión útil, que es la base indispensable de la prescripción, por lo que ésta tampoco cabe, al igual que las acciones posesorias y los interdictos.

La imprescriptibilidad tampoco ha sido consagrada por nuestra legislación positiva en forma expresa, pero surge de lo previsto en los arts. 2400, 3951, 3952 y 4019, CCiv., así como de la nota del art. 3952 citado.

La imprescriptibilidad, cabe recordar, sólo se refiere a la propiedad de los bienes del dominio público, pero no a su uso, que puede ser adquirido de ese modo cuando el derecho vigente lo autoriza.

Modernamente, se ha propuesto una atemperación del principio de imprescriptibilidad, sobre la base de reducirla a extremos reales y razonables, compatibles con la afectación de dichos bienes al uso público (García de Enterría). Se cita, en ese sentido, el caso de ciertos caminos que han dejado de ser usados o que han perdido su uso, lo cual implicaría una desafectación tácita, que autorizaría la prescripción de los terceros. Entre nosotros, esta posibilidad no ha sido recibida, no sólo porque contraría normas legales existentes, sino porque parece contraria a la naturaleza y esencia misma del dominio público.

XI. CLASIFICACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

Son varias las clasificaciones que la doctrina ha efectuado respecto del dominio público, atendiendo a diferentes criterios, las cuales no revisten todas el mismo interés jurídico.

Desde el punto de vista subjetivo, y teniendo en cuenta la persona jurídica pública estatal que puede ser titular del dominio público, se lo diferencia en dominio de la Nación, de las provincias, de los municipios o de los entes autárquicos o descentralizados. La simplicidad de esta diferenciación exime de mayores comentarios y tiene importancia en cuanto al régimen jurídico a que estará sujeto ese dominio público, principalmente por la posibilidad del establecimiento de sistemas generales o locales, según los casos.

En razón de la formación de los bienes que compongan el dominio público, ésta se distingue en natural y artificial.

El dominio público natural es aquel que versa sobre bienes que se hallan en la naturaleza y sobre los cuales no es posible la intervención de la mano del hombre, como las playas del mar o de los ríos, los ríos, los arroyos, etcétera.

El dominio público artificial, en cambio, está constituido por bienes que son creados o resultan de la acción humana, o en los cuales esa acción es indispensable y necesaria para que el bien aparezca como tal: es el caso de las plazas, calles, caminos, puentes, canales navegables, etcétera.

En la doctrina italiana, el dominio público natural se denomina necesario, mientras que el artificial se designa como accidental.

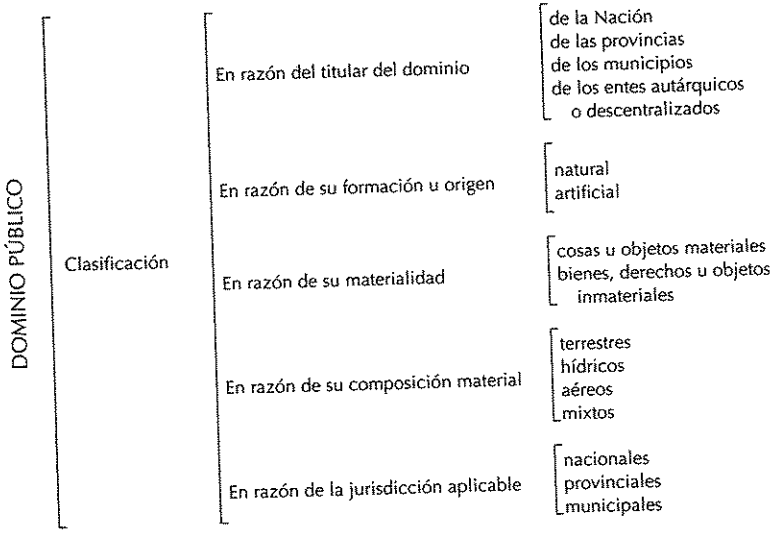
Esta clasificación interesa en cuanto al régimen de afectación y desafectación de tales bienes y a su delimitación y alineamiento.

Considerando la materialidad en sí misma de los bienes que pueden integrar el dominio público, se los divide en cosas u objetos materiales, y en objeto inmateriales y derechos, también designados como objetos incorporales. Esta clasificación está acorde con lo que señala, respecto de las cosas, la legislación civil.

Si se tiene en cuenta, en cambio, la composición material de los bienes del dominio público, se los diferencia en terrestres, hídricos, aéreos y mixtos, siendo estos últimos los hidroterrestres.

Finalmente, y teniendo en cuenta cuál es la jurisdicción que se aplica y rige respecto de los bienes del dominio público, se los agrupa en bienes sometidos a jurisdicción nacional, provincial o municipal, diferenciación que puede o no coincidir con la del lugar o el carácter del bien, según la primera de las clasificaciones citadas.

El cuadro siguiente resume lo expuesto:



XII. AFECTACIÓN Y DESAFECTACIÓN

La afectación es el hecho o la declaración de voluntad de un órgano estatal con competencia para ello, en cuya virtud un bien queda librado al uso público, directo o indirecto.

La expresión "afectación" constituye, en realidad, un galicismo –deriva de la voz francesa *affectation*– y se ha considerado que no trasunta el sentido y alcance que en esta materia se le asigna.

Afectar, en verdad, en su significación jurídica más próxima, implica tanto como anexar una cosa a otra principal; y por ello se ha propuesto reemplazar ese vocablo por el de "consagrar", que importa tanto como dedicar algo a un fin determinado. De cualquier manera, el largo uso y su convencional comprensión ha hecho prevalecer la expresión "afectación", que sigue utilizándose.

La afectación, que siempre debe estar referida a bienes cuya titularidad corresponde al Estado *lato sensu*, supone dos momentos diferentes, a saber: a) uno objetivo o material, que consiste en la existencia del bien sobre el cual habrá de recaer y b) otro subjetivo o intencional, que consiste en la declaración de voluntad o en el accionar del órgano estatal correspondiente, en cuya virtud el bien de que se trata es librado al uso público, otorgándose ese destino.

La afectación de los bienes que componen el dominio público natural sólo puede resultar de una ley nacional, que será la misma que les otorga su condición jurídica como tales.

La afectación de los bienes del dominio público artificial, en cambio, puede resultar también de una ley provincial, de actos administrativos o aun de hechos de la administración, como la inauguración de una obra, que es librada al uso público; el dejar expedita la cosa, como ocurre con las calles, el retiro o la supresión de los obstáculos que impedían el uso público; etcétera.

> La Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene resuelto que cuando el Estado nacional o provincial, sobre el terreno de un particular y con conocimiento de éste, realiza una obra pública y la entrega al uso de la colectividad, ya no puede mantenerse la distinción entre el terreno que seguiría siendo del dominio particular y regido por el Código Civil y la obra perteneciente al público y ajeno, por consiguiente, al régimen de dicho Código, pues se trata, en ese caso, de un bien material y jurídicamente indivisible, integrante del dominio público, fuera del comercio de derecho privado y excluido del ejercicio de acciones reales[6].

La determinación del órgano competente para efectuar la afectación, la naturaleza jurídica de ésta y las formas de que debe estar revestida, quedan precisadas, como se entiende, por la aplicación de los principios precedentes: la ley nacional debe ser dictada por el Congreso nacional; la ley provincial, por las legislaturas de provincia; los actos administrativos, por los órganos de ese carácter con competencia para dictarlos; y los hechos administrativos deben ser cumplidos por órganos de esa misma clase que puedan ejecutarlos. Ésa es también su naturaleza jurídica y su forma, la prevista para cada uno de ellos por el derecho vigente.

La afectación debe cumplir ciertos requisitos para producir válidamente sus efectos, que son los siguientes:

a) debe expresar el asentimiento de la autoridad competente, que será expreso, en el caso de las leyes, de los actos administrativos; o implícito, en el supuesto de los hechos de la administración;

[6] Corte Sup., 5/9/2002, "Bergadá Mujica", Fallos 325:2223.

b) debe ser actual y no derivar para el futuro la incorporación al uso público; y

c) debe ser efectiva y no potencial, de modo que el uso público pueda llevarse a cabo, pudiéndoselo realizar por estar disponibles los bienes para el uso de que se trate.

> El carácter real y efectivo de la afectación ha sido exigido por la Corte Suprema[7].

La prescripción y el uso inmemorial no sólo pueden llegar a producir la adquisición de un bien determinado a favor del Estado, sino que son también idóneos para afectarlos al uso público, directo o indirecto.

No se debe confundir la asignación del carácter público de un bien determinado con su afectación al dominio público. Mientras que la primera importa establecer que ese bien integrará el dominio público, la segunda, en cambio, implica que él queda efectivamente librado al uso público (Marienhoff).

La afectación produce el resultado de admitir ese uso por la comunidad y, al mismo tiempo, el de someter a los bienes afectados al régimen especial de derecho público al cual están sometidos los bienes del dominio público.

El hecho de que se cambie o altere el uso público a que está destinado un bien del dominio público –situación que en la doctrina se conoce como "mutación"– no altera su condición ni exige una nueva afectación.

La desafectación, a la inversa, consiste en la manifestación de voluntad o en los hechos en cuya virtud un bien deja de estar destinado al uso público, saliendo –en consecuencia– del dominio público para ingresar al dominio privado del Estado o de los particulares, según corresponda. La que se produce por una manifestación válida de voluntad se denomina desafectación formal.

> En términos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la desafectación de un bien del dominio público produce el efecto general de cambiar la condición jurídica de éste[8].

Como regla general, cabe sostener que la desafectación debe emanar de los mismos órganos públicos que dispusieron la afectación, con las mismas modalidades y formas, las cuales tendrán igual

[7] Corte Sup., 1942, "Lanusse, Pedro y Antonio SA v. Provincia de Buenos Aires", Fallos 194:210, y sus citas; íd., 1958, "Nación v. Ribón, Diana Gregorina Rosa Blanca González Moreno de y otros", Fallos 242:170, entre otros.

[8] Corte Sup., 1926, "Alió, Enrique por la Provincia de Buenos Aires v. SA Club Mar del Plata", Fallos 146:288.

naturaleza jurídica, aun cuando este principio admite excepciones y alteraciones, derivadas de la naturaleza y la condición del bien de que se trate (natural o artificial) y de la circunstancia de si mantiene o no su individualidad.

Los hechos que produzcan la desafectación pueden consistir tanto en hechos humanos como de la naturaleza. Los bienes naturales, por lo común, no pueden resultar desafectados por hechos del hombre, pues éste carece de la posibilidad de hacerlo, como ocurre con el cambio del lecho de un río. Sólo la naturaleza, con su poder, puede producir tales efectos. La desafectación, cabe recordar, no se debe confundir con la destrucción del bien que estaba afectado al uso público, cualquiera que sea su causa, pues una constituye un instituto jurídico, mientras que la otra es un hecho situado fuera de los límites del derecho.

Como hechos del Estado capaces de producir la desafectación de bienes del dominio público se citan:

a) el cambio de destino de un edificio público, que se sustrae al uso público;

b) el cierre definitivo de un camino;

c) el cultivo o la siembra del terreno destinado a calle; etcétera.

La validez y la eficacia de la desafectación están subordinadas, en todos los casos, a que se haya manifestado el asentimiento claro de una persona jurídica estatal, ya que los actos de los administrados o particulares serán siempre ineficaces para producir una desafectación; y a que ese asentimiento provenga de un órgano estatal que, al hacerlo, actúe en ejercicio de la competencia que tiene atribuida.

Se suele citar como un supuesto de desafectación la que se produciría por el no uso inmemorial de un bien del dominio público.

El no uso inmemorial, que no debe ser confundido con la prescripción, por cuanto no altera la titularidad del bien sino simplemente su régimen jurídico, ha sido aceptado por la mayoría de la doctrina como una forma admisible de desafectación, aunque limitada a los bienes que componen el dominio público artificial, ya que los integrantes del dominio público natural sólo pueden desafectarse por actos formales, ya sea ley o, en ciertos supuestos, acto administrativo fundado en ley.

Sin embargo, el simple no uso no produce, por sí mismo, aun cuando fuere inmemorial, la desafectación. Para que ello ocurra es menester que, además, exista el indubitable asentimiento de la Administración Pública, en cuanto ésta debe haber admitido, tolerado o aun concurrido a ese no uso. De otro modo, serían los hechos o actos de los particulares administrados los que producirían la desafectación, lo cual –como queda dicho– no es admisible ni posible.

XIII. COMPOSICIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

En razón de su condición y composición material, es común distinguir los bienes que componen el dominio público en terrestres, marítimos y aéreos, aun cuando estas designaciones no correspondan exactamente en todos los casos a que se aplican.

1. Dominio público terrestre

El dominio público terrestre es aquel que recae o versa sobre bienes inmuebles que son de propiedad pública del Estado, *lato sensu*, y que están afectados al uso público, directo o indirecto, de la comunidad.

Figuran entre ellos, en primer lugar, las calles, parques, plazas, caminos, etc., que constituyen vías generales de comunicación, que pueden ser tanto urbanas como rurales y que, si han sido válidamente afectados a ese uso público, concurren a integrarlo (art. 2340, inc. 7°, CCiv.).

Las vías públicas deben ser adecuadamente deslindadas de las propiedades de los particulares que sean vecinas con ellas, a fin de precisar concretamente qué es lo que está afectado al uso común. La operación que se lleva a cabo para ese deslinde se denomina "alineación" y constituye una facultad de la administración que ésta ejerce en tutela del dominio público.

La alineación, por su índole, no debe ser confundida con la delimitación, puesto que si ésta se refiere al deslinde de bienes públicos de origen natural, la primera –en cambio– se relaciona con los bienes públicos cuya existencia depende de la obra o la acción humana. Por ello, se deslinda un río o un lago, mientras que se alinea una calle o un camino. Además, cabe recordar que la delimitación es sólo declarativa de la existencia del dominio público sobre determinado lugar circunscrito, mientras que la alineación puede dar lugar al traspaso de bienes del dominio privado al dominio público, con los recaudos necesarios para ello, tal como ocurre cuando se efectúa la apertura de una nueva calle o se ensanchan las existentes.

Producida la alineación, los propietarios particulares linderos deben respetar la línea de edificación que hubiera sido fijada y tienen derecho a exigir que se la precise, cuando la Administración aún no lo hubiera hecho.

La existencia de calles y caminos plantea otros interesantes problemas, como los que se derivan de los cambios de nivel dispuestos por la autoridad administrativa, que pueden originar la indemnización de los colindantes que hubieran sido perjudicados y los que se refieren a la reparación y demolición de los edificios linderos con las vías públicas

que amenacen ruina, medidas que aparecen como una manifestación de la policía sobre las vías públicas.

En la doctrina francesa, finalmente, se distingue, en este aspecto, entre la policía de la circulación o tránsito en sí mismo (*police du roulage*) y la policía de la vía pública como bien componente del dominio público (*police de la voirie*), aun cuando ambas concurren a fines muy próximos en su resultado final.

Durante largo tiempo se ha discutido, y se discute aún, sobre la condición jurídica de los cementerios y sepulturas, y sobre las delicadas relaciones a que su existencia da lugar.

Si bien se ha llegado a sostener que los cementerios públicos consisten ya en un bien del dominio privado del órgano público que los constituye, por lo común, un municipio, ya en un bien cuya situación jurídica es ecléctica, pública en una parte y privada en otra; puede considerarse predominante la posición de quienes entienden que son bienes del dominio público, afectados a una finalidad de interés general, como es la de que los particulares pueden efectuar el enterramiento de los cadáveres de sus deudos fallecidos, o se efectúe el de las personas que carecen de ellos. Distinta consideración merecen, en cambio, los cementerios privados –por ejemplo, los de colectividades extranjeras o los que existen en ciertos grandes establecimientos rurales–, los cuales constituyen bienes privados de los particulares que los poseen, sin perjuicio de que también sobre ellos se ejerza, como es natural, el poder de policía del Estado.

Cuatro son las clases de sepulturas que pueden darse en los cementerios:

a) el osario o fosa común, que es un lugar colectivo de inhumaciones y que da lugar a un uso común del dominio público;

b) el nicho, que es individual y para una persona determinada, que aparece como un uso especial del dominio público;

c) la sepultura en tierra, que presenta las mismas características de la anterior; y

d) los sepulcros –panteones, mausoleos y bóvedas–, que son un lugar colectivo de enterramiento, que se configuran también como un uso especial del dominio público.

Con excepción de las inhumaciones en el osario o fosa común, que dan lugar a un mero interés simple, las restantes –que derivan de la existencia de una concesión– generan un derecho subjetivo. Respecto de los nichos y las sepulturas en tierra, como son individuales y otorgados para una persona determinada, no se suscitan a su respecto cuestiones atinentes a la posibilidad de su transferencia o enajenación, lo que se presenta, en cambio, respecto de los sepulcros.

Algunos autores han entendido que los sepulcros constituyen una propiedad *sui generis*, mientras que otros, con mayor imprecisión aun, entienden que el derecho sobre los sepulcros resultaría de un contrato innominado entre el Estado y el particular.

Mayor asidero presenta el criterio de quienes han entendido que se estaría frente a un bien de derecho civil, como lo dijo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo publicado en su colección oficial (Fallos 145:331), o ante una propiedad común de derecho civil, que podría ser objeto de disposición por parte de quien fuera su titular.

Parece preferible la opinión según la que los sepulcros no son otra cosa que una proyección material y concreta del derecho de uso nacido de la concesión sobre una parte del dominio público que es el cementerio, teniendo el particular que recibe esa concesión una propiedad de derecho público, sujeta al derecho administrativo, sobre los elementos específicos que constituyen el sepulcro, con todas sus consecuencias (Marienhoff). Por lo demás, los sepulcros, con el resto del cementerio, configuran una "universalidad", partiendo aquéllos, en consecuencia, de la condición jurídica del todo que componen.

La adopción de uno u otro de estos sistemas tiene directa influencia, como fácilmente se comprende, en todo lo que se refiere a su enajenación, embargo, prescripción, etcétera.

También se ha discutido en la doctrina respecto de la condición jurídica de los edificios que pertenecen al Estado, es decir, si constituyen dependencias del dominio público o del dominio privado de éste.

En realidad, esas divergencias responden, más que nada, a la noción que se haya adoptado respecto del dominio público, al concepto que se tenga de éste.

Nosotros, en un parágrafo anterior, hemos dado la definición del dominio público, de la cual surge que serán del dominio público aquellos edificios que, perteneciendo al Estado, *lato sensu*, estén afectados al uso público, ya sea directo o indirecto, y sometidos, por ende, al régimen jurídico que se haya previsto al efecto.

Este criterio doctrinal coincide, por lo demás, con el legal establecido por el art. 2340, inc. 7°, CCiv., con la aclaración de que la utilidad o comodidad común de que habla esa norma jurídica son meras formas del uso público indirecto, y con la salvedad de que debe tratarse de bienes finales o de uso y no de bienes meramente instrumentales.

Si no se dieran esas condiciones, el edificio de propiedad del Estado integraría su dominio privado.

Por ello, se ha entendido que componen el dominio público, por ejemplo, las casas de gobierno, el Congreso nacional y las legislaturas provinciales, los ministerios, los tribunales de justicia, las escuelas,

colegios y universidades, las comisarías de policía, las prisiones, los hospitales, los asilos y los hospicios, etcétera.

Por esa misma razón, también componen el dominio público los monumentos y los lugares declarados históricos, las ruinas y los yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico, así como los edificios, las construcciones y demás cosas, incluso muebles, que están destinadas a la defensa nacional, como fortalezas, arsenales, cuarteles, aeródromos y bases navales o militares, el armamento portátil o pesado, los buques de guerra, etcétera.

2. Dominio público marítimo

El dominio público marítimo es aquel que está compuesto por el elemento líquido o por los bienes en los cuales éste tiene un rol preponderante o predominante, y que cumplen las demás condiciones requeridas para que un bien sea calificado como del dominio público.

El mar territorial, que es aquel que ha sido delimitado por la legislación aplicable en la materia, constituye un componente del dominio público, según lo establecido por el art. 2340, inc. 1°, CCiv., independientemente del poder jurisdiccional establecido por esa misma legislación sobre la zona contigua. La soberanía de la Nación se extiende, además, al lecho del mar y al subsuelo, con los recursos naturales que contenga.

> La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aprobada por la República Argentina mediante la ley 24.543, dispone que cada Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de las líneas de base determinadas de conformidad con lo fijado por dicha Convención (art. 3°). A su vez, reconoce la soberanía del Estado ribereño al espacio aéreo sobre el mar territorial así como al lecho y subsuelo de éste (art. 2°, punto 2).

Los mares interiores, que son aquellos que carecen de comunicación con el mar territorial o el mar libre, las bahías, ensenadas, puertos y ancladeros constituyen, igualmente, bienes del dominio público, lo mismo que las playas de mar (art. 2340, incs. 2° y 4°, CCiv.).

Lo mismo ocurre con los ríos, sus cauces y sus riberas, interiores, los neveros y glaciares, y todas las demás aguas, incluso las subterráneas, que tengan o adquieran la aptitud de satisfacer usos de interés general, sin perjuicio del derecho de los propietarios de cada fundo de extraer las que les sean necesarias, conforme a las normas que sean aplicables (art. 2340, incs. 3° y 4°, CCiv.). Asimismo, tienen dicho carácter las aguas de los arroyos que corren por sus cauces naturales y

las de los manantiales, sean continuas o discontinuas, y las que nazcan en inmuebles del dominio público.

> La Corte Suprema ha precisado que la definición jurídica de ribera no involucra a las márgenes, las cuales no participan del carácter de bien del dominio público y están sometidas, por tanto, bien que a un régimen particular (artículo 2639, CCiv.), a la propiedad privada de los ribereños, a quienes asiste el derecho de protegerlas de la acción de la aguas y la obligación de asumir, en razón de su emplazamiento, su cuidado físico y los riesgos derivados de la acción erosiva del río[9].

Las aguas lacustres, dormidas o durmientes, así llamadas porque su circulación es casi imperceptible, se hallan formadas por los lagos y las lagunas, que son naturales, y las represas y los estanques, que son artificiales.

Los lagos y las lagunas que sirvan a la navegación, incluidos sus lechos, como es obvio, son integrantes del dominio público (art. 2340, inc. 5°, CCiv.), y debe entenderse por tales aquellos en que sea posible la verdadera navegación y no el simple transporte por flotación.

La condición jurídica de los lagos y las lagunas no navegables ha suscitado discrepancias, puesto que si una interpretación directa de las normas ya citadas y de otras conexas llevaría a la conclusión de que no integran el dominio público, otras opiniones las consideran, no obstante, como formando parte de él. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en algunos fallos, ha declarado que pertenecen a los propietarios de las tierras donde se hallan[10].

Las márgenes de los lagos y las lagunas navegables, así como las acumulaciones artificiales de agua, pertenecen al dominio privado, salvo que estas últimas estén en lugares públicos.

Las islas, formadas o que se formen en el mar territorial, en toda clase de ríos o en los lagos navegables, forman parte del dominio público cuando no pertenezcan a los particulares (art. 2340, inc. 6°, CCiv.).

El dominio y la jurisdicción sobre estas cosas del dominio público corresponderán a la Nación o las provincias, según lo que al respecto resulte de la aplicación de las normas de la Constitución Nacional, y la distribución de poderes y atribuciones que ella ha efectuado.

> La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha decidido que pertenecen al dominio público provincial los ríos, navegables o no, y sus playas[11] y

[9] Corte Sup., 26/5/1992, "Unitan A.", Fallos 315:1085.

[10] Corte Sup., 1923, "Frederking, Gustavo v. Provincia de Buenos Aires", Fallos 138:295.

[11] Corte Sup., 1909, "Gobierno nacional y Sociedad del Puerto del Rosario v. Provincia de Santa Fe", Fallos 111:179 y 197.

las playas de los mares[12], sin perjuicio de la jurisdicción nacional respecto de todo lo relacionado con la navegación interestadual[13].

3. Dominio público aéreo

Es importante recordar, para comprender esta materia, que no debe confundirse el aire con el espacio aéreo, y que si el primero –elemento gaseoso, móvil y de renovación permanente– es una *res communis omnium*, el segundo tiene una índole distinta y puede ser objeto de apropiación y dominio.

¿Integra el espacio aéreo el dominio público? ¿Cuándo y en qué medida?

No existe en nuestro Código Civil norma alguna que otorgue al espacio aéreo ese carácter; el art. 2340 no lo menciona.

La cuestión, por ende, debe resolverse sobre la base de una interpretación jurídica, que tenga en cuenta las reglas que son aplicables en ese sentido y a las cuales ya nos hemos referido.

El dominio público aéreo, como consecuencia, se regula por principios que son análogos a los que rigen en materia de dominio público marítimo y sólo corresponde precisar desde dónde comienza el espacio aéreo del Estado y cuáles son sus límites en lo vertical y en lo horizontal.

El art. 2518, CCiv., dispone que la propiedad del suelo se extiende al espacio aéreo sobre el suelo en líneas perpendiculares. Si bien esta norma no ha fijado ningún límite en ese sentido, la interpretación doctrinal y aun jurisprudencial ha entendido, con sobrada razón, que esa propiedad se extiende tan sólo hasta donde lo imponga el interés práctico del superficiario, su interés útil, fundado en su posible utilización.

Por encima de ese linde, que como se comprende no es fijo sino variable y contingente, el espacio aéreo corresponde al Estado, el que también lo posee desde la misma superficie del suelo, en las tierras que sean de su dominio.

En sentido horizontal, en cambio, el espacio aéreo, con las salvedades expuestas, corresponde al Estado en todo el ámbito de sus límites, incluyéndose el que corresponda al mar territorial.

En sentido vertical, finalmente, el espacio aéreo, por encima del que corresponde al dominio de los particulares, se extiende ilimitadamente, o por lo menos hasta donde sea posible aplicar e imponer las normas jurídicas existentes o que se establezcan al respecto.

[12] Corte Sup., 1909, "Gobierno nacional y Sociedad del Puerto del Rosario v. Provincia de Santa Fe", cit.; íd., 1932, "Dondero, Juan; Riso, Agustín, y Tubio, Manuel Eiras v. Provincia de Buenos Aires", Fallos 165:406.

[13] Corte Sup., 1969, "Franck, Roberto Ángel v. Provincia de Buenos Aires", Fallos 275:357; íd., 1977, "Provincia de Buenos Aires v. Nación", Fallos 297:236.

El espacio aéreo del Estado constituye su dominio público aéreo, sobre el cual ejercerá todos los derechos y poderes que le corresponden sobre cualquier bien del dominio público y, además, los que son inherentes a su soberanía.

El dominio y la jurisdicción sobre el dominio público, aéreo, al igual que lo que ocurre en materia de dominio público marítimo, corresponderán a la Nación o a las provincias, según lo que resulta de las normas de la Constitución Nacional y la distribución de poderes y facultades que ella ha efectuado.

La importancia del dominio público aéreo y de su utilización ha crecido enormemente en nuestra época, teniendo en cuenta la aparición de la aeronavegación, las radiocomunicaciones y otras formas de actividad desarrolladas por el progreso técnico y que imponen la obligación del Estado de regular el empleo del espacio aéreo.

4. Las universalidades públicas

Existen bienes que integran el dominio público –como ocurre en el caso de una biblioteca pública, un museo de arte o de ciencias naturales del Estado, o un jardín zoológico de un municipio– que no se hallan constituidos por un inmueble o un mueble, sino por un conjunto de inmuebles o de muebles, o de ambos a la vez, que forman un todo, un conjunto inescindible, que pertenece a un mismo sujeto estatal y que está destinado a un fin único. Son las universalidades públicas, cuyo concepto jurídico se funda en la teoría de lo principal y accesorio, en la cual lo principal impone su condición a lo accesorio.

El carácter público de esas universalidades radica, principalmente, en que están destinadas a un uso público, directo o indirecto, lo que las encuadra en las provisiones del art. 2340, inc. 7°, CCiv., en cuanto éste habla de utilidad o comodidad común.

En las universalidades públicas, no sólo debe considerarse como componente del dominio público la universalidad, es decir, el conjunto o el todo, sino también los elementos esenciales y accesorios que la configuran y permiten su uso público.

Como es natural, son aplicables a las universalidades públicas, como componentes del dominio público, los principios y reglas y las normas legales previstas para la existencia y uso de ese dominio, a los cuales nos referimos ya en este capítulo.

La teoría de las universalidades –se ha señalado– es útil pues permite determinar la condición legal de muchos bienes, cuyo carácter, de otro modo, podría ser difícil de precisar (Marienhoff).

XIV. USO DEL DOMINIO PÚBLICO

Los bienes que componen el dominio público, como ya sabemos, están destinados al uso público, directo o indirecto.

Conviene ahora considerar las formas y las modalidades que puede adoptar ese uso del dominio público y el régimen aplicable en cada caso.

Como principio general, cabe tener presente que el empleo de cualquier bien del dominio público debe ser siempre compatible o corresponder al fin que motivó su afectación, lo cual constituirá una cuestión de hecho que debe resolverse atendiendo a las circunstancias y condiciones propias de ella.

Se han aceptado diferentes distinciones en cuanto a las posibilidades del uso del domino público, entre las cuales cabe citar las siguientes, que configuran distintos intentos de clasificación de esta materia.

La primera, y al mismo tiempo la más importante y predominante, es la que distingue entre el uso común o general, y el uso especial o privativo, a la que algunos autores (Guicciardi) añaden un tercer término, que sería el llamado uso excepcional.

El uso común o general es aquel que corresponde y se ejerce por todo el pueblo colectivamente, en forma anónima e impersonal; el uso especial o privativo, en cambio, es el que corresponde y se ejerce en forma exclusiva e individual por una sola persona, importando una reserva concreta de una parte del domino público a favor de ese usuario.

El uso excepcional, dentro de esa tónica, sería aquel que se lleva a cabo excediendo el destino normal que corresponde al bien dominial, por su afectación y por su índole propia.

El uso puede ser, también, directo o indirecto, y en ambos casos, individual o colectivo.

El uso directo es aquel que tiene lugar en forma inmediata, utilizando el usuario el bien de que se trate, conforme a su destino y según su naturaleza. Así ocurre, por ejemplo, con quien transita por una calle o viaja por un camino. El uso directo puede ser individual cuando ha mediado un permiso o concesión de uso a favor de determinada persona, o colectivo, como en el supuesto de los ejemplos citados.

El uso indirecto es el que tiene efecto de manera mediata, tal como ocurre cuando los bienes están destinados a un servicio público o sirven a la utilidad, bienestar o comodidad común, quedando excluidos –como se dijo– los bienes meramente instrumentales. El uso indirecto puede ser, igualmente, como se comprende, individual o colectivo, lo que podrá responder al carácter o naturaleza del bien dominial.

El uso de los bienes del dominio público es, por regla común, gratuito; pero como esta condición no constituye un elemento esencial de su conceptualización, también puede darse el caso de que ese uso sea oneroso, como sucede con el pago de peaje para transitar por ciertos caminos o autopistas. Esa onerosidad debe resultar o fundarse en ley para que sea realmente válida.

Finalmente, el uso de los bienes del dominio público puede ser normal, lo cual acaece cuando se lleva a cabo conforme a la finalidad o destino que dio origen a su afectación; o anormal, cuando no se ajusta a esa finalidad o destino, pero sin obstaculizar o impedir su uso normal. Así, cuando las veredas de una calle son utilizadas para colocar en ellas las mesas y las sillas de un café o un puesto o local de venta de golosinas, etcétera.

El cuadro siguiente resume lo expuesto:

- DOMINIO PÚBLICO
  - Uso
    - común o general
    - especial o privado
    - directo
      - individual
      - colectivo
    - indirecto
      - individual
      - colectivo
    - gratuito
    - oneroso
    - normal
    - anormal

1. Uso común o general

El uso común o general del dominio público es el que pueden ejercer o realizar todas las personas, por su sola condición de tales, sin otra restricción que la de observar las disposiciones reglamentarias que hayan dictado, al respecto, las autoridades competentes para ello (Marienhoff). Por ello, son casos de uso común o general el transitar por las calles, plazas y caminos públicos, beber o bañarse en aguas públicas, navegar o pescar, contemplar un monumento o un lugar histórico, visitar un museo, consultar un libro en una biblioteca pública, etcétera.

El sujeto del uso común es la colectividad, la comunidad y nunca el individuo, razón por la cual, y no obstante la opinión contraria de

alguna parte de la doctrina, es regla que en esos casos, el usuario debe ser siempre anónimo, indeterminado, no individualizado, sin perjuicio de que en ciertos casos, esta individualización pueda llegar a tener lugar, impuesta por otras motivaciones, pero no por las referentes al uso, en sí mismo, del bien del dominio público.

Se señalan como caracteres propios del uso común o general los siguientes:

a) Debe ser libre, es decir, no estar sujeto a permisos o autorizaciones previas de las autoridades administrativas, lo que no impide que esas autoridades pueden ejercer aquellas atribuciones inherentes al poder de policía, en protección de la integridad del dominio público y del interés de los demás usuarios posibles.

b) Por lo general, ese uso debe ser gratuito, pero se acepta que en ciertos casos sea oneroso, como ocurre en los museos, jardines botánicos o zoológicos, en los que debe pagarse una entrada para tener acceso a ellos.

c) Debe ser igual, es decir, que todos los usuarios deben tener un uso semejante, sin preferencias, favores ni otras diferencias que no sean aquellas que surjan de ciertas limitaciones en el uso general, como cuando el acceso a un puente público queda restringido a vehículos de no más de cierto peso. También se cita, al respecto, la situación de los propietarios de inmuebles colindantes con la vía pública, que suelen estar sujetos a algunas obligaciones, que se compensarían con las ventajas que obtienen o resultan de esa misma ubicación.

d) Debe ser sin límite de tiempo, o sea que los bienes del dominio público deben estar permanentemente librados al uso público –lo que implica perpetuidad, pues la desafectación haría cesar ese uso al perder el bien su carácter dominial– y no sólo en forma esporádica o temporaria. Por supuesto que ese uso permanente queda sometido a lo que al respecto fijen las reglamentaciones, como horarios de admisión de un museo o en un parque público, etcétera.

Varias opiniones se han sustentado, en el campo doctrinal, respecto de la naturaleza jurídica del uso común. Se lo ha entendido como un derecho real de los particulares, como un derecho cívico, comprendido entre los derechos individuales, cuyo objeto es la prestación de servicios o de utilidades por parte del Estado; como el ejercicio de una facultad que integra la esfera de libertad que constitucionalmente corresponde a cada habitante, como un derecho cívico corporativo y, finalmente, como un derecho público subjetivo.

Sin embargo, predomina actualmente el criterio de que el uso común del dominio público no es sino un mero interés simple, ya que se configura como una potestad que puede ser ejercida por todos los habitantes, sin distinción entre nacionales y extranjeros, pero en cuyo

ejercicio el usuario permanece anónimo, indeterminado, no individualizado, como ya se dijo (Marienhoff - Diez).

Esta cuestión tiene decisiva influencia en cuanto a la protección jurídica de los usuarios y es evidente que si la naturaleza jurídica del uso común es la de un interés simple, los medios para su tutela y protección no pueden ser otros que los que corresponden a un interés de esa clase, de modo que toda acción judicial quedaría vedada, y serán admisibles solamente los recursos administrativos a que hubiere lugar, ante el órgano competente, a fin de hacerlo respetar o posibilitar, quedando excluida, asimismo, cualquier acción resarcitoria de daños y perjuicios contra el Estado.

Las acciones judiciales y la indemnización de daños y perjuicios procederían, en cambio, cuando la perturbación o los menoscabos del uso común provinieran de terceros particulares que los hubieran afectado.

2. Uso especial o privativo

El uso especial o privativo del dominio público es el que se produce cuando corresponde únicamente a aquellas personas que hayan adquirido la posibilidad de emplearlo, de una manera dada, con arreglo al ordenamiento jurídico aplicable.

No se trata, por ende, de un uso general de la colectividad, sino de un uso exclusivo, privado, que ejercen personas determinadas, que aparecen individualizadas concretamente.

Por ello, se indican como caracteres específicos del uso especial los siguientes:

a) el usuario debe estar claramente individualizado;

b) debe estar precisada la parte del bien dominial que será usada u ocupada;

c) por ser a título privativo, excluye cualquier otro uso común o especial;

d) debe ser un uso limitado en el tiempo, o más bien precario, con facultad del Estado de hacerlo cesar en cualquier momento, a su solo arbitrio;

e) es, por lo común oneroso, aun cuando puedan existir casos de uso especial o privativo gratuitos; y

f) tiene carácter patrimonial, por lo que no sólo puede ser objeto de apreciación pecuniaria, sino que en algunos casos, podría ser transferido, y puede ser renunciado.

El uso especial o privativo, que puede ser adquirido por permiso, concesión o prescripción, requiere siempre la existencia de un acto ex-

preso del Estado que lo otorgue o reconozca, pues es obvio que nadie podría, por sí mismo, otorgarse un uso de esta naturaleza.

Si bien los bienes componentes del dominio público son y pueden ser muy heterogéneos, conviene recordar que su régimen jurídico es uniforme, lo que también sucede en materia de uso especial o privativo, el cual estará regido por dos principios básicos, como son la necesidad de ese consentimiento expreso del Estado y el pago de una tasa o compensación; y la existencia de poderes muy extendidos de la Administración, frente a una situación correlativamente muy frágil del usuario, actuando siempre el Estado como persona de derecho público en cumplimiento de una función que es típicamente estatal.

2.1. El permiso de uso

El permiso de uso, que está ubicado entre el uso común y la concesión de uso del dominio público, no es sino el acto administrativo en cuya virtud la Administración Pública otorga a una persona determinada un uso especial de dicho dominio público.

Tiene aplicación en supuestos de escasa importancia y su naturaleza jurídica es la de un acto unilateral de la Administración respecto del cual la voluntad del usuario se manifiesta en dos momentos colindantes, pero que no concurren a la formación en sí misma del acto administrativo, el cual, como se sabe, es siempre unilateral: uno, cuando solicita el permiso, a fin de poner en actividad al órgano administrativo que debe otorgarlo; otro, cuando, otorgado el permiso, lo acepta y lo utiliza.

De la precariedad del permiso y de la posibilidad de su revocación sin derecho a indemnización alguna para el usuario, se deduce que no constituye un derecho subjetivo de quien se favorece con él, sino únicamente un interés legítimo, que en consecuencia podrá ser tutelado y protegido como cualquier otro interés legítimo de los administrados. (ver, sin embargo nuestra postura sobre la distinción entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple al tratar, en un capítulo anterior, lo relativo a las situaciones jurídicas subjetivas).

♦ En esa línea, en fecha reciente el Alto Tribunal sostuvo en la causa "Distribuidora Química"[14], con cita de Marienhoff, que se debe tener presente que la atribución o facultad que el permiso de uso le confiere al permisionario es simplemente precaria, no constituye para él un derecho subjetivo, ni una propiedad en el sentido constitucional-legal del término;

[14] ♦ Corte Sup., 24/5/2011, "Distribuidora Química SA v. Estado nacional s/acción declarativa".

su situación se concreta en una mera tolerancia por parte de la Administración Pública, susceptible de ser revocada en cualquier momento por ésta[15]. Y agregó, también, que desde antiguo la Corte ha sostenido que el permiso de uso propiamente dicho, o la concesión precaria de uso, dejan intacto el derecho del administrador de la cosa pública y puede éste, consiguientemente, volver siempre y en todo momento sobre aquéllas a pesar de las disposiciones tomadas por el concesionario para su mejor aprovechamiento y el de las instalaciones, por costosas que ellas sean, mediante las cuales ha creído conveniente establecerse sobre la misma; la revocación tiene lugar sin ningún derecho a indemnización por parte del interesado; ella es la condición natural e inherente a su situación sobre la cosa pública y ha debido contar con ella[16]. Y recordó, con cita de un precedente[17], que el carácter precario del permiso y la circunstancia de responder en razón de su objeto, al ejercicio de facultades discrecionales de la Administración, obstan a que los derechos que de él se deriven se incorporen definitivamente al patrimonio de su titular y, por tal motivo, quedan privados de la protección del art. 17, CN; la subsistencia de tales prerrogativas está subordinada a la permanencia de los criterios de oportunidad o conveniencia que permitieron su nacimiento y pueden ser extinguidas en cualquier momento sin generar derecho a reparación alguna.

Los permisos de uso, muy frecuentemente, se otorgan en consideración a la persona que los requiere, o sea, que son *intuitu personae*, aun cuando es posible la existencia de permisos que no tengan ese carácter y que podrían, por tanto, ser objeto de cesión o transferencia, sin necesidad del acuerdo previo de la Administración Pública, que es indispensable en el primer caso.

El otorgamiento de permisos de uso constituye una actividad discrecional de la administración, que ésta cumple teniendo en cuenta las exigencias y conveniencias del interés público. En consecuencia, la administración no está obligada a otorgarlos y puede negarlos cuando lo estime procedente, lo que no justifica actitudes inconsultas o arbitrarias.

♦ En ese sentido, la Corte Suprema tiene dicho que no basta la invocación de la naturaleza precaria de un título para justificar el ejercicio de la facultad revocatoria, pues debe considerarse que, "aun tratándose de actos de carácter precario, su revocación se encuentra condicionada a la existencia de motivos serios y razonables que lo justifiquen; máxime si se advierte que

[15] ♦ Consid. 21.

[16] ♦ Consid. 32. Y citó, también, Corte Sup., 1932, "Dondero, Juan; Riso, Agustín, y Tubio, Manuel Eiras v. Provincia de Buenos Aires", Fallos: 165:406.

[17] ♦ Corte Sup., 18/10/1988, "Eduardo Jayat v. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", Fallos 311:2117.

las circunstancias de hecho iniciales se mantuvieron inalteradas al tiempo de la revocación"[18].

Al otorgarse un permiso de uso, es procedente que se impongan condiciones inherentes a la conservación del dominio público afectado o a la celeridad de su desocupación cuando el permiso sea revocado, por decisión de la administración otorgante, fundada en razones de interés público.

En la doctrina francesa, es corriente distinguir entre el permiso de uso y el permiso de estacionamiento, sobre la base de que el primero es más intenso y requiere la existencia de obras o la formación de empresas que debe efectuar el usuario, lo que no se da en el segundo.

Los permisos de uso, que siempre deben entenderse otorgados sin perjuicio de terceros, aun cuando tal cláusula no aparezca expresamente inserta, pueden extinguirse por revocación, que es, tal vez, la manera más común de conclusión; por vencimiento del plazo, cuando éste estuviere fijado; por caducidad, cuando el usuario no ha cumplido obligaciones a su cargo que la aparejen; por renuncia del permisionario; por su muerte o quiebra; y, finalmente, por la desafectación del bien público sobre el cual versaban.

2.2. *La concesión de uso*

La concesión de uso es otro de los medios que pueden ser utilizados para otorgar a un particular un uso especial o privativo de bienes del dominio público, que se distingue del permiso de uso, principalmente, por cuanto, por lo común, está destinada a actividades que tienen importancia económica o social, lo que obliga a que las posibilidades del beneficiario de ese uso tenga un sustento más sólido que el que resulta del mero permiso de uso.

No obstante, como no siempre resulta fácil distinguir la existencia de un permiso de una concesión de uso, suele echarse mano de distintas notas caracterizantes, además de la ya señalada, como la naturaleza del derecho que en virtud de ellas adquiere el concesionario, la duración de la concesión o la determinación del interés de la persona a quien se otorga la concesión.

◆ En esa inteligencia, la Corte, siguiendo a Marienhoff, puntualizó que la existencia de un plazo o término de duración no basta, por sí, para tener o calificar a un acto como "concesión" y no como "permiso", pues lo que definirá el permiso de uso y permitirá diferenciarlo de la concesión de uso

[18] ◆ Corte Sup., 12/9/1996, "Vera González, Alcides Juan v. Estado provincial y Dirección de Energía de Catamarca", Fallos 319:1899.

no es el hecho de que en el acto que lo exprese figure un plazo o término de duración, sino la verdadera sustancia del acto, su contenido, lo cual resultará de otros elementos a considerar. Y, así, precisó que, para que se pueda hablar de una "concesión" y no de un mero "permiso", es necesario que el acto pertinente tenga por objeto crear un derecho subjetivo sobre la dependencia dominical a favor de la persona a cuyo nombre aparece otorgado el acto [19].

Se discute, en doctrina, cuál es la naturaleza jurídica de la concesión de uso, la cual no produce la transferencia o la delegación de poderes de la Administración Pública al concesionario, sino la atribución de un poder jurídico especial sobre el bien del dominio público sobre el cual recaiga.

Una parte de los autores se ha volcado a sostener que la concesión de uso es un acto unilateral, que nace por la sola voluntad expresada por la Administración Pública, lo que no impide que pueda generar prestaciones recíprocas y constituir respecto del beneficiario de la concesión un derecho público subjetivo, así como obligaciones que son a su cargo. La voluntad del particular, de tal modo, no participa en el nacimiento ni en la perfección del acto de concesión, sino que sólo influye en su eficacia.

La generalidad de la doctrina, en cambio, se inclina a reconocer que en la concesión de uso, existe un acto que es bilateral, tanto en su formación como en sus efectos, y que constituye específicamente un contrato administrativo, regido por el derecho público, teniendo en cuenta el objeto sobre el cual versa y al que son aplicables todos los principios propios de este tipo especial de contratos.

La determinación de la naturaleza jurídica de la concesión de uso tiene directa influencia sobre la cuestión referente a si ésta debe considerarse o no como de carácter esencialmente precario. La mayoría de los autores que le asignan el carácter de un acto unilateral de la Administración admiten tal precariedad; quienes sustentan que constituye un acto bilateral o, mejor dicho, un contrato administrativo niegan que la precariedad sea inherente a su esencia, aun cuando deben admitir que sus efectos pueden cesar cuando haya motivos de interés público que lo impongan, por decisión de la Administración Pública, con las naturales compensaciones e indemnizaciones a que hubiera lugar.

Las concesiones de uso se otorgan en el interés particular o privado de quienes resulten concesionarios, lo que no quita que en ellas siempre subyazga el logro de un interés público, aunque de manera indirecta y mediata.

[19] ◆ Corte Sup., 24/5/2011, "Distribuidora Química SA v. Estado nacional s/acción declarativa", consid. 35.

La concesión de uso confiere al concesionario un derecho sobre el bien concedido, que es de naturaleza o sustrato real, regido por el derecho público, mientras que las construcciones u obras que el concesionario efectúe por la utilización o el goce del uso otorgado serán de su exclusiva propiedad, aunque también sujetas a las normas propias del derecho público (Marienhoff).

Es común que estas concesiones se otorguen por plazos dilatados, por un mayor o menor número de años, aun cuando nada impide que puedan ser también de corta duración. Se admite, asimismo, que pueden ser otorgadas "a perpetuidad", concepto que debe entenderse sólo en sentido relativo, pues no sólo se excluye, en esos casos, la posible revocación de la concesión, sino que esa perpetuidad está vinculada al condicionamiento de las cosas humanas y de las variaciones del interés público en el tiempo.

Los concesionarios, al igual que los permisionarios, pueden quedar obligados, en virtud de la concesión y como contraprestación, al pago de una suma de dinero o aun al cumplimiento de una obligación en especie.

Tales compensaciones, que son modalidades de la concesión, fijadas en ellas, no deben confundirse con un impuesto ni con una tasa, salvo, en este último supuesto, cuando aparezcan preponderantemente como retribución de servicios prestados por la Administración Pública.

Las concesiones de uso son siempre otorgadas y deben entenderse efectuadas, al igual que los permisos de uso, sin perjuicio de terceros; es decir que no pueden alterar ni perjudicar lo que a otros legítimamente corresponda, bastando para ello el agravio jurídico, aunque no material, de tales derechos, aun cuando deba ser real y no potencial o posible.

Las concesiones de uso pueden ser transferidas o cedidas, siempre que no hayan sido otorgadas *intuitu personae*, pues en este último caso, como es obvio, no podrán ser objeto de transferencia o cesión sin la previa autorización de la Administración.

Si el otorgamiento de una concesión de uso no fuere suficientemente claro en sus términos como para resolver las cuestiones que puedan llegar a suscitarse a su respecto, para proceder a su interpretación se debe tener presente que en esta materia no existen derechos implícitos y que en caso de duda, siempre deberá estarse en contra del concesionario, pues no puede suponerse que la Administración le haya otorgado lo que en términos expresos no le ha conferido.

♦ En esa línea, como ya se ha recordado antes en este Curso, la Corte Suprema tiene dicho que nada debe tomarse como concedido sino cuando es dado en términos inequívocos o por una implicancia igualmente clara. La

afirmativa necesita ser demostrada, el silencio es negación y la duda es fatal para el concesionario; además, ha expresado el Alto Tribunal, es una regla consagrada por el derecho administrativo que en materia de franquicias o concesión de privilegios por el Estado a personas o individuos, en caso de duda, la interpretación debe ser en contra de los concesionarios, porque la presunción más aproximada a la verdad es que el Estado ha acordado sólo lo que en términos expresos resulte de ellos[20].

Las concesiones de uso pueden extinguirse por las siguientes causales:

a) Por expiración del término: vencido el plazo por el cual ha sido dada una concesión, ésta se extingue, aun cuando pueda ser renovada por acuerdo de partes. Los bienes de propiedad del concesionario deberán ser retirados por éste a su costa y riesgo, salvo que la Administración decida adquirirlos por su razonable valor.

b) Por caducidad: la caducidad que aparece con el carácter de una sanción se produce en virtud del incumplimiento por parte del concesionario, y que le es imputable, de obligaciones a su cargo, capaces de producir ese efecto. Las causales de caducidad pueden estar expresa o implícitamente establecidas por las partes y deben responder en todos los casos a incumplimientos de gravedad, en relación con obligaciones esenciales asumidas por el concesionario. La autoridad concedente puede disponer la caducidad en los casos que estuvieren expresa o implícitamente previstos; en los demás supuestos, sólo podrá ser declarada por el Poder Judicial, por acción deducida por la Administración Pública concedente.

La ley 17.091 dispone que cuando se hubiere otorgado la concesión de inmuebles de propiedad del Estado, afectados a la Administración centralizada, descentralizada, empresas del Estado o entidades autárquicas, con o sin instalaciones o viviendas accesorias, para el desarrollo de actividades lucrativas o prestación de servicios de esta índole o cualquier otra actividad u objeto, una vez vencido el plazo pactado o declarada su rescisión por la autoridad administrativa, el concesionario deberá restituir los bienes dentro del término de diez días corridos. La norma consigna, asimismo, que, en caso contrario, el organismo competente, acreditando el cumplimiento de los requisitos enunciados, podrá requerir a la Justicia el inmediato desalojo del concesionario o de cualquier otro ocupante. Efectuada la presentación requerida, los jueces, sin más trámite, deben ordenar el lanzamiento con el auxilio de la fuerza pública, sin perjuicio de las acciones de orden pecuniario que pudieran corresponder a ambos

[20] ♦ Corte Sup., 22/4/1986, "Hotel Internacional Iguazú", Fallos 308:618 y sus citas. Ver, también, íd., 29/8/2006, "Transportadora de Gas del Norte SA s/res. 1546/99 Enargas (exp. 1914/99)", Fallos 329:3470.

contratantes. El Alto Tribunal de la Nación ha reconocido tradicionalmente la constitucionalidad de esta norma[21].

c) Por revocación: la revocación, que no tiene el carácter de una sanción y que puede disponerse mediante la sola decisión unilateral de la Administración Pública concedente, puede derivarse tanto de la ilegitimidad del acto de concesión como de razones de oportunidad, mérito o conveniencia apreciadas por la Administración, en uso de potestades que son de carácter discrecional, con sus naturales limitaciones.

No obstante, cabe tener presente que las concesiones otorgadas por ley sólo pueden ser revocadas también por ley y que existen opiniones en el sentido de que cuando la concesión ha originado derechos a favor de los concesionarios, la revocación debería proceder del Poder Judicial, ya que de otro modo se afectarían derechos y garantías constitucionales.

Cabe precisar si la revocación de una concesión de uso, además de producir sus efectos propios, otorga al concesionario el derecho a ser indemnizado. Si la revocación se debe a la ilegitimidad del acto de concesión, es natural que tal derecho no exista, pues no hay nada que deba ser indemnizado. En cambio, cuando la revocación se debe a razones de interés público, la indemnización procede, puesto que el concesionario no tiene por qué verse perjudicado por motivos a los cuales ha sido totalmente extraño. Se aplican, en consecuencia, los mismos fundamentos que proceden en situaciones semejantes.

d) Por renuncia del concesionario.

e) Por extinción del bien concedido: la extinción del bien del dominio público sobre el cual recae la concesión de uso, ya sea por su desaparición material, ya sea por su desafectación del dominio público, produce necesariamente la extinción de la concesión. En el primer caso, por aplicación de principios comunes de derecho, el concesionario no podrá pretender ningún tipo de indemnización, la cual corresponderá, en cambio, cuando la extinción se originó en la desafectación del bien dominial, la que se derivará de razones de interés público, y son ajenas al concesionario.

f) Por muerte o quiebra del concesionario, cuando la concesión fue otorgada *intuitu personae*.

g) Por rescisión convencional, mediando el acuerdo entre la Administración Pública y el concesionario.

[21] Corte Sup., 1968, "Empresa Ferrocarriles Argentinos - EFA v. Rossi, Pedro Albino", Fallos 271:229; íd., 1968, "Nación v. Cannas, Manuel y otro", Fallos 272:11; íd., 1970, "Empresa Ferrocarriles del Estado Argentinos –EFEA– v. Rossi, Pedro Albino", Fallos 277:245; íd., 1972, "Administración General de Puertos v. La Fragata SRL", Fallos 283:231; íd., 1979, "Ferrocarriles Argentinos v. Copetín San Martín SRL", Fallos 301:1028; íd., 1983, "Ferrocarriles Argentinos v. Rocalom SRL", Fallos 305:932, entre otros.

La protección jurídica del derecho público subjetivo que corresponde a todo concesionario de uso puede producirse tanto respecto de hechos como de actos del Estado o de los particulares.

Si la turbación resulta de actitudes del Estado, procederán los recursos administrativos que puedan utilizarse a ese fin, las acciones petitorias que sean procedentes y las rescisorias de los daños y perjuicios que se hubieran sufrido efectivamente.

Si proviniere de vías de hecho del Estado y si éstas hubieran ocurrido con violencia, sería admisible la acción del despojo; caso contrario, procederían las acciones posesorias, en cuanto fueren admisibles.

Si la turbación fue imputable a terceros –es decir, a otros particulares o a otra Administración Pública distinta de la concedente–, el concesionario podría ocurrir ante la Administración Pública concedente, instándola a que en uso del poder de policía que le es propio consolide su derecho efectivo. En su defecto, procederían las acciones petitorias, posesorias y resarcitorias de los daños y perjuicios sufridos, en tanto y en cuanto correspondieran a la situación creada.

2.3. *Prescripción adquisitiva*

Se ha controvertido si la prescripción puede llegar a constituir un medio apto para la adquisición de un derecho especial o privativo de uso sobre el dominio público.

Algunos autores niegan esa posibilidad sobre la base de que tal medio de adquisición sería contrario a la naturaleza misma del dominio público.

Otros, en posición más aceptable, admiten esa posibilidad, ya que si la titularidad de los bienes del dominio público no puede ser lograda de ese modo, por ser imprescriptible, esa condición no puede ni debe ser extendida al "uso" de ellos.

Si esto es así, en términos generales, ello no quita que para que tal prescripción proceda, es menester que el uso dado al bien de que se trate, por quien desea prescribirlo, sea compatible con el destino impuesto por su afectación al dominio público y que, además, tal prescripción esté expresamente autorizada por ley formal.

El uso adquirido por prescripción debe asimilarse al obtenido mediante una concesión de uso, con todos sus efectos, y por ello procede que quien ha adquirido un tal uso estará obligado, desde la adquisición, a pagar el canon o la tasa que pudiera corresponder.

Como el uso así logrado constituye un derecho público subjetivo del usuario, todo lo que se ha dicho respecto de la protección jurídica de los derechos del concesionario de uso es aplicable también a quienes lo han adquirido por prescripción.

XV. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO Y FISCAL DEL DOMINIO PÚBLICO

Hemos considerado, en los parágrafos precedentes, todo lo relativo a la condición de los bienes del dominio público, su composición, su afectación o desafectación al uso público, directo o indirecto, y a los diferentes usos a que pueden estar o ser destinados.

Todo lo dicho configura un régimen específico y propio del dominio público, que es de derecho público y prevalecientemente de derecho administrativo, y que resulta de la existencia de textos legales que lo establecen, de la elaboración doctrinal y de los pronunciamientos jurisprudenciales, que concurren a establecer lo que se ha dado en llamar el "derecho real administrativo".

Conviene reiterar que una de las características de dicho sistema es su unidad esencial, a pesar de las diferencias no sustanciales que pueden existir en los distintos casos que se presenten a la consideración del legislador, el estudioso o el juez.

El dominio público se halla sujeto, también, a un tratamiento fiscal excepcional, que consagra su exención de toda imposición de ese tipo.

Ello se extiende, como es natural, a todos los gravámenes que puedan recaer sobre los bienes que lo constituyen, en sí mismos, o por su condición de tales, temperamento que ha sido aceptado por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación[22].

Entre las razones que justifican esa exención de tributaciones fiscales, figura la muy convincente de que sería absurdo que el Estado percibiera y pagara impuestos sobre un mismo bien, con la pérdida que implica el proceso de su recaudación, lo cual –sin embargo– no ha sido aceptado con igual preponderancia en otros casos similares.

XVI. LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

El dominio público, por la misma finalidad a que está destinado, da lugar a que el Estado no sólo tenga el derecho, sino también el deber de propender a su conservación y protección. Todo daño causado a un bien del dominio público atenta contra el dominio público del Estado y, como consecuencia, contra la comunidad, favorecida con su uso directo o indirecto.

Esa importante función de protección y tutela, que está a cargo de la Administración Pública, como gestora principal del interés público, puede llevarse a cabo de dos maneras diferentes: una, por la propia Administración, actuando en ejercicio de sus poderes y potestades, entre ellos el poder de policía, lo que configura la "autotutela" del dominio público; otra, en la que la Administración recurre al uso de los medios legales que tenga disponibles, ejerciéndolos ante el Poder Judicial.

[22] Corte Sup., 1926, "Alió, Enrique por la Provincia de Buenos Aires v. Mar del Plata Golf Club", Fallos 146:304.

Los perjuicios o daños a los bienes del dominio público pueden provenir de hechos de la naturaleza que produzcan su degradación o de hechos o actos de las personas, incluidas las administraciones públicas que no sean sus titulares.

La autotutela llevada a cabo por la misma Administración Pública constituye un privilegio a favor del Estado, que le permite actuar directamente y por sus propios medios en defensa del dominio público, y por ello debe cumplirse respecto de bienes cuyo carácter dominial sea indubitable y llevarse a cabo por medios que, como ocurre con toda medida de policía, sean razonables.

El Estado, en esta tarea, puede arbitrar también el planteamiento, ante los tribunales de justicia competentes, de las acciones petitorias y posesorias a que hubiere lugar, según las modalidades de cada caso, teniendo igualmente especial importancia la protección penal del dominio público, mediante la calificación como delitos de diferentes hechos que puedan redundar en su daño y perjuicio.

La protección del dominio público, que también comprende la de su debido uso, encuentra su más eficiente manifestación en la policía del dominio público, respecto de la cual deben aplicarse las consideraciones y principios que ya fueron expuestos.

Finalmente, el Estado debe también procurar obtener la justa indemnización de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado al dominio público, por un uso ilegal o anormal de él.

La tutela de los bienes del dominio público, como se ha dicho, es una función que corresponde al Estado y, por tanto, los particulares o administrados no tienen acción expedita para ello, aun cuando pueden concurrir a promover la acción de autotutela de la Administración Pública respecto de esos mismos bienes.

XVII. DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO

Los bienes pertenecientes al Estado, ya sea nacional o provincial, e incluso a las municipalidades, que no estén afectados a un uso público, directo o indirecto, constituyen su dominio privado, sus bienes privados, de los que el Código Civil efectúa una enumeración en su art. 2342[23].

[23] Dispone el art. 2342, CCiv.: "Son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares: 1°. Todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales de

Conforme a la doctrina que resulta de nuestra ley civil, los bienes privados del Estado, a los cuales algunos autores denominan también "bienes patrimoniales", son utilizados de manera inmediata por éste, y debe agregarse, además, aquellos otros bienes que sin tener un uso concreto, sirven como reserva o patrimonio fiscal, o producen algún rendimiento o garantía, o de cualquier otra manera están destinados al cumplimiento de las actividades estatales, de cualquier forma que fuere.

Este dominio del Estado constituye una propiedad privada que, como tal, se halla sometida a los mismos principios y reglas que son aplicables a la propiedad civil o común, tal como las haya establecido la legislación respectiva, aun cuando con ciertas modificaciones.

La diferencia, pues, entre el dominio público y el dominio privado es, esencialmente, una diferencia de régimen jurídico, de derecho público en un caso, predominantemente de derecho privado en el otro.

El régimen propio de los bienes del dominio público del Estado admite algunas alteraciones al sistema de la propiedad civil, derivadas del interés público que siempre preside, de manera directa o indirecta, la actuación de la Administración Pública, las cuales se traducen en el otorgamiento de ciertas prerrogativas, exorbitantes casi siempre del derecho privado, o de ciertas excepciones o limitaciones, que igualmente participan de ese carácter.

En el derecho italiano ha tenido acogida la diferenciación de estos bienes en disponibles e indisponibles, lo que en definitiva resultará de las facultades que en este sentido haya otorgado al Estado la legislación aplicable.

Respecto de las consecuencias que se derivarían del carácter privatístico de esta propiedad del Estado –como su alienabilidad, embargo, disposición contractual, etc.–, nunca se debe dejar de lado, para resolver las cuestiones que podrían suscitarse, que cuando tal disponibilidad llegue a afectar el interés público comprometido o afectado en la emergencia, su predominio y mantenimiento debe orientar cualquier solución que se pretenda dar, pues si el patrimonio del Estado está, en general, asimilado a la propiedad particular civil, no es, en puridad, una propiedad de esa clase, sino un patrimonio del Estado, propuesto

la República, carecen de otro dueño; 2°. Las minas de oro, plata, cobre, piedras preciosas y sustancias fósiles, no obstante el dominio de las corporaciones o particulares sobre la superficie de la tierra; 3°. Los bienes vacantes o mostrencos, y los de las personas que mueren sin tener herederos, según las disposiciones de este Código; 4°. Los muros, plazas de guerra, puentes, ferrocarriles y toda construcción hecha por el Estado o por los Estados, y todos los bienes adquiridos por el Estado o por los Estados por cualquier título; 5°. Las embarcaciones que diesen en las costas de los mares o ríos de la República, sus fragmentos y los objetos de su cargamento, siendo de enemigos o de corsarios.

para fines de interés público que deben cumplirse, que nunca debe perder esa calificación especial.

Se debe tener en cuenta en materia de dominio privado del Estado la ley 22.423 y sus modificatorias –relativa al régimen de venta de los bienes inmuebles privados del Estado nacional– y la ley 23.985 y sus modificatorias –referida a la enajenación de inmuebles pertenecientes al dominio privado de la Nación asignados en uso y administración a las Fuerzas Armadas–. Para la gestión de los bienes del Estado, cabe remitir a Ley de Administración Financiera y Control de Gestión 24.156.

XVIII. BIBLIOGRAFÍA DE ESTE CAPÍTULO CITADA Y CONSULTADA

AGUIAR, Henoch D., *Hechos y actos jurídicos en la doctrina y en la ley*, Buenos Aires, 1950-1952.

ALESSI, Renato, *Diritto amministrativo*, Milano, 1949.

— *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Milano, 1951.

— *Sistema istituzionale di diritto amministrativo*, Milano, 1960.

ALLENDE, Guillermo L., *Derecho de aguas*, Buenos Aires, 1971.

— "Sepulcros, aspectos jurídicos fundamentales", LL 124-821.

ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino, *El dominio público*, Barcelona, 1956.

— "El dominio público. Su fundamento y naturaleza jurídica", en EGM, 1952.

ARBUS, Auguste, *Concessions dans le cimitières*, Paris, 1924.

ARGAÑARÁS, Manuel J., *Tratado de lo contenciosoadministrativo*, Buenos Aires, 1955.

BALDI, Cesare, *Acque private*, Torino, 1910.

BALLBÉ, Manuel, *Concepto del dominio público*, Barcelona, 1945.

BATBIÉ, A., *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, Paris, 1885-1894.

BAUDRY-LACANTINERIE, G. - TISSIER, Albert, *Traité théorique et pratique de droit civil*, Paris, 1905.

BERÇAITZ, Miguel Á., *Teoría general de los contratos administrativos*, Buenos Aires, 1952.

BERTHÈLEMY, H., *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1930.

BIBILONI, Juan A., *Anteproyecto de reformas al Código Civil argentino*, Buenos Aires, 1929-1932.

BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1947.

— *Derecho administrativo*, t. III, Buenos Aires, 1964.

— *Servidumbres y restricciones administrativas*, Buenos Aires, 1923.

BODDA, *Lezioni di diritto amministrativo*, t. I, 5ª ed., Torino.

BONNARD, Roger, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Paris, 1934.

— *Précis du droit public*, 7ª ed., Paris, 1946.

BORDA, Guillermo A., *Tratado de derecho civil. Derechos reales*, t. I, Buenos Aires, 1978.

BRANDAO CAVALCANTI, Themistocles, *Tratado de direito administrativo*, Río de Janeiro, 1942-1944.

BULLRICH, Rodolfo, *Nociones de derecho administrativo*, Buenos Aires, 1925-1932.
— *Principios generales de derecho administrativo*, Buenos Aires, 1942.
BUSSO, Eduardo B., *Código Civil anotado*, Buenos Aires, 1944-1955.

CAETANO, Marcello, *Manual de direito administrativo*, Coimbra, 1951, y Lisboa, 1965.
CAMMEO, Federico, en *Il Digesto Italiano*, t. 9, Torino, 1887-1898.
CARAYON, *La cession des concessions et des permissions*, Paris 1934.
CARVALHO DE MENDOÇA, Manoel I., *Rios e aguas correntes em suas relaçoes juridicas*, Curitiba, 1909.
CASSARINO, S., *La destinazione dei beni degli pubblici*, Milano, 1962.
CASTELLO, Manuel F., *Legislación de aguas*, Buenos Aires, 1921.
CIANFLONE, Antonio, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 1950.
CLARO SALAS, Héctor, *Régimen legal de las aguas en Chile*, Santiago de Chile, 1909.
CLARO SOLAR, Luis, *Explicaciones del derecho civil chileno y comparado*, Santiago de Chile, 1898-1941.
CLAVERO ARÉVALO, M. F., *La inalienabilidad del dominio público*, Sevilla, 1958.
COCCA, Aldo Armando, *Teoría del derecho interplanetario*, Buenos Aires, 1957.
CODOVILLA, Egidio, *Del diritto delle acque*, Torino, 1905-1910.
COLIN, Ambroise - CAPITANT, Henri, *Cours élémentaire de droit civil français*, Paris, 1931-1932.
COLMEIRO, Manuel, *Derecho administrativo español*, t. II, 3ª ed., Madrid.

D'ALESSIO, Francesco, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Torino, 1932-1934.
DEBBASCH, Ch., *Institutions administratives*, Paris, 1966.
DE ELÍA, Nicanor, *Dominio público nacional*, Buenos Aires, 1884.
DE VALLES, Arnoldo, *Elementi di diritto amministrativo*, Firenze, 1951.
DEMENTHON, Henri, *Traité du domaine de l'État*, 6ª ed., Paris, 1966.
DI PISA, Salvatore A., *Le doctrine più recenti intorno ai diritti pubblici subiettivi*, Palermo, 1917.
DIEZ, Manuel M., *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1940.
— *Derecho administrativo*, t. IV, Buenos Aires, 1969.
— Dominio público, Buenos Aires, 1940.
— *El acto administrativo*, Buenos Aires, 1956.
— *Prescriptibilidad de los sepulcros*, Buenos Aires, 1943.
— *Servicio público de la radiodifusión*, Buenos Aires, 1950.
DUCROCQ, Theofile, *Cours de droit administratif et de législation français des finances*, Paris, 1897-1905.
DUFAU, J., "Le domaine public, constitution et composition", en *Juris Classeur*, t. 3.
DUGUIT, León, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1921-1923.

ENNECCERUS, Ludwig - KIPP, Theodor - WOLFF, Martin, *Tratado de derecho civil*, Barcelona, 1943-1946.

FERNÁNDEZ DE VELAZCO, Recaredo, *Los contratos administrativos*, Madrid, 1927.
— *Naturaleza de cementerios y sepulturas*, Madrid, 1935.
— *Resumen de derecho administrativo y de ciencia de la administración*, Barcelona, 1930-1931.
FIORINI, Bartolomé A., *Derecho administrativo*, t. II, Buenos Aires, 1976.
— *Poder de policía*, Buenos Aires, 1957.
— *Teoría de la justicia administrativa*, Buenos Aires, 1944.
FISBACH, Oscar G., *Teoría general del Estado*, Barcelona, 1929.
FLEINER, Fritz, *Instituciones de derecho administrativo*, Madrid, 1933.
FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, 1958.
FOURCART, E. V., *Éléments de droit public et administratif*, Paris, 1855-1856.
FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, 1944.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Dos estudios sobre la usucapión en el derecho administrativo*, Madrid, 1955.
— "Sobre la imprescriptibilidad del dominio público", en RAP, Madrid, enero - abril 1954.
GARCÍA OVIEDO, Carlos - MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho administrativo*, Madrid, 1959.
GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, t. II, Madrid, 1962.
GASCÓN Y MARÍN, José, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, 1947-1948.
GONZÁLEZ, Joaquín V., *Manual de la Constitución argentina*, 11ª ed., Buenos Aires.
GRECCA, Alcides, *Derecho y ciencia de la administración municipal*, t. III, Santa Fe, 1943.
GUAITA, *Derecho administrativo espacial*, t. II, Zaragoza, 1962.
GUICCIARDI, Enrico, *Il demanio*, Padova, 1934.
— *La giustizia amministrativa*, Padova, 1943.
— *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, 1958.
GUIMARAES MENEGALE, J., *Direito administrativo e sciencia de administração*, Río de Janeiro, 1938-1941.

HAURIOU, Maurice, *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, Paris, 1929.
— *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, 1933.

IHERING, Rudolf von, "Possession. Théorie simplifiée et mise à la portée de tout le monde",1890, en *Oeuvres choisies*, t. 2, Paris, 1893.
ISKROW, K., *Les choses publiques en droit romain*, Paris, 1928.

JACQUIGNON, Louis, *Le régime des biens des entreprises nationalisées*, Paris, 1956.
JANSSE, Lucien, *Les traits principaux du régime des biens du domaine public*, Paris, 1938.
JELLINEK, Giorgio, *Sistema dei diritti pubblici subietivi*, Milano, 1912.

JÈZE, Gastón, "Caracteres auxquels on reconnait le domaine public et nature du domaine public", en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, Paris, 1923.
— "Définition du domaine public", en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, Paris, 1931.
— "Du droit des individus de se servir des dépendences du domaine public conformément à leur destination", en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, Paris, 1910.
— *Les principes généraux de droit administratif*, t. II, Paris, 1930.
— *Principios generales del derecho administrativo*, Buenos Aires, 1948-1950.
JOURNE, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, 1933.
— *Précis de droit administratif*, Paris, 1925.

KARADGÉ-ISKROW, Nicolas, *Les choses publiques en droit romain*, Paris, 1928.
KLEIN, Claud, *La police du domaine public*, Paris, 1966.

LABAND, R., *La nature du droit du concessionaire de sepulture*, Paris, 1924.
LAFAILLE, Héctor, *Apuntes de derecho civil. Primer curso*, Buenos Aires, 1921-1922.
— *Derecho civil. Tratado de los derechos reales*, Buenos Aires, 1943-1945.
LAMARQUE, Jean, *Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs*, Paris, 1960.
LANCIS, Antonio, *Derecho administrativo*, La Habana, 1952.
LAUBADÈRE, André de, *Droit administratif spécial*, Paris, 1958.
— *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1953, 1963 y 1970.
LEGÓN, Fernando, *Tratado integral de la expropiación pública*, Buenos Aires, 1934.
LEMOINE, M., *Traité de droit aérien*, Paris, 1950.
LENTINI, Arturo, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1939.
LINARES, Juan F., *Cosa juzgada administrativa*, Buenos Aires, 1946.
LINARES QUINTANA, Segundo V., *Gobierno y administración de la República Argentina*, Buenos Aires, 1946.
— *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, t. III, Buenos Aires, 1953-1960.
LÓPEZ RODÓ, Laureano, *El patrimonio nacional*, Madrid, 1954.
— "Naturaleza y régimen de los bienes del emperador en derecho romano", en *Libro homenaje a García Oviedo*, 1954.

MAIRAL, Héctor A., "Nuevas ideas en materia de dominio público", en *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Jornadas organizadas por el Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Buenos Aires, 2005.
MANES, Carlo, *Le acque pubbliche nel diritto italiano vigente*, Roma, 1922.
MARIENHOFF, Miguel S., *Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*, Buenos Aires, 1939.
— *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, 1960.
MÁRQUEZ, Alberto, *Bosquejo de nuestra propiedad territorial*, Montevideo, 1904.

MATA, Ismael, "Régimen de los bienes en la concesión de servicios públicos", en *Contratos administrativos*, Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Buenos Aires, 2000.
MAYER, Otto, *Le droit administratif allemand*, Paris, 1903-1906.
MAZZA, Alfredo, *Dei diritti sulle acque*, Roma, 1913.
— *La teorica delle acque pubbliche*, Torino, 1900.
MERKL, Adolfo, *Teoría general del derecho administrativo*, Madrid, 1935.
MORENO QUINTANA, Lucio, *Tratado de derecho internacional*, Buenos Aires, 1963.
MUGABURU, Raúl, *Esquemas sobre la sistemática del derecho*, Buenos Aires, 1952.

NIELSEN, Federico, "Los bienes del dominio público y la importancia de su determinación", Colección de análisis jurisprudencial, *Elementos de Derecho Administrativo*, Universidad de Buenos Aires, Cátedra del Dr. Julio Rodolfo Comadira, 2005.

ODA, Yorodzu, *Principios de droit administratif du Japon*, Paris, 1928.

PACELLI, Francesco, *Le acque pubbliche*, Torino, 1918.
PARDESSUS, Jean Marie, *Traité des servitudes ou services fonciers*, Paris, 1829.
PAREJA, Carlos M., *Curso de derecho administrativo*, Bogotá, 1939-1940.
PASINI COSTADOAT, Carlos A., *El espacio aéreo*, Buenos Aires, 1955.
PELLOUX, Robert, *Le problème du domaine public*, Paris, 1932.
PEÑA GUZMÁN, Luis Alberto, *Derecho civil. Derechos reales*, Buenos Aires, 1973.
PLANIOL - RIPERT, *Traité pratique de droit civil français*, Paris, 1926.
PODETTI, R., *Tratado de las medidas cautelares*, Buenos Aires, 1956.
PRESUTTI, Errico, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, 3ª ed., Messina.
— *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Roma, 1931.
PROUDHON, J. B., *Traité du domaine public ou de la distinction des biens*, Dijon, 1843-1845.

RAGGI, Luigi, *Diritto amministrativo*, 3ª ed., Padova, 1937.
RANELLETTI, Oreste, "Concetto, natura e limiti del demanio público", en *Giurisprudenza Italiana*, Torino, 1897-1898.
— *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1946.
REYES RIVERO, Jorge, *Naturaleza jurídica del permiso y de la concesión sobre bienes nacionales de uso público*, Santiago de Chile, 1960.
RIAL, Raúl, *Régimen legal de las tierras públicas y fiscales*, Montevideo, 1936.
RIGAUD, Louis, *La théorie des droits réels administratif*, Paris, 1914.
RIVERO, Jean, *Droit administratif*, Paris, 1960.
ROLLAND, Louis, *Précis de droit administratif*, Paris, 1947.
ROMANO, Santi, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1937.
ROVELLI, *I beni domaniali*, Milano, 1937.
ROYO VILLANOVA, Antonio, *Elementos del derecho administrativo*, Valladolid, 1848 y 1955.

SALEILLES, Raymond, *Le domaine public à Rome et son application en matière artistique*, Paris, 1889.

SALOMONI, Jorge L., "El régimen del dominio público en la República Argentina: un intento de reconstrucción dogmática", en *Actualidad en el Derecho Público*, nro. 14, Buenos Aires, 2000.
— "Régimen de los bienes públicos en las concesiones o licencias de servicios públicos", en *Derecho administrativo hoy*, Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Buenos Aires, 1996.
— "Uso del dominio público. Uso común, permisos, concesiones. La prescripción", en *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Jornadas organizadas por el Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Buenos Aires, 2005.
SALVAT, Raymundo, *Tratado de derecho civil argentino. Derechos reales*, Buenos Aires, 1927-1932.
— *Tratado de derecho civil argentino. Parte general*, Buenos Aires, 1931.
SAMMARTINO, Patricio M. E., "El régimen del dominio público y sus implicaciones procesales", en *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Jornadas organizadas por el Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Buenos Aires, 2005, p. 859.
SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, 1958.
SANDULLI, Aldo M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1954.
SARRÍA, Félix, *Derecho administrativo*, Córdoba, 1938.
— *Teoría del recurso contencioso-administrativo*, Córdoba, 1943.
SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, 1959.
SEABRA FAGUNDES, Miguel, *O contrôle dos actos administrativos pelo poder judiciário*, Rio de Janeiro, 1941.
SEGOVIA, Lisandro, *Código Civil argentino anotado*, Buenos Aires, 1893.
SILVESTRI, Enzo, *Il riscatto delle concessioni amministrative*, Milano, 1956.
SIORAT, "La notion d'affectationi en matière domaniale", en *Revue de Droit Public*, setiembre - octubre de 1958.
SPOTA, Alberto G., *Tratado de derecho civil*, Buenos Aires, 1953.
— *Tratado de derecho de aguas*, Buenos Aires, 1941.
— *Tratado de medianería*, Buenos Aires, 1935.

TAPIA SALINAS, Luis, *Manual de derecho aeronáutico*, Barcelona, 1944.
TIEPOLO, Gian D., *Le acque pubbliche nella legislazione italiano*, Torino, 1889.
TROTABAS, Louis, *De l'utilisation du domaine public par les particuliers*, Paris, 1924.
— *Manuel de droit public et administratif*, Paris, 1950.

USLENGHI, Alejandro J., "La protección del usuario de los bienes del dominio público", en *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Jornadas organizadas por el Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Buenos Aires, 2005, p. 829.

VALLADAO, Haroldo, *Direito interplanetario e direito inter gentes planetárias*, Rio de Janeiro, 1957.
VARAS, Guillermo C., *Derecho administrativo*, Santiago de Chile, 1940.

VILLAR PALASÍ, José L., "Concesiones administrativas", en *Enciclopedia Seix*, vol. IV, Barcelona, 1952.
VILLEGAS, Walter, *Expropiación por causa de utilidad pública*, Buenos Aires, 1939.
VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1949-1956.
VITTA, Cino, *Diritto amministrativo*, Torino, 1948.

WALINE, Marcel, *Droit administratif*, Paris, 1959.
— *Manuel élémentaire de droit administratif*, Paris, 1945-1952.

ZANOBINI, Guido, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1945-1952.