

RÉGIMEN TERRITORIAL, PATRIMONIAL, FINANCIERO Y AMBIENTAL DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN ARGENTINA(*)

IGNACIO M. DE LA RIVA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. REPARTO TERRITORIAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS E INCIDENCIA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO.– III. RÉGIMEN PATRIMONIAL: CONSIDERACIONES SOBRE EL DOMINIO DE LAS INFRAESTRUCTURAS.– IV. RÉGIMEN FINANCIERO: FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS INFRAESTRUCTURAS.– V. LINEAMIENTOS BÁSICOS DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE FRENTE AL DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El propósito del trabajo consiste en intentar brindar un panorama general de los aspectos más relevantes del régimen que gobierna la construcción y explotación de las infraestructuras en la Argentina. El análisis discurre sobre la base de los ejes que se enuncian en el título: la problemática que plantea el emplazamiento de tales establecimientos en el territorio; las cuestiones vinculadas a su propiedad (pública o privada); el financiamiento de infraestructuras con fondos públicos o privados; y algunas referencias a la temática medioambiental.

Palabras clave: jurisdicción; dominio público; obra pública; concesión de obra pública; asociación público privada; medio ambiente.

ABSTRACT: The article provides an overview of the most relevant aspects of the regime that governs the construction and operation of infrastructure in Argentina. The analysis follows the main issues set out in the title: the problems posed by the location of infrastructure along the territory; the issues that arise regarding the (public or private) property of such facilities; the financing alternatives with both public and private funds; and some references to environmental issues.

Key words: jurisdiction; domain; public works; public work concessions; public private partnership; environment.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 18 de abril de 2016 y evaluado favorablemente para su publicación el 10 de mayo de 2016.

I. INTRODUCCIÓN

El profesor español Julio GONZÁLEZ GARCÍA, reconocido estudioso de la problemática de los bienes públicos, ha observado con razón que, puesto que la instalación de infraestructuras necesita de una base física sobre la cual asentarse, requiere de un régimen que brinde respuesta a todos los intereses en juego: los de las Administraciones públicas, los de los usuarios de tales instalaciones, los que conciernen a sus operadores, aquéllos de los titulares de los predios ocupados por ellas y los de los vecinos afectados por su traza y ubicación (1).

En esta sencilla reflexión están enunciados los distintos aspectos del régimen de las infraestructuras a cuyo análisis se dedica el presente trabajo (2).

Simplificando un poco las cosas, podría decirse que a la Administración preocupa cómo habrá de afrontarse el financiamiento de la construcción y de la posterior manutención del establecimiento, aunque resulta una cuestión que interesa también a los usuarios, en tanto se trata del dinero que pagan con sus impuestos, o bien del que deben desembolsar para hacer frente a la tarifa o peaje que se fije por su utilización.

Los operadores, por su parte, estarán particularmente interesados en el régimen patrimonial de los bienes que integran las redes de infraestructura, articulado tanto a través de las normas de fondo (fundamentalmente, aquellas que integran el ordenamiento civil), como por aquellas de carácter sectorial aplicables a cada industria o rama de la actividad económica (el marco regulatorio del gas, o de la electricidad, o de las telecomunicaciones, de los puertos, aeropuertos, ferrocarriles o de la red vial).

Los derechos de los propietarios de los inmuebles sobre los cuales se asientan esas redes procuran, a su turno, hallar suficientes garantías en las normas de carácter civil (en particular, en aquellas referidas a los derechos reales), ya que serán tales disposiciones las que, sustancialmente, fijarán el alcance de las limitaciones y restricciones que han de gravar a sus bienes por razones de interés público, amén de lo que establezcan también a ese respecto las regulaciones sectoriales aplicables, y las de carácter urbanístico.

Y, finalmente, los vecinos de las áreas atravesadas por esas mismas instalaciones, preocupados por el resguardo de la armonía arquitectónica y por

(1) J.V. GONZÁLEZ GARCÍA (2003: 75).

(2) Resulta oportuno señalar que, en rigor, el título del trabajo no hace otra cosa que emular el que fuera asignado como tema del pertinente panel de las III Jornadas de la Red Internacional de Bienes Públicos que se celebraron en la ciudad de Arequipa, Perú, el 18 de junio de 2015, en cuyo marco se expusieron las ideas centrales contenidas en el texto que ahora sale a la luz en versión escrita.

la protección de la salud pública, bienes jurídicos ambos potencialmente amenazados por las infraestructuras, aspirarán a encontrar suficiente tutela en las normas urbanísticas y medioambientales.

Se advierte, de este modo, la necesidad de un abordaje interdisciplinario, que involucre todas las ramas del Derecho relacionadas, desde distintos planos de análisis, con la problemática que genera la instalación y gestión de las infraestructuras públicas. Como se comprenderá, en el acotado alcance y extensión de este trabajo, apenas se alcanzará a enunciar algunos de los trazos más salientes de las cuestiones abarcadas por una materia de semejante complejidad.

II. REPARTO TERRITORIAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS E INCIDENCIA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO

La incidencia de la ordenación del territorio y del urbanismo en el desarrollo de las infraestructuras es, pues, evidente, desde que se trata de bienes físicos que necesitan de un espacio del suelo sobre el cual asentarse, y no pocas veces deben situarse o atravesar algún centro urbano.

En el caso de las infraestructuras en red, además, ellas suelen extender su trazado sobre vastos territorios, lo que en ocasiones supone su sometimiento al ordenamiento de distintas jurisdicciones. En tales casos las infraestructuras tienen, incluso, un efecto vertebrador y de cohesión del territorio, en tanto contribuyen a «achicar las distancias».

Esta extensión de las infraestructuras a través del suelo, del subsuelo o del espacio aéreo requiere, ante todo, una tarea de planificación, de modo que su despliegue responda a criterios racionales en cuanto a su disposición a lo largo del territorio. (3) Dicha planificación se impone, además, en razón de la necesidad de coordinar las políticas sectoriales (en materia de transporte, de energía, de telecomunicaciones) con las exigencias de índole general que hacen a la ordenación del territorio (4), porque es indudable que los establecimientos en cuestión, aun cuando puedan tener proyección interjurisdiccional,

(3) No ha de olvidarse que, en su gran mayoría, las infraestructuras configuran bienes públicos —en la acepción económica de la expresión— (cfr. P.A. SAMUELSON y W.D. NORDHAUS (1996: 33 y 356), lo cual hace que su dinámica lleve aparejada una serie de externalidades que impiden abandonar su suerte al mero impulso del interés privado. La planificación cumple, en este sentido, un doble propósito, ya que no sólo vela por el emplazamiento adecuado y oportuno de este tipo de instalaciones, sino que también contribuye a una adecuada definición de ciertos aspectos técnicos, indispensables para garantizar la compatibilidad de los distintos tramos de las redes.

(4) R. CABALLERO SÁNCHEZ (2009: 246-247).

deben también ajustarse a las restricciones y usos previstos por las normas de cada jurisdicción local.

Tal vez en este punto resida, precisamente, el principal desafío de orden territorial que plantean las infraestructuras a los sistemas políticos de carácter compuesto, como es el caso de los regímenes federales o autonómicos: me refiero a la necesidad que surge en esos casos de armonizar las competencias nacionales y locales que inciden en el desarrollo y gestión de ese tipo de bienes (5). Es menester, en efecto, arbitrar una fórmula de convivencia entre el despliegue de los poderes nacionales y provinciales de ordenación, ya que de otro modo las inevitables tensiones y contradicciones que nacerán entre ambos se erigirán en una valla insuperable para la ejecución y puesta en marcha de las instalaciones en cuestión (6).

En el caso argentino, la premisa central para el deslinde de competencias entre las autoridades nacionales y provinciales se encuentra expuesta en el artículo 121 del texto constitucional, que indica que «las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado».

En lo atinente, específicamente, a los poderes de intervención en materia económica, la regla sentada por la cláusula constitucional transcrita se traduce, sin embargo, en los hechos, en el reconocimiento de atribuciones concurrentes en cabeza de ambas órbitas. En efecto, el enunciado de los poderes expresamente atribuidos al gobierno federal (7), a los que se añaden todavía muchos otros que se entiende que han sido asignados de forma implícita (8) o de manera inherente (9) a esas mismas autoridades centrales, ponen en evidencia que la delegación de facultades por parte de las provincias hacia la Nación instrumentada en el acto constitucional se ha prodigado con particular

(5) S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1988: 422-423).

(6) Resultan interesantes, a este respecto, las enseñanzas de LINARES QUINTANA, quien subraya que «la piedra angular y clave de la praxis del modelo jurídico político federativo es la existencia de un equilibrio entre el gobierno federal y los gobiernos estatales o provinciales, neutralizante de la constante acción divergente de las fuerzas centrípetas y centrífugas que pugnan por prevalecer en el organismo estatal» (S.V. LINARES QUINTANA; 2013: 1067).

(7) Cfr., en particular, la enumeración de las facultades del Congreso de la Nación, volcada a lo largo de los treinta y dos incisos que integran el artículo 75 de la Constitución Nacional, y aquellas asignadas al Poder Ejecutivo nacional, reflejadas en los veinte incisos por los que discurre el artículo 99 del mismo texto constitucional.

(8) Así resulta, pues, del artículo 75, inciso 32, de la Constitución Nacional, que faculta al Congreso de la Nación a «hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina».

(9) J.C. CASSAGNE (2011: 167-168).

generosidad, dando lugar así a un panorama donde la idea de concurrencia de incumbencias es la que mejor retrata el diseño escogido por los constituyentes.

Siempre dentro de este esquema de concurrencia, en lo que se refiere propiamente a los poderes de ordenación del territorio y a los de carácter urbanístico, es evidente que son las autoridades locales (esto es, tanto las provinciales como las municipales) quienes resultan sus principales depositarias dentro de sus respectivas jurisdicciones (10). Es, por otra parte, natural que así suceda, a tenor de los dictados del principio de subsidiariedad en su faz vertical (11). De todos modos, sigue siendo cierto que tales atribuciones locales deben convivir y armonizarse con las competencias atribuidas a la órbita federal, en especial cuando se trata del trazado y ejecución de obras de infraestructura troncales, indispensables para promover y facilitar el comercio interjurisdiccional y el progreso del país en su conjunto.

Esta coincidencia de atribuciones nacionales y locales se refleja, además, en la presencia de determinadas cláusulas constitucionales que reconocen, simultáneamente, a ambas esferas el deber de velar por el desarrollo de ciertas infraestructuras básicas que resultan indispensables para la nación y para su integración con los pueblos vecinos. Tal el caso de la competencia asignada, de forma concurrente, tanto al Congreso de la Nación como a los gobiernos provinciales en lo concerniente a «la construcción de ferrocarriles y canales navegables» (12), o la responsabilidad que, en términos más generales, se atribuye a ambos estratos con referencia a la promoción del «establecimiento de nuevas industrias» (13).

Tal entrecruzamiento de competencias nacionales, provinciales y municipales en lo referido a las infraestructuras es proclive, desde luego, a generar no pocas dificultades a la hora de deslindar las incumbencias de cada una de esas órbitas. No parece ésta la oportunidad propicia para intentar dar una respuesta acabada que permita resolver la totalidad de los conflictos que se plantean en ese campo, pero sí cabe, al menos, traer a colación dos criterios basilares que contribuyen grandemente a hacerlo.

En tal sentido, es posible señalar que la injerencia de las autoridades locales (provinciales y municipales) queda desplazada por la intervención del poder central, fundamentalmente, en los dos siguientes casos: el primero, siempre que la extensión física de la red la proyecte más allá del territorio de una provincia; y el segundo, en toda ocasión en la que se verifique la

(10) Cfr. los artículos 5° y 121 de la Constitución Nacional.

(11) J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (2010: 1281-1282).

(12) Artículos 75, inciso 18, y 125 de la Constitución Nacional.

(13) Cfr. las mismas normas citadas en la nota anterior.

presencia de un interés público que trascienda el puramente local y dé origen a la consiguiente creación de un *establecimiento de utilidad nacional* (14).

Respecto de la primera de las hipótesis indicadas (las redes interjurisdiccionales), es evidente que su extensión territorial resulta un dato decisivo a los fines de la determinación de la competencia nacional para regularlas. Siempre que se esté ante instalaciones de ese carácter su ordenación corresponderá básicamente al poder central de la Nación, y ello en razón del comercio interjurisdiccional que tiene lugar a través de ese tipo de redes, cuya regulación ha sido encomendada al legislador nacional (15). De allí que la regulación y control de redes que se incorporan a un sistema interconectado de alcance nacional (v. gr., transporte y distribución de gas o electricidad) competa al Estado nacional, máxime si se trata de infraestructuras afectadas a la prestación de servicios públicos. Piénsese, por lo demás, que existe una razón de orden práctico: de otro modo se tornaría muy complejo gestionar esas instalaciones con criterios uniformes, con las consiguientes dificultades para su uso y operación.

En cuanto a los *establecimientos de utilidad nacional*, se trata de enclaves situados en territorio provincial que, precisamente en razón del interés (o *utilidad*) nacional que concitan, se sustraen a la jurisdicción de la provincia en la que se asientan, para pasar a quedar sujetos a aquélla del Estado nacional (16).

(14) Resulta ilustrativo comentar, en este sentido, que también en el Derecho español el deslinde de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de infraestructuras y obras públicas en general se estructura, básicamente, sobre la base de estos dos elementos: el interés (general o local) que exhibe la obra, y su ubicación territorial. Así resulta del juego armónico de los artículos 148, primer párrafo, apartado 4º, y 149, párrafo primero, apartado 24, de la Constitución española. Sobre este tema, puede consultarse el trabajo de A. CASARES MARCOS (2010: 169-178).

(15) El artículo 75, inciso 13, de la Constitución Nacional faculta, en efecto, al Congreso de la Nación a «reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí».

Dicho precepto, al que se conoce como «cláusula de comercio» (en tanto emula su fuente en la Constitución norteamericana), comporta el fundamento de la existencia de una política comercial —entendida en sentido amplio, es decir, comprensiva de todas las actividades económicas— unificada para todo el país, libre de interferencias provenientes de normativas provinciales (cfr. A.R. DALLA VIA; 2006: 520-524).

(16) Es preciso señalar que no existe una definición legal de lo que ha de entenderse por establecimiento de utilidad nacional, expresión que se encuentra inserta en el texto de la Constitución Nacional, en tanto asigna al Congreso de la Nación la facultad de «dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República», con prescindencia de que tales instalaciones se encuentren ubicadas dentro de los límites de una provincia.

La doctrina define a estos establecimientos como «aquellos espacios ocupados por edificios, dependencias, instalaciones o dispositivos destinados a poner en ejercicio las competencias que la Constitución Nacional coloca en cabeza del gobierno federal», de modo tal

Debe quedar claro que la creación de estos establecimientos no conlleva la federalización del territorio provincial involucrado, sino únicamente la transferencia a la Nación de aquellas competencias *ratione materiae* necesarias para el cumplimiento de los fines inherentes a tales áreas, conservando las provincias los poderes de policía y de tributación, cuyo ejercicio podrán desglor en tanto no interfieran con los fines de la Nación (17).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en diversos pronunciamientos, ha calificado como establecimientos de utilidad nacional un número importante de infraestructuras, como ser los caminos (18), las vías y estaciones ferroviarias (19), los puertos (20), los aeropuertos (21), las centrales hidroeléctricas (22), los yacimientos de producción de petróleo y gas natural y sus accesorios (23), las destilerías de petróleo (24), los acueductos (25), los cuarteles militares (26), las penitenciarías (27) y las universidades nacionales (28).

Los poderes de ordenación del territorio se manifiestan, también, por cierto, en el plano municipal. Cuando las infraestructuras deban emplazarse dentro del ejido urbano, deberán someterse, como es lógico, a las restricciones previstas en los ordenamientos locales respectivos.

que «todas aquellas funciones o atribuciones que hayan sido delgadas al gobierno federal en el texto constitucional y que requieran la ocupación de una determinada porción de suelo, constituyen un establecimiento de utilidad nacional» (P.L. MANILLI; 2004: 18-19).

(17) El inciso 30 del artículo 75 de la Constitución, ya citado, tras encomendar al legislador nacional el dictado de las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional, deja en claro que «las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines».

Es oportuno observar que ha habido a este respecto una evolución, producto de la reforma constitucional de 1994, que modificó la redacción de la cláusula citada con el propósito de reconocer, a través del texto transcrito, una mayor injerencia a las autoridades locales en esos territorios, en tanto el ejercicio de sus poderes tributarios y de policía no interfieran en los fines propios del establecimiento de utilidad nacional (cfr. J.C. CASSAGNE; 2011: 234-235).

(18) Fallos 201:536; 283:251 y 303:928.

(19) Fallos 301:856, 303:928 y 304:1381.

(20) Fallos 300:328, 301:1122 y 316:2206.

(21) Fallos 302:436.

(22) Fallos 302:1461 y 320:1302.

(23) Fallos 299:442; 302:1223 y 302:1236.

(24) Fallos 319:2458.

(25) Fallos 302:1252.

(26) Fallos 103:403.

(27) Fallos 138:147.

(28) Fallos 308:647.

También a estos fines es preciso contar con planes, en este caso urbanísticos, que proyecten el diseño y localización de las obras dentro del perímetro de cada ciudad, así como con normativas locales que recojan y precisen los criterios volcados en tales planes. En particular, es menester que se determinen los usos admisibles en cada zona urbana, en función de un desarrollo armónico de la vida local que atienda a la protección de la salud pública, la seguridad y el ornato.

Por otra parte, no puede dejar de mencionarse que hay ciertas infraestructuras cuyo desarrollo, en razón de su naturaleza y alcance, queda reservado al ámbito de incumbencia específico de los municipios. No sólo el trazado de las calles urbanas es buen ejemplo de ello, sino también las escuelas, los hospitales, los centros deportivos, los mercados y las bibliotecas, entre otros.

III. RÉGIMEN PATRIMONIAL: CONSIDERACIONES SOBRE EL DOMINIO DE LAS INFRAESTRUCTURAS

A lo largo de la historia argentina, y con muy pocas excepciones, la propiedad de las infraestructuras ha estado en manos del Estado (29), lo cual explica que se las haya visualizado en bloque como bienes del dominio público, sin mayor análisis (30), aplicándoseles el régimen consiguiente (31).

A partir del proceso privatizador transitado en los años noventa del siglo pasado, este panorama comenzó a experimentar cambios de significación. El marco legal sancionado al efecto contemplaba las distintas alternativas y modalidades bajo las cuales la transferencia de esos bienes a manos privadas podía ejecutarse, como ser la venta de activos, acciones o cuotas parte del capital social; la enajenación de establecimientos en funcionamiento; o, simplemente, el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones (32).

Puede decirse que, en lo concerniente a la titularidad de las infraestructuras, la dinámica privatizadora se plasmó, a grandes rasgos, en dos modelos distintos. Sin embargo, como se pondrá de manifiesto en lo que sigue, ninguno de ellos se despojó por completo de las reminiscencias del planteo demanial precedente.

En algunos sectores, en efecto, se optó directamente por mantener su histórica titularidad pública, lo cual supuso no alterar siquiera su condición de

(29) O.R. AGUILAR VALDÉZ (2009: 488-498).

(30) M.S. MARIENHOFF (1998: 135); y M.M. DIEZ (1969: 371-372).

(31) *Fallos* 301:292.

(32) Cfr. el artículo 17 de la ley 23.696.

bienes del dominio público. En tales casos, la «privatización» de los bienes bajo examen quedó circunscripta a la delegación de su administración o de su explotación al concesionario de turno. De allí que BARRA haya calificado a esta modalidad como un caso de privatización relativa, en tanto supuso el traspaso a la esfera privada de ciertas responsabilidades en la gestión, mientras que el Estado conservaba la titularidad de las actividades y de los bienes involucrados (33).

Este esquema se tradujo en una clara disociación entre el titular del dominio del establecimiento, por un lado, y el sujeto a cargo de su explotación, por otro: mientras el dominio siguió en cabeza del Estado, que quedó prácticamente en la posición de un nudo propietario, la explotación del bien pasó a manos de la entidad privada que, como consecuencia de la privatización, asumió la gestión del servicio. Esta última, podría decirse, quedó como titular de un *iura in re aliena* («derecho sobre cosa ajena») (34), alcanzado —y esto es lo que aquí interesa— por las mismas restricciones que afectan al titular estatal del bien demanial involucrado, entre ellas, su inalienabilidad (35).

A título de ejemplo, este ha sido el temperamento seguido para la originaria concesión del servicio de agua potable y cloacas de la Ciudad de Buenos Aires (36), y en el sector aeroportuario (37).

En otros casos se acudió a técnicas privatizadoras más rotundas, que conllevaron la transferencia en bloque al operador privado de la propiedad misma de las infraestructuras involucradas. No obstante, aun en estos casos, en tanto se trató mayormente de bienes afectados a la prestación de servicios públicos, la cesión del dominio tuvo lugar bajo un régimen sumamente restrictivo en cuanto a las facultades de disposición del destinatario privado, a quien se impuso, entre otras cosas, la carga de restituir al Estado el patrimonio de afectación en su conjunto al finalizar el período de la licencia o concesión otorgadas, o bien el deber de transmitirlo al operador privado que lo sucediera en la prestación del servicio. A través de éstas y otras técnicas se buscó

(33) R.C. BARRA (1992: 34-39).

(34) O.R. AGUILAR VALDÉZ (2009: 490-491).

(35) La concesión de obra pública constituye la figura típica para dar cobijo a este tipo de situaciones, máxime si se tiene en cuenta que con frecuencia el establecimiento pertinente se asienta sobre un bien del dominio público y forma parte, por tanto, indisponiblemente, del patrimonio estatal, tanto durante el proceso de su construcción como en la etapa en que, ya finalizada la obra, la misma permanecerá bajo la gestión del concesionario.

(36) Cfr. los artículos 59, 60 y 61 del decreto 999/1992; y las cláusulas 6.2 y 6.3 del contrato de concesión oportunamente suscripto entre el Estado Nacional y la empresa Aguas Argentinas S.A.

(37) Cfr. el artículo 9, inciso «h», del decreto 375/97; las cláusulas 3.7 y 3.8 del respectivo pliego licitatorio; y el capítulo 6 y la cláusula 24.1 del pertinente contrato de concesión.

suplir las garantías que traía consigo el régimen del dominio público (en lo sucesivo, ausente) en lo que se refiere a la protección física y jurídica de los bienes estudiados (38).

Ese último fue el modelo que se siguió, por ejemplo, en la privatización de los servicios de transporte y distribución de gas natural (39).

Las dos alternativas expuestas no completan, sin embargo, el panorama del régimen patrimonial de estos peculiares bienes. Aunque se trata de casos más bien excepcionales, existen también algunas infraestructuras de entera propiedad privada, sometidas a un régimen conformado, sustancialmente, por reglas del Derecho privado, aun cuando pesen sobre sus titulares ciertas cargas públicas específicamente impuestas por el legislador en aras a salvaguardar el interés público comprometido.

A título de ejemplo, cabe mencionar el caso de los puertos de propiedad de los particulares, destinados al uso público (40); el de las redes de telecomunicaciones, cuyos titulares están sujetos al deber de permitir la interconexión de otros prestadores (41); y el de los oleoductos, respecto de los cuales la ley establece el deber del concesionario de transportar hidrocarburos de terceros, sin discriminación de personas y al mismo precio para todos, en tanto se encuentren satisfechas sus propias necesidades (42).

Ahora bien, no ha pasado por alto que la privatización de las infraestructuras bajo el molde concesional ha resultado, en algún sentido, sólo una solución parcial a las dificultades que derivan de la estirpe demanial que históricamente se ha predicado, en general, de tales establecimientos. En efecto, en los casos en que subsiste aquella caracterización jurídica, el concesionario sigue sometido a las limitaciones que pesan sobre el titular estatal del bien (básicamente, su inalienabilidad y su inembargabilidad), lo cual conspira para la obtención de financiamiento a través de su gravamen (43).

Ante ello, y en un esfuerzo por buscar fórmulas que permitan armonizar la rigidez del régimen del dominio público con la fluidez que requieren los

(38) En el contexto descrito, puede afirmarse que el fundamento último de las restricciones impuestas al titular del bien en tales casos no reside en la naturaleza demanial del bien (puesto que el mismo ya no califica como bien del dominio público), sino en la *publicatio* de la actividad a cuyo servicio aquel se encuentra afectado. Cfr. I.M. DE LA RIVA (2009: 891:909).

(39) Cfr. los artículos 78 y 79 de la ley 24.076; y los numerales 5.7 y 11.4 de las licencias de distribución y de transporte, aprobadas por el decreto 2255/1992.

(40) Cfr. el artículo 7° de la ley 24.093.

(41) Cfr. el artículo 10, apartado 2, del decreto 764/2000.

(42) Cfr. el artículo 43 de la ley 17.319.

(43) Cfr. *Fallos* 320:1003.

negocios privados, la doctrina comparada viene proponiendo con insistencia la necesidad de dotar de autonomía al derecho de explotación transferido al concesionario, de modo que éste pueda comprometer su cesión a favor de terceros para obtener financiamiento a cambio, sin que sea impedimento para ello el carácter inalienable del bien sobre el cual reposa su derecho (44).

La doctrina argentina entiende que, para avanzar hacia fórmulas que consagren un desdoblamiento entre la titularidad del inmueble (de dominio público) y la propiedad de las mejoras incorporadas por el concesionario de uso, haría falta contar con el respaldo de una norma de rango legal (45). En esa línea se inscribe el Régimen para la promoción de la participación privada en el desarrollo de infraestructura, aprobado por el decreto 1299/2000 y ratificado por ley 25.414, dictado con vistas a fortalecer la posición del inversor privado en proyectos de infraestructuras (46), el único avance observado hasta el momento en la dirección apuntada.

IV. RÉGIMEN FINANCIERO: FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS INFRAESTRUCTURAS

El desarrollo y la manutención de las infraestructuras pueden tanto financiarse mediante fondos públicos como privados.

(44) VILLAR EZCURRA lo explica a partir de la disociación de titularidades inherente a la concesión de obra pública, en tanto «de un lado, se encontrará la Administración pública (la Administración concedente, en términos genéricos) con funciones equiparables a las del Land's Lord ya que su misión no consistirá en explotar la obra pública sino en vigilar a quien la explota. De otro, el concesionario que explotará o gestionará la obra pública mediante un título concesional con la peculiaridad de que ese título podrá ser transmitido y embargado conforme al derecho privado». Concluye, por tanto, el autor citado con la afirmación de que «en estos casos, la titularidad de la obra se encuentra escindida al modo del dominio dividido: a la Administración le corresponde el dominio directo (dominio eminente) y al concesionario el dominio útil (durante el tiempo que dure la concesión) con lo cual se desvanece el presupuesto fáctico en el que, tradicionalmente, se apoyaba el carácter demanial de la obra pública (que sólo será predicable respecto del dominio directo de la Administración)» (cfr. J.L. VILLAR EZCURRA; 2001: 79-80).

(45) H. MAIRAL (2005: 110-110).

(46) El artículo 28 del decreto mencionado contempla, en efecto, que los préstamos contraídos para el desarrollo del proyecto podrán quedar condicionados a que, en caso de que el desarrollador incurra en incumplimiento, se verifique la cesión del contrato a favor del acreedor crediticio. Dicha cesión estará sujeta a la aprobación del ente estatal contratante, pero este último no podrá rehusar su consentimiento salvo que el cesionario, o la persona a la cual éste encomiende el cumplimiento del contrato cedido, no reuniesen las condiciones exigidas al efecto. El precepto aludido también prevé la posibilidad de ceder el derecho al cobro de la contraprestación debida por el ente contratante.

El régimen típico de la construcción de infraestructuras a través de financiamiento público está dado por el contrato de obra pública (47).

Bajo la ley argentina, el elemento distintivo del contrato de obra pública reside en que el financiamiento de la obra provenga de fondos del Tesoro de la Nación (48). Ni la calidad de los sujetos que intervienen, ni la índole de las obras ejecutadas, ni su finalidad, han sido tomados en cuenta, en cambio, por el legislador para delimitar el alcance de la figura (49).

A partir del análisis del reparto de prerrogativas y derechos plasmado en el régimen legal aludido, los autores están de acuerdo en considerar que el contratista privado en el contrato de obra pública no está expuesto a su riesgo y ventura, sino que sólo debe soportar los perjuicios o consecuencias dañosas que deriven de su propia negligencia. En tal sentido, existe abundante consenso acerca de que el contrato de obra pública reviste carácter conmutativo, ya que las partes intercambian prestaciones ciertas, que se reputan equivalentes entre sí. Las prerrogativas atribuidas a la Administración la habilitan, en caso de necesidad, a readecuar las condiciones contractuales para ajustarlas a los requerimientos del interés público, en tanto no altere el equilibrio de las prestaciones intercambiadas (50).

En no pocas ocasiones, los fondos destinados al desarrollo de las obras de infraestructura son proporcionados por organismos internacionales de crédito, entre los que ocupan un lugar destacado el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), y ya en el ámbito geográfico del Cono Sur, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Tal financiamiento se canaliza a través de convenios de préstamo o convenios de donación celebrados con los países destinatarios, sobre la base de la aprobación de proyectos específicos a cuya realización quedará afectado el dinero a ser transferido por el organismo internacional (51).

(47) En la Argentina, el régimen de la obra pública está contenido en una ley especial, la ley 13.064, cuyas disposiciones se complementan, en lo pertinente, con el régimen general de contrataciones de la Administración Pública nacional, aprobado por el decreto 1023/2001, también de rango legal por haber sido emitido en ejercicio de facultades delegadas por el Congreso de la Nación.

(48) Cfr. el artículo 1° de la citada ley 13.064. La norma, sin embargo, excluye expresamente del concepto de obra pública a aquellas que se ejecutan a partir de «subsidios». La solución se explica, a mi juicio, por el hecho de que, una vez otorgada la subvención, los fondos respectivos pierden su condición pública al ingresar al patrimonio del beneficiario de la ayuda, aun cuando queden afectados al destino establecido por el Estado otorgante (en el caso, la construcción de la obra pública).

(49) R.T. DRUETTA y A.P. GUGLIELMINETTI (2008: 1).

(50) M.S. MARIENHOFF (1983: 546-547); R.T. DRUETTA y A.P. GUGLIELMINETTI (2008: 19-21); y R.E. GRANILLO OCAMPO (1990: 51 y 63-64).

(51) D.A. HALPERÍN y N.N. SALCEDO (2006: 61).

Siempre en el terreno del financiamiento de infraestructuras con fondos públicos, en los últimos años ha cobrado protagonismo en la Argentina la modalidad de recaudar tales recursos públicos a partir de la imposición de cargos específicos sobre los potenciales beneficiarios futuros de los trabajos, tanto operadores como usuarios de las redes (52). La índole pública de los fondos recaudados a partir de tales imposiciones, inherente al carácter compulsivo de los aportes exigidos, resulta incuestionable, y determina que las obras a realizarse con su producido deban llevarse a cabo bajo el régimen de la obra pública (53). No pocas veces los ingresos así obtenidos habrán de incorporarse a un fideicomiso público creado al efecto, con miras a garantizar su aplicación al destino previsto. Sin embargo, esa autonomía respecto de los fondos del Tesoro conferida a los recursos integrantes de tales fondos fiduciarios no los excluye del presupuesto general del Estado (54), ni los deja al margen de los sistemas de control del sector público nacional (55).

El modelo clásico para el financiamiento de infraestructuras con fondos privados, por su parte, encuentra su cauce propio en la figura de la concesión de obra pública (56), contrato en el cual la firma concesionaria asume la financiación de la construcción de la obra e incorpora a cambio el derecho a explotarla por un período determinado, durante el cual queda habilitada a percibir el consiguiente peaje o tarifa de parte de los usuarios o bien, alternativamente, la contribución de mejoras impuesta a los beneficiarios directos de la obra (57).

Esta variante contractual conlleva, por tanto, la transferencia plena de la gestión de la infraestructura al emprendedor privado durante el lapso estipulado en el contrato, si bien la titularidad del establecimiento permanece en manos del sujeto estatal concedente. He aquí, pues, el binomio característico de la

(52) El caso más saliente en este terreno lo constituye la ley 26.095, que creó cargos específicos con destino a aportar fondos a los fideicomisos constituidos o a constituirse para el desarrollo de obras de infraestructura energética para la expansión de los sistemas de generación, transporte y distribución de los servicios de gas natural, gas licuado y electricidad.

(53) R.T. DRUETTA y A.P. GUGLIEMINETTI (2008: 12); y C.F. BALBÍN (2011: 156-159).

(54) Cfr. los artículos 2° y 4° de la ley 25.152, y los artículos 3° y 13 de la ley 25.917.

(55) Cfr. el artículo 8° de la ley 24.156, tras la reforma introducida por la ley 25.827.

(56) En el Derecho argentino, esta categoría contractual se encuentra regida por la ley 17.520, modificada y complementada por la ley 23.696.

(57) Es preciso mencionar, no obstante, que para las infraestructuras no plenamente autosustentables desde el punto de vista económico, se admite la variante de estructurar la concesión bajo un esquema de retribución pública, a través del sistema de peaje en la sombra, combinando de este modo un modelo de financiamiento privado (la concesión) con un mecanismo de retribución público (peaje en la sombra). En este sentido, cfr. J.L. VILLAR EZCURRA (2001: 100-101).

técnica concesional: titularidad pública del bien asociada a su financiamiento y gestión privados.

En contraste con lo observado en el caso del contrato de obra pública, la concesión de obra implica, en términos generales, una sustancial traslación al contratista privado de los riesgos propios de la construcción y de la explotación de la infraestructura (58). El aspecto que mejor refleja este traspaso viene dado por el hecho de que el recupero de los fondos aportados por el concesionario y la rentabilidad esperada quedan diferidos a la fase de explotación y sujetos a los resultados que ésta arroje. De allí que quepa calificar a la concesión como un contrato de «riesgo y ventura» para el contratista privado.

El ordenamiento argentino contempla tres posibles modalidades de la figura contractual bajo examen: la concesión de obra onerosa, que supone el deber del concesionario de dar una participación de sus beneficios al Estado; la gratuita, que excluye ese tipo de transferencias; y la subvencionada, donde el Estado asume el compromiso de contribuir al financiamiento de la obra (59).

En los últimos años se ha intensificado la tendencia dirigida a intentar armonizar la participación de ambos sectores, el público y el privado, en la ejecución de proyectos de infraestructura, de modo de sumar las ventajas que ambos pueden aportar.

La figura de la *Asociación Público-Privada* (APP), ampliamente difundida en la Argentina y en el mundo entero, es la expresión más clara de este fenómeno. Bajo esa denominación encuentran cobijo una multiplicidad de esquemas asociativos entre los agentes públicos y privados, variantes que admiten ser agrupadas en función de dos modelos típicos: el contractual, cuando los vínculos generados son de orden exclusivamente convencional, preservándose la independencia de los sectores asociados; y el institucional, que implica la creación de una entidad integrada por sujetos pertenecientes a las dos órbitas, la cual será la responsable de llevar adelante el proyecto conjunto planteado (60). Para el Derecho argentino, sin embargo, las APP

(58) Los riesgos anejos a la explotación de las instalaciones comprenden lo que se ha dado en llamar los riesgos de demanda (resultantes de las variaciones, en más o en menos, en la demanda de uso de la infraestructura estimada, derivadas de factores ajenos a su ineficiente gestión), y los riesgos de disponibilidad (resultantes de una gestión ineficiente de la infraestructura que redunde en una merma en el volumen o calidad de las prestaciones). Al respecto, ver J.V. GONZÁLEZ GARCÍA (2007: pp. 73-85).

(59) Ver el artículo 2 de la ley 17.520.

(60) Esta bifurcación de las modalidades de APP aparece claramente retratada, en el Derecho comparado, en el *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, presentado por la Comisión de las Comunidades Europeas, el 30 de abril de 2004, en particular sus puntos 20 y siguientes (se lo puede consultar en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52004DC0327>).

deben necesariamente configurarse bajo la modalidad institucional, a través de la creación de una entidad asociativa típica (sociedad anónima, sociedad de economía mixta o cualquier otra que se considere apropiada para el caso) integrada por los sujetos públicos y privados involucrados, la cual deberá ser apta para financiarse bajo el régimen de oferta pública de títulos valores (61).

En el ordenamiento argentino la figura de la APP ha sido objeto de regulación especial con vistas a promover el desarrollo y ejecución de obras y servicios públicos u otras actividades de competencia de la Administración que resulten susceptibles de ser delegadas (62). El régimen reglamentario dictado al efecto se atiene, así, al criterio seguido por la gran mayoría de los sistemas en el Derecho comparado, que han dado a la APP un tratamiento «transversal», que atraviesa y complementa regímenes preexistentes referidos a ciertas categorías de contratos típicos, dotados cada uno de ellos de su propio marco jurídico especial (63).

Entre los aspectos destacables del régimen argentino, es de hacer notar que para aquellos casos en que la APP tiene por objeto la ejecución de una obra pública, la propiedad de la misma ha de revertir en cabeza del Estado al vencimiento del plazo del contrato asociativo (64). En punto al procedimiento previsto para la presentación y aprobación de tales iniciativas, el reglamento exige que la propuesta de APP emane de la propia Administración Pública, sea sometida a la evaluación de una Comisión creada al efecto (65), y posteriormente pase a consideración del Poder Ejecutivo nacional para que decida si la misma reviste interés público. De recibir esta calificación, el proyecto pasará a la fase de selección del socio privado, bajo los procedimientos típicos previstos para la contratación pública (66). El régimen local omite contemplar una

(61) Cfr. el artículo 4° del decreto 967/2005.

(62) Ver el reglamento aprobado como Anexo I del decreto 967/2005 del Poder Ejecutivo nacional, en particular sus artículos 1° y 2°. El reglamento mencionado no desplaza el régimen especial para la promoción de la participación privada en el desarrollo de infraestructura aprobado por el decreto 1299/2000, ya mencionado en este trabajo, el cual mantiene vigencia como vía paralela para dar cabida a la asociación entre el sector privado y el Estado a esos fines.

Es oportuno señalar que a la fecha en que se escriben estas líneas el Congreso Nacional se encuentra debatiendo un proyecto de ley de participación público-privada, cuya sanción dotará a la Argentina de un régimen definitivamente más completo y eficaz en la materia.

(63) I. ARAGONE RIVOIR, y P.E. PERRINO (2014: 200-201).

(64) Cfr. artículo 2°, último párrafo, del citado decreto 967/2005. Resulta congruente con tal imposición el hecho de que el plazo de vigencia de la APP deba ser compatible con la amortización de las inversiones a realizar (artículo 3°, inciso a, del mismo decreto).

(65) Se trata de la Comisión de Evaluación y Desarrollo de Asociaciones Público-Privadas instaurada por el mismo decreto 967/2005.

(66) Cfr. artículos 6°, 10, 11, 13 y 14 del decreto 967/2005.

instancia de «diálogo competitivo» presente en otras latitudes, consistente en un procedimiento de intercambio entre el organismo público y los interesados privados previo al proceso de selección, que ha demostrado ser de utilidad para dar más cabida al sector privado en la fase de definición del esquema de APP más apto para responder a necesidades públicas que presentan cierta complejidad (67)

V. LINEAMIENTOS BÁSICOS DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE FRENTE AL DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Para finalizar, no puede dejar de abordarse otro aspecto central que hace a la problemática jurídica que genera la construcción y explotación de toda obra de infraestructura, cual es el que tiene que ver con el impacto que tales establecimientos producen, inevitablemente, sobre el medio ambiente. En ciertas ocasiones ese impacto es particularmente notorio, como ocurre, por poner algunos ejemplos, en el caso de las represas hidroeléctricas, las plantas nucleares o los tendidos ferroviarios para trenes de alta velocidad.

El derecho a un medioambiente sano fue incorporado al texto constitucional argentino con ocasión de la reforma del año 1994. La cláusula introducida a tal fin ha venido a plasmar una fórmula equilibrada, que garantiza, por un lado, el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, pero establece al propio tiempo la necesidad de que las autoridades provean a la *utilización racional* de los recursos naturales (68). La noción de desarrollo sustentable resume el núcleo esencial de esta concepción que pregona la necesidad de proteger el equilibrio ambiental a través de normas y controles orientados a prohibir y evitar el despliegue de actividades que lo afecten por encima de límites tolerables.

Un instrumento que ha probado ser particularmente idóneo a los fines indicados es el estudio de impacto ambiental. La Ley de Presupuestos Mínimos en materia ambiental N° 25.675 exige la presentación de tal estudio previo a la aprobación y ejecución de toda obra de envergadura (69), de modo

(67) Sobre la técnica del diálogo competitivo, puede consultarse C. CHINCHILLA MARÍN (2006: 618-619); A.M. JUAN LOZANO, y J. RODRÍGUEZ MÁRQUEZ (2006: 48-49); y P. SCHIAVI (2011: 38-39).

(68) Cfr. los dos primeros párrafos del artículo 41 de la Constitución Nacional.

(69) El artículo 11 de la ley mencionada establece, en efecto, que «toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución».

de permitir a la autoridad competente hacer una rigurosa ponderación de las consecuencias ambientales que habrán de derivarse del establecimiento que se proyecta desarrollar, dentro del entorno en que se prevé que quedará emplazado. Como resultado de ese análisis, dicha autoridad deberá emitir su declaración de impacto ambiental (70).

Ahora bien, sin perjuicio de la responsabilidad que el constituyente atribuye al gobierno federal en lo que hace al dictado de las normas que han de contener los presupuestos mínimos de protección ambiental, tales facultades nacionales deben convivir con aquéllas de las provincias, a las cuales compete emitir las disposiciones que estimen necesarias para complementar tales presupuestos mínimos (71).

Semejante incumbencia de las autoridades provinciales en el cuidado del medio ambiente se encuentra plenamente justificada, ya que es innegable que cualquier desequilibrio de carácter ambiental habrá de incidir, ante todo, sobre los habitantes del lugar en que se produce. No ha de pasar desapercibido, sin embargo, que un ejercicio inadecuado de esos poderes locales puede poner en riesgo el desarrollo de las redes de infraestructura necesarias para el progreso del país (72).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VALDÉZ, Óscar R. (2009): «Sobre la titularidad de las infraestructuras públicas», en AA.VV., *Estudios de Derecho administrativo en homenaje al Profesor Julio Rodolfo Comadira*, Buenos Aires, La Ley — Biblioteca de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009, pp. 487-512.
- ARAGONE RIVOIR, Ignacio, y PERRINO, Pablo E. (2014): «Participación público-privada y desarrollo de infraestructuras (¿Las nuevas regulaciones solucionan los viejos problemas?)», en AA.VV., *Tendencias actuales de la contratación pública*, dirigido por Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, Lima, Gaceta Jurídica, Lima, pp. 193-213.
- BALBÍN, Carlos F. (2011): *Tratado de derecho administrativo*, Tomo V, Buenos Aires, La Ley.

(70) Cfr. el artículo 12 de la ley 25.675.

(71) Cfr. el artículo 41 de la Constitución Nacional, tercer párrafo.

(72) La Corte Suprema de Justicia de la Nación no ha sido ajena a esta preocupación, tal como lo refleja su jurisprudencia por la cual declaró la inconstitucionalidad de normas ambientales provinciales que interferían con las facultades del Estado Nacional relativas a la construcción de líneas de transmisión de energía eléctrica necesarias para la prestación de servicios de interés nacional (*Fallos* 322:2862).

- BARRA, Rodolfo C. (1992): «La concesión de obra y de servicio público en el proceso de privatización», estudio preliminar del libro publicado por Eduardo Mertehikian, bajo el título *La iniciativa privada en la concesión de obra y de servicios públicos*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma.
- CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael (2009): «Las obras públicas», en AA.VV., *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo (Tomo V — Bienes e infraestructuras públicas)*, coordinada por Tomás Cano Campos, Madrid, Iustel, pp. 237-262.
- CASARES MARCOS, Anabelén (2010): «Análisis del marco general, estado actual y perspectivas de las fórmulas de colaboración público-privada con especial referencia a la Comunidad de Castilla y León», en AA.VV., *Estado actual y perspectivas de la colaboración público-privada*, dirigida por Tomás Quintana López, Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León, pp. 33-215.
- CASSAGNE, Juan Carlos (2011): *Curso de derecho administrativo*, Tomo I, décima edición, Buenos Aires, La Ley.
- CHINCHILLA MARÍN, Carmen (2006): «El nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 132, octubre-diciembre, pp. 609-644.
- DALLA VÍA, Alberto R. (2006): *Derecho constitucional económico*, segunda edición, Buenos Aires, LexisNexis Abeledo-Perrot.
- DE LA RIVA, Ignacio M. (2009): «El dominio público y los bienes afectados a la prestación del servicio público», en AA.VV., *Derecho administrativo (Libro en homenaje al Profesor Doctor Julio Rodolfo Comadira)*, coordinado por Julio Pablo Comadira y Miriam M. Ivanega, Buenos Aires, Ad-Hoc, pp. 891-909.
- DÍEZ, Manuel María (1969): *Derecho administrativo*, tomo IV, Buenos Aires, Bibliográfica Omega.
- DRUETTA, Ricardo T., y GUGLIEMINETTI, A.P. (2008): *Ley 13.064 de Obras Públicas (Comentada y anotada)*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (2003): *Infraestructuras de Telecomunicaciones y Corporaciones Locales*, Navarra, Thomson-Aranzadi.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (2007): *Financiación de infraestructuras públicas y estabilidad presupuestaria*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- GRANILLO OCAMPO, Raúl E. (1990): *Distribución de los riesgos en la contratación administrativa*, Buenos Aires, Astrea.
- HALPERÍN, David A., y SALCEDO, N.N. (2006): «Contrataciones públicas financiadas por organismos multilaterales de crédito: La licitación pública internacional como procedimiento prevalente», en la *Revista de Derecho Público*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, pp. 61-166.

- JUAN LOZANO, Ana María, y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús (2006): *La colaboración público-privada en la financiación de las infraestructuras y servicios públicos. Una aproximación desde los principios jurídico-financieros*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- LINARES QUINTANA, Segundo V. (2013): «Régimen constitucional de las relaciones económicas entre la Nación y las provincias», en el volumen titulado *Homenaje al Académico Doctor Segundo V. Linares Quintana*, Buenos Aires, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, pp. 1066-1084.
- MAIRAL, Héctor (2005): «Nuevas ideas en materia de dominio público», en AA.VV., *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral los días 19, 20 y 21 de mayo de 2004, Buenos Aires, RAP, pp. 103-111.
- MANILI, Pablo Luis (2004): *Establecimientos de utilidad nacional (Artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional)*, Buenos Aires, Editorial Universidad.
- MARIENHOFF, Miguel S. (1983): *Tratado de derecho administrativo*, Tomo III-B, tercera edición actualizada, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- (1998): *Tratado de derecho administrativo*, Tomo V, cuarta edición actualizada, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1988): *Derecho administrativo económico*, tomo I, Madrid, La Ley.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (2010): «El principio de subsidiariedad», en AA.VV., *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, dirigida por Juan Alfonso Santamaría Pastor, Madrid, La Ley, pp. 1275-1310.
- SAMUELSON, Paul A., y NORDHAUS, William D. (1996): *Economía*, traducción a cargo de Esther Rabasco y Luis Toharia, decimoquinta edición, Madrid, McGraw-Hill.
- SCHIAVI, Pablo (2011): «La participación público-privada en el desarrollo de infraestructuras y servicios relacionados en el Uruguay», en la *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* núm. 395, pp. 25-47.
- VILLAR EZCURRA, José Luis (2001): «Las infraestructuras públicas: viejos y nuevos planteamientos», en AA.VV., *Nuevo derecho de las infraestructuras*, Madrid, Ariño & Almoguera, Abogados (Eds.), Montecorvo, pp. 69-118.