
RESCATE DE LAS CONCESIONES

DAMIÁN BATTÓ
GABRIEL BERRETA
GABRIEL DELPIAZZO
ANDRÉS ROBAINA

Del Master de Derecho Administrativo Económico, Universidad de Montevideo

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN. II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN. III. CONCEPTO DE RESCATE. A) MODO DE EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN. B) ACTO UNILATERAL DE LA ADMINISTRACIÓN CONCEDENTE: ¿CUESTIÓN DE PRINCIPIO O PREVISIÓN EXPRESA? C) RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO O GENERAL. D) INDEMNIZACIÓN AL CONCESIONARIO: ¿DEBE SER INTEGRAL? E) REASUNCIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN. IV. ALCANCE DEL RESCATE. V. CONCLUSIONES.

I. Introducción

En la presente monografía nos abocaremos a examinar el *rescate de las concesiones*, como uno de los modos para su extinción.

Es así que haremos referencia, en primer término, a la naturaleza jurídica de la concesión (*¿acto administrativo o contrato celebrado por la Administración?*) y luego ingresaremos a analizar el concepto de rescate.

A partir de tal conceptualización, examinaremos el rescate como modo de extinción de las concesiones, la potestad rescisoria unilateral de la Administración concedente, las razones de interés público y general que lo fundamentan, el pago de una indemnización al concesionario, y la reasunción por la Administración del objeto de la concesión.

Posteriormente aludiremos al alcance del rescate, si comprende a la totalidad o sólo parte del objeto de la concesión, y finalmente expondremos las conclusiones de este trabajo.

II. Naturaleza jurídica de la concesión

La naturaleza jurídica de la concesión ha sido ampliamente debatida en la doctrina jusadministrativista universal. En función de ello y a los efectos de fundar debidamente los desarrollos que siguen, realizaremos brevemente algunas referencias a esa discusión doctrinaria.

En ese sentido, es posible mencionar a cuatro grandes corrientes doctrinarias: a) la que analiza a la concesión como un acto administrativo unilateral; b) la que la considera un contrato; c) la que entiende que la concesión tiene un contenido complejo, que no puede subsumirse en un solo tipo jurídico; d) la que no asigna una naturaleza única a la concesión, dependiendo de las circunstancias de cada caso¹. Los autores que en general han negado la existencia de contratos celebrados por la Administración son los que sostienen que la concesión es un acto administrativo unilateral. Por el contrario, los autores que admiten en general la existencia de dichos contratos, otorgan a la concesión naturaleza contractual.

Prestigiosa doctrina nacional clásica ha considerado a la concesión como un acto complejo, distinguiendo los planos formal –como nace el vínculo jurídico– y material –cuáles son sus efectos. En el aspecto formal, la concesión constituye un acto bilateral, que nace del acuerdo de voluntades. Y en el aspecto material (contenido complejo del acto), mientras unas cláusulas se relacionan con la organización y funcionamiento del servicio público que deberá realizar el concesionario (es un acto convencional pero no contractual), otras

¹ SILVA CENCIO, Jorge A. - "Servicio Público y Concesión de Servicio Público", Amalio Fernández, Montevideo, 1980, pág. 29.

regulan los aspectos económicos de la explotación del servicio, con alcance puramente individual o subjetivo (el acto es contractual)².

SILVA CENCIO³ se pronunció a favor de la naturaleza contractual de la concesión, rigiendo a su respecto el Derecho Público en forma preponderante y señalando que su objeto constituye solamente la ejecución del servicio (ecuación económica de la concesión), con prescindencia de los aspectos de organización y funcionamiento, de los cuales la Administración no puede desprenderse. En opinión de DELPIAZZO⁴, partiendo de la doble base de que la concesión crea un derecho en beneficio del concesionario del que éste carecía antes y de que los actos administrativos pueden ser unilaterales o plurilaterales, y éstos a su vez convencionales o contractuales, considera que la expresión "concesión" engloba actos y contratos. Son contratos de concesión –agrega– los de obra pública, los de servicios en general y de servicios públicos en particular.

A nuestro juicio y luego de examinar la evolución de la doctrina especializada, compartimos la atribución de naturaleza contractual a las concesiones objeto de este trabajo, por lo que sobre esa base realizaremos la siguiente exposición acerca del rescate de las concesiones.

III. Concepto de Rescate

El significado de la expresión "rescate" nos indica que su contenido es netamente ejecutivo, ya que proviene de la expresión latina "recaptare", recoger; se trata de recobrar, retomar el servicio u obra, y no de "reclamar" o "solicitar" la restitución sino de llevarla a cabo⁵.

En función de lo anterior, entendemos como *rescate de la concesión* a aquel modo de extinguirla –antes del vencimiento del plazo estipulado– por acto unilateral de la Administración concedente, por razones de interés público o general, indemnizando al concesionario, y asumiendo aquella entonces en forma directa la ejecución o cumplimiento del objeto de ese contrato.

En consecuencia, a partir del concepto enunciado, cabe enumerar las siguientes características o rasgos propios de esta figura, a saber:

- a) es un modo anormal de extinguir los contratos de concesión pública, antes de su vencimiento;
- b) es una potestad unilateral del concedente (deberá determinarse si se admite como potestad de principio o debe de estar prevista, necesariamente, en la ley o en el contrato);
- c) debe estar fundada en razones de interés público;
- d) supone el pago de la correspondiente indemnización al concesionario; y
- e) implica la reasunción por parte de la Administración de la ejecución directa del objeto de la concesión.

Al análisis de estos caracteres esenciales del rescate se dedicarán los apartados siguientes, profundizando en las diversas problemáticas que cada uno de ellos plantea.

A) Modo de extinción de la concesión

Doctrinariamente se señala como modos de extinción⁶, tanto de las concesiones de obra pública como de las concesiones de servicios públicos, a la expiración del plazo, la caducidad, *el rescate*, razones de fuerza mayor, el mutuo acuerdo, y otras causales.

El rescate constituye una causa anormal de finalización del contrato de concesión, considerando que se extingue antes de su vencimiento y es un modo de extinción específico de las concesiones⁷. Se trata de una especie dentro del género de la rescisión unilateral del contrato por parte de la Administración. Dentro de este género, es posible distinguir modos de extinción por razones de legalidad y aquellos que obedecen a motivos de mérito o razones de interés público.

² SAYAGUÉS LASO, Enrique - "Tratado de Derecho Administrativo", FCU, Montevideo, 1959, t. II, pág. 19, 20 y 21.

³ SILVA CENCIO, Jorge A. - "Servicio Público y Concesión de Servicio Público" cit., págs. 33-35.

⁴ DELPIAZZO, Carlos E. - "Contratación Administrativa", Universidad de Montevideo, Montevideo, 1999, 2ª. Ed. Actualizada, pág. 382.

⁵ PRITZ, Osvaldo A. F. - "El Rescate" en A.A.V.V. "Los Servicios Públicos", Depalma, Buenos Aires, 1994, pág. 185.

⁶ CAJARVILLE, Juan Pablo - "Extinción de los contratos de la Administración" en A.A.V.V. "Contratación Administrativa", F.C.U., 1988, pág. 121, analiza los distintos modos de extinción de los contratos administrativos y señala que el interés de la doctrina dominante se centra en su *extinción por decisión unilateral* de la Administración. El rescate, en materia de concesiones, es precisamente uno de los modos de extinguirlas sobre la base de esa decisión.

⁷ DROMI, José Roberto - "Derecho Administrativo", Astrea, Buenos Aires, 1992, t. 1, pág. 429, y en "Instituciones de Derecho Administrativo", Depalma, Buenos Aires, 1973, pág. 409.

En nuestra opinión, el rescate se ubica dentro de estas causales de extinción por razones de interés público, junto con la revocación. Si bien la doctrina nacional no realiza tal diferenciación⁸, creemos que ambas figuras deben distinguirse, en la medida en que el rescate, a diferencia de la revocación, no implica la supresión del servicio público sino la **reasunción** por parte de la Administración de la gestión que le había encomendado al contratista⁹, y que tales medios jurídicos extintivos de la concesión proceden uno en defecto del otro, pero de ningún modo simultáneamente¹⁰.

Por otra parte, dentro de los modos de extinción por razones de legalidad, interesa destacar la caducidad.

Recientemente fue publicitada la rescisión de una importante concesión de obra pública¹¹, en ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración, habiéndose dispuesto la caducidad de esa concesión: se decidió en función de incumplimientos de las obligaciones a cargo del concesionario, por lo que no existe indemnización alguna en su favor¹², y precisamente por tales incumplimientos, la Administración procederá a ejecutar directamente el servicio (o bien por terceros).

Al respecto, debe precisarse que el rescate no tiene nunca el carácter de sanción que implica la caducidad: en el rescate se pone fin a la concesión en forma anticipada y en el solo interés público, mientras que en la caducidad se le pone fin por una falta muy grave imputable al concesionario.

Particularmente respecto de la extinción de las concesiones de servicios públicos, se ha destacado que varía según se trate de *concesiones con plazo o sin plazo* y atendiendo a la causal que la origina. Así, SAYAGUES LASO¹³ establece que en las concesiones con plazo, el modo normal de extinción es el vencimiento de éste¹⁴, aún cuando pueden extinguirse anticipadamente, apunta el autor, por acuerdo de partes, incumplimiento culpable de una de ellas, incumplimiento debido a fuerza mayor o a razones de interés público, revocación por ilegalidad, y otras causas de menor trascendencia (cuando se entiende que la concesión es un contrato intuitu personae, es admisible su extinción por fallecimiento, concurso o quiebra del concesionario).

En cambio, cuando la concesión fue otorgada sin plazo determinado (*precarias*), la Administración puede rescindirla unilateralmente en cualquier momento, siempre que existan motivos fundados para así disponerlo (incumplimiento del concesionario, reorganización del servicio, decisión de reasumir directamente su explotación, etc.)¹⁵.

Delimitada la figura del rescate y enunciadas sus principales diferencias con otros modos de extinción de la concesión, corresponde continuar con el análisis de sus principales rasgos característicos.

B) Acto unilateral de la Administración concedente: ¿cuestión de principio o previsión expresa?

Como viene de decirse, el rescate es una especie dentro del género de rescisión unilateral del contrato por parte de la Administración. En este contexto, corresponde plantearse si el mismo constituye una potestad implícita del concedente, o si su ejercicio requiere necesariamente su previa estipulación en el contrato.

En materia de caducidad, DELPIAZZO ha dicho que la misma *debe estar prevista* en el contrato, y sólo puede aplicarse excepcionalmente en casos de muy serios o graves incumplimientos por parte del concesio-

⁸ SAYAGUÉS LASO, Enrique - "Tratado de Derecho Administrativo", cit., t. II, pág. 83, ha destacado la potestad de la administración de decidir el rescate "con la finalidad de mejorar el servicio mediante su explotación directa o de *suprimirlo* por ser inadecuado ante las nuevas circunstancias que hubieren sobrevenido".

⁹ CASSAGNE, Juan Carlos - "El Contrato Administrativo", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1999, págs. 94, 95 y 98.

¹⁰ MARIENHOFF, Miguel S. - "Tratado de Derecho Administrativo", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1966, t. III A, pág. 578.

¹¹ Nos referimos a la extinción del contrato de concesión de la Obra Pública "Ruta N° 1 - Doble Vía Montevideo - Libertad y nuevo Puente sobre el Río Santa Lucía" (vencimiento de la concesión en marzo del año 2016), que estaba a cargo de la firma Consorcio Ruta 1 S.A. (Concesionario), y que fuera dispuesta por el Poder Ejecutivo mediante Resolución de fecha 1° de agosto de 2005. En efecto, en esa resolución se dispuso la denuncia a los efectos de su *rescisión* del citado contrato de concesión de obra pública (Licitación Pública Internacional N° 23/96), por causas e incumplimientos imputables al Concesionario, y se encomendó a la Dirección Nacional de Vialidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas a fin de que instrumente y lleve adelante la toma de posesión de la Concesión. En la Resolución en examen, se hace referencia a las distintas causas de extinción del contrato de concesión de obra pública, previstas en el *Pliego de Condiciones Particulares de la Concesión* (art. 45), señalándose -entre ellas- a los *incumplimientos graves del concesionario* (Considerando I). El Tribunal de Cuentas de la República no formuló observaciones a la citada rescisión (Considerando XII).

¹² PRITZ, Osvaldo A. F. - "Rescate: delimitación y efectos" en A.A.V.V. "Estudios de Derecho Administrativo" (Depalma, Buenos Aires, 1995), pág. 75, señala que aún en el caso de caducidad, si se incauta definitivamente bienes del concesionario, deben ser objeto de indemnización.

¹³ SAYAGUÉS LASO, Enrique - "Tratado de Derecho Administrativo", cit., t. II, pág. 76.

¹⁴ En este caso el vínculo contractual finaliza, el concesionario cesa en la explotación del servicio y la Administración reasume su ejercicio, por sí o mediante cualquiera de los procedimientos admitidos.

¹⁵ DELPIAZZO, Carlos E. - "Contratación Administrativa" cit., pág. 402, afirma que la doctrina moderna rechaza la concesión a perpetuidad (art. 51 de la Constitución Nacional), lo que lleva a negar la categoría de las concesiones de servicio público sin plazo.

nario, constituyendo una sanción represiva definitiva en la clasificación de la doctrina. Si no existe previsión de la potestad sancionatoria, expresa el autor, la Administración podrá acudir al juez para reclamar la aplicación de sanciones¹⁶.

Por su parte, SAYAGUES LASO ha manifestado que constituye una potestad administrativa *de principio* (se discute quien puede declararla, si la propia Administración o la Justicia competente), pero es una medida que debe ser usada con gran prudencia, sólo cuando exista incumplimiento grave del concesionario, evidenciando real incapacidad para cumplir el servicio y que esté claramente comprobado¹⁷.

Interesa destacar dichos posiciones doctrinarias en la medida en que la cuestión vinculada a si debe haber previsión expresa o si la caducidad constituye una potestad de principio, resulta plenamente aplicable a las otras especies de rescisión unilateral de la Administración, como ser el rescate y la revocación por razones de mérito.

Respecto al rescate en particular, esta discusión se ha planteado primeramente en el **derecho comparado**. Así, en el derecho francés se denomina *rachat* y se distingue si se pactó o no expresamente (el régimen jurídico es distinto); el **rachat implícito** es de principio y sólo procede cuando la Administración explotará luego el servicio directamente, o para suprimirlo por ser inviable, o para introducirle modificaciones que el concesionario no está en condiciones de realizar. Así, MODERNE ha sostenido la procedencia del rescate no contractual efectuado mediante una decisión unilateral no prevista en el contrato, si bien se reconoce el pago de una indemnización integral al concesionario que incluye el lucro cesante¹⁸.

JÉZE, por su parte, distingue el rescate contractual del no contractual (representa el ejercicio de una competencia legal, inalienable, de la Administración: la de modificar el servicio público, en cualquier momento, según las necesidades del público), estableciendo que *el rescate es siempre posible* aunque el contrato no lo prevea expresamente, y que la cláusula de rescate –cuando se estipula en el contrato– tiene por finalidad, sobre todo, regular el cálculo de la indemnización y determinar la autoridad competente y el procedimiento a seguir para dictar la decisión de rescate, pero –agrega– que sólo cabe aplicarla con la condición de que ninguna cláusula del contrato suprima o reduzca directamente la facultad de la Administración de declarar, en cualquier momento, el rescate de la concesión¹⁹.

Por su parte, en el derecho italiano, la doctrina dominante distingue la **revocación** (implícita en toda concesión, y es la extinción de ésta por acto unilateral de la Administración, fundada en razones de interés público) y el **rescate** (*debe pactarse expresamente*, y es la extinción unilateral pero por otros motivos)²⁰.

En Argentina, CASSAGNE ha sostenido que las modalidades que asume el rescate son básicamente la legal y la contractual, descartando el rescate “*como poder implícito no previsto en el contrato ni en la ley*” sobre la base de que el interés público en que se fundamenta la extinción del contrato debe hallarse previamente declarado o contenido en una ley formal, o bien previsto en el contrato, no pudiendo consistir en un mero cambio de criterio de la Administración sobre la apreciación del interés público que se persiguió al celebrar el acuerdo de voluntades²¹.

Por su parte, MARIENHOFF ha manifestado que la posibilidad de que la Administración rescate una concesión es de “principio” y va sobreentendida, no siendo menester la existencia de texto alguno que autorice dicha posibilidad, siendo la causa jurídica del rescate la satisfacción del interés público²². Y DROMI ha dicho que el rescate no necesita de norma alguna que lo disponga expresamente²³. En el mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo²⁴.

¹⁶ DELPIAZZO, Carlos E. - “Contratación Administrativa” cit., págs. 219, 220, 308 y 396.

¹⁷ SAYAGUÉS LASO, Enrique - “Tratado de Derecho Administrativo” cit., págs. 78 y 79.

¹⁸ MODERNE - “Les rachat des concessions”, en *Collectivités Locales*, t. III, París, 1985, págs. 3292-1 y sgtes, citado por CASSAGNE, Juan Carlos - “El Contrato Administrativo”, cit. pág. 99.

¹⁹ JÉZE, Gastón - “Principios Generales del Derecho Administrativo”, Depalma, Buenos Aires, 1950, t. IV, págs. 244-249 y t. VI, págs. 372, 373 y 375. El autor señala que es indiscutible la aplicación de la teoría de la desviación de poder en el caso del rescate no contractual, ya que afirma sólo puede efectuarse para alcanzar la finalidad de interés público, y no para obtener una ventaja financiera o con el único fin de suplantar a un concesionario que no es del agrado del concedente.

²⁰ SAYAGUÉS LASO, Enrique - op. cit., págs. 82-83.

²¹ CASSAGNE, Juan Carlos - “El Contrato Administrativo” cit., pág. 96. El autor, en “Evolución de los principios aplicables a los servicios públicos y problemas actuales tras los procesos de privatización” en A.A.V.V. “Derecho Administrativo – Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica” (Depalma, Buenos Aires, 2002) pág. 76, señala que en Argentina las características diferenciales de los regímenes sectoriales existentes obstan a su configuración unitaria, y en ese sentido sostiene que la potestad de proceder al rescate de la concesión se halla expresamente contemplada en el servicio de distribución de agua potable, con una indemnización de base contractual, estando en otros supuestos limitada por un plazo de 20 años (aeropuertos) y en otros, vedada (gas y telecomunicaciones) en forma expresa.

²² MARIENHOOF, Miguel S. - “Tratado de Derecho Administrativo” cit., pág. 579.

²³ DROMI, José Roberto - “Derecho Administrativo” cit., pág. 432.

²⁴ Ver: Sentencias N° 620/988, N° 243/997 y N° 327/998.

Según DIEZ²⁵ el rescate puede ser contractual o extracontractual, y en el último la Administración puede operar en cualquier momento.

Otros autores han llegado a sostener que si el contrato prohibiera el rescate, la cláusula que lo estipula deberá tenérsela por no válida, ya que sostienen la procedencia del rescate aún sin ley o contrato que lo autorice²⁶.

En nuestro derecho, la doctrina nacional clásica ha considerado que si la concesión nada estipula sobre el rescate (si lo establece, no habrán inconvenientes), la Administración puede decidirlo unilateralmente, con la finalidad de mejorar el servicio mediante su explotación directa, o de suprimirlo por ser inadecuado ante las nuevas circunstancias que hubieren sobrevenido, indemnizando *integralmente* al concesionario, incluso en las ganancias futuras de que fuese privado, todo ello por la necesidad de atender en primer término al **interés público**²⁷.

DELPIAZZO sostiene que en el rescate la Administración concedente pone fin a la concesión antes de la fecha estipulada, en condiciones que necesariamente *deben estar previstas en el contrato respectivo o en la ley*, y abonando la indemnización que corresponda, aún cuando precisa que un sector de la doctrina considera que el rescate por razón de mérito es un poder implícito de la Administración²⁸.

También CAJARVILLE expresa que la afirmación de que la Administración tiene poderes exorbitantes en materia de contratación administrativa, los cuales derivan de las normas que los confieren (una ley o un contrato) o del principio de los poderes implícitos (fundamento: que se trate de un poder imprescindible para cumplir un cometido expresamente atribuido, que no esté expresamente conferido a otro órgano del Estado, y que el poder que se pretende no lesione limitaciones o regulaciones expresas de ese poder ni viole otra regla de derecho), no puede ser un postulado *a priori* del cual deducir poderes sino una comprobación inductiva *a posteriori*. Concluye que atendiendo a tales supuestos de existencia de un poder implícito de la Administración, claramente **no se podría admitir** como tal el de extinguir el contrato, más allá de las limitaciones que la propia ley establece o lo estipulado en el contrato mismo²⁹.

Sobre el punto consideramos que habiéndosele atribuido a la concesión naturaleza contractual, los modos para su extinción deben estar expresamente pactados en el respectivo contrato –sin perjuicio de que una ley lo estableciere–, especialmente aquellos que operan mediante una potestad administrativa ejercida antes del vencimiento del plazo de la concesión (caducidad, rescate, revocación).

Por lo tanto, entendemos que si no existe previsión expresa que permita a la Administración concedente ejercitar el rescate de la concesión, éste no puede operar de ninguna manera, y si aún así se adoptara esa decisión, el concesionario podrá acudir a los órganos jurisdiccionales a los efectos de promover las acciones legales pertinentes en defensa de los derechos que le asisten.

El fundamento de ello radica en que tal actuación supondría un apartamiento del contrato y, por ende, de la regla de Derecho (art. 23 lit. a) del Decreto-Ley 15.524), a la vez que se estaría desconociendo con ello el efecto vinculante del mismo para ambas partes (art. 1291 del Código Civil).

C) Razones de interés público o general

Continuando el análisis de los principales rasgos característicos del rescate, corresponde en esta instancia referirse al fundamento jurídico de este modo anormal de extinción de las concesiones.

Tanto la doctrina nacional³⁰, como la principal doctrina extranjera³¹, coinciden en que el fundamento del rescate no puede ser otro que el interés público en juego.

²⁵ DIEZ - "Derecho Administrativo", Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1965, t. II, pág. 573.

²⁶ CANASI, José - "Derecho Administrativo", Depalma, Buenos Aires, 1974, vol. II, pág. 485., citado por PRITZ, Osvaldo A. F., "Rescate: delimitación y efectos" cit., pág. 69.

²⁷ SAYAGUÉS LASO, Enrique - op. cit., pág. 83; y Julio PRAT - "Derecho Administrativo", Acali, Montevideo, 1978, tomo III, vol. 2, pág. 319, sostiene que los contratos administrativos pueden extinguirse de principio, por decisión unilateral de la Administración, a título de sanción por incumplimiento grave o, sin incumplimiento, cuando lo exige el interés general.

²⁸ DELPIAZZO, Carlos E. - "Contratación Administrativa" cit., págs. 310 y 402.

²⁹ CAJARVILLE, Juan Pablo - op. cit., págs. 124 y 125.

³⁰ SAYAGUÉS LASO, Enrique, expresaba que: "Aunque la cuestión es muy discutible, esa solución puede justificarse por las necesidades de atender en primer término al interés público." Tratado T. II., pp. 83.

³¹ PRITZ, Osvaldo A. F. - "Los Servicios Públicos. Régimen jurídico actual", A.A.V.V. pp. 187. Este autor en forma contundente mencionaba: "No hay dudas de que el fundamento siempre debe ser el interés público en una mejor prestación del servicio". Así también: MARIENHOFF, Miguel - "Tratado de Derecho Administrativo", T. III, cit., pp. 581; y DROMI, José Roberto - "Derecho Administrativo", T. I, cit., pp. 431.

Es que ello obedece a la propia razón de ser del Estado como una institución finalizada al logro del bien común, medio necesario para el normal desarrollo de la persona humana³².

Se ha conceptualizado al bien común en su aspecto social como aquel que puede ser participado por todos y cada uno de los miembros de una comunidad humana³³, y en tal sentido se ha destacado que ese bien común es la conveniente vida humana de la multitud, de una multitud de personas; su comunicación en el bien vivir, bien común al todo y a las partes sobre las cuales se difunde y que con él deben beneficiarse³⁴.

No pueden caber dudas al respecto, el Estado es un ser creado³⁵ en vistas de un fin, y ese fin es el bien común. En este sentido, la Administración participa de la misma ordenación que el Estado³⁶.

Por tanto es fundamental que la Administración³⁷ no desvíe su actuar y dirija siempre e incondicionalmente su actividad a su fin último ordenador que es el bien común, el cual tiene como fundamento la persona humana en todas sus dimensiones³⁸, y necesidades³⁹.

Ello exige que la actividad de la Administración tenga siempre en cuenta su existencia cometida, pues su naturaleza revela un ser instrumental el cual no tiene existencia propia sino cometida, la cual debe converger necesariamente en el ser humano, el cual por necesidades naturales tiende a la vida en sociedad procurando alcanzar a través de ella el bien común del todo social⁴⁰.

En definitiva, la Administración tiene un deber de prosecución del bien común, el cual se erige en principio general de derecho⁴¹, y por tanto de máximo valor, como piedra sillar en la cual reposa la construcción del Estado.

Así lo recoge nuestro derecho positivo, al reconocer al interés público como ordenador de la actividad estatal en diferentes normas de rango constitucional⁴², así como también en disposiciones legales y actos administrativos⁴³.

Por tanto, este bien común o interés público, como orientador direccional inexcusable en la actividad de la Administración, debe manifestarse también en la actuación de ésta cuando celebra contratos.

En efecto, la Administración al contratar también debe tener como fin orientador el interés público, el cual, dependiendo de cada especie de contrato, encontrará su necesaria particularización.

Por su parte es de destacar que este fin orientador, no solo se manifiesta en la etapa previa a la celebración del contrato sino que también en la ejecución del mismo. En particular, respecto de la concesión de obra y servicio público, podemos afirmar que dicho fin debe estar presente al momento de otorgar la concesión, así como en la consecución de su ejecución.

Así, DELPIAZZO, al referirse a la concesión de servicio público expresó: "El elemento teleológico está dado por la satisfacción de una necesidad colectiva o de interés público"⁴⁴; y agrega al referirse al contrato de concesión de obra pública que, "En cuanto al elemento fin, como en toda actuación de la Administración, sea unilateral o sea contractual, siempre está presente el interés público. Más específicamente, puede decirse que

³² DURAN MARTINEZ, Augusto - "El nuevo procedimiento administrativo", en Estudios de Derecho Administrativo, Parte General, Montevideo, 1999, pp. 300.

³³ MILLÁN PUELLES, Antonio - Sobre el Hombre y la Sociedad, Madrid, Ediciones Rialp S.A., 1976, pp. 107.

³⁴ MARITAIN, Jaques - La Persona y el Bien Común, Buenos Aires, Club de Lectores, 1968, pp. 57.

³⁵ Creación en la distinción que realiza ARISTÓTELES: "Entre las cosas que devienen o llegan a ser, unas son producciones de la naturaleza, otras del arte, y otras del azar. En toda producción hay una causa un sujeto, luego un ser producido...Las demás producciones se llaman creaciones." Met. LVII, Cap. VII

³⁶ DURAN MARTINEZ, Augusto - "La Administración en tiempos de Crisis", en Estudios de Derecho Publico, Vol. I, Montevideo 2004, pp. 405.

³⁷ De su origen etimológico podemos extraer también su naturaleza cometida, en efecto el término ADMINISTRACIÓN, proviene del vocablo latín vultar ADMINISTRAR, el cual esta compuesto por ADMINISTRAR, AD=de; MINISTRAR= de ministrare, minister, ministro, el cual a su vez significa servidor, persona que trabaja para otro, Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 31.

³⁸ Individuales, sociales, y trascendentes.

³⁹ El Ser Humano por naturaleza, exige protección, seguridad, libertad, razonabilidad.

⁴⁰ MARITAIN, Jaques - Los Derechos del Hombre y la Ley Natural, Buenos Aires, Biblioteca Nueva, 1943, pp. 11.

⁴¹ BARBE PEREZ - Los Principios Generales de Derecho como fuente de derecho administrativo en el Derecho Positivo Uruguayo, en Los Principios Generales de Derecho en el Derecho Uruguayo y Comparado A.A.V.V., Montevideo, F.C.U., 2001, pp. 24.

⁴² Arts. 7, 28, 32, y 36 entre otros, y especial referencia merece el art. 50 el cual fue incorporado en la anteuúltima reforma constitucional, por el cual el constituyente se va desprendiendo de viejos conceptos de raigambre liberal, (Interés General), para incorporar conceptos acordes a un Estado Social de Derecho, (Bienestar General).

⁴³ Por su parte la Ley No. 17.060, establece expresamente que el interés público se expresa entre otras manifestaciones en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua; y también el Decreto 30/03, menciona que en el ejercicio de sus funciones, el funcionario público debe actuar en todo momento en consideración del interés público, agregando que entre otras manifestaciones el interés público se expresa en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua; y que la satisfacción de necesidades colectivas debe ser compatible con la protección de los derechos individuales, los inherentes a la persona humana o los que se deriven de la forma republicana de gobierno, (arts. 7 y 72 de la Constitución).

⁴⁴ DELPIAZZO, Carlos - Contratación Administrativa, Montevideo, U.M., 1999, pp. 385.

está comprometido el interés público particularizado en el interés de Servicio que promueve el contrato de que se trata⁴⁵.

Por ende, estimamos que la utilización del rescate debe ser realizada, con sumo cuidado, y no temerariamente, debiendo primar en la adopción de este mecanismo en forma primordial el principio de razonabilidad el cual también debe presidir toda actividad estatal⁴⁶.

Pretendemos hacer notar que fundamentar este mecanismo en el interés público no significa el menoscabo de intereses particulares⁴⁷; en efecto, bien se ha sostenido: "...el bien común es aquel del que todos los miembros de una sociedad o comunidad de personas pueden beneficiarse. ... El bien común es, por su misma esencia, un bien en el que pueden y deben participar todos los ciudadanos. No se trata de nada que en sí mismo se ordene únicamente al beneficio de una simple parte, por grado que ésta sea de la sociedad. El bien común es el bien de la sociedad precisamente porque aprovecha y beneficia a todos y cada uno de los miembros de que ésta se compone"⁴⁸.

En el sentido indicado también se ha señalado que debe evitarse esa oposición interés general- interés particular o por lo menos no exagerarla ya que es de interés general la tutela de los intereses particulares⁴⁹.

Es de destacar que CAJARVILLE, al referirse al fundamento de la extinción de los contratos de la administración, expresó en forma clara y contundente: "El fundamento sustancial de todas esas soluciones doctrinales de la doctrina francesa y del Consejo de Estado, radica en la invocación del interés público que está en juego en los contratos administrativos; la Administración tiene tales potestades -se dice- porque en los contratos que celebra está en juego el interés público. Frente a este argumento hay que afirmar, como lo recordaba el Dr. Durán, que también el respecto a los derechos de los individuos es de interés público. Este no es solo un postulado filosófico y de convicción política, es una solución constitucional del derecho positivo uruguayo; cada vez que la Constitución de la República consagra un derecho y establece que podrá limitarse por ley por razones de interés general, esta partiendo del supuesto de que ese derecho subjetivo es compatible con el interés general y solo dejara de serlo cuando y en la estricta medida en que una ley formal así lo declare limitándolo; está suponiendo en última instancia que el respeto a los derechos de los individuos es coherente con el interés público, que el interés público no exige en principio el desconocimiento de esos derechos, salvo que una ley establezca la necesidad de limitarlos por razones de interés general"⁵⁰.

En consecuencia, el rescate como modo de extinción de la concesión por razones de interés público, deberá ser empleado por la Administración con cautela y prudencia, únicamente cuando así lo prevea el contrato o la ley. En los casos en que el mismo proceda, el interés particular del cocontratante -que es parte del interés público- deberá ser amparado y tutelado por la Administración concedente, como se dirá seguidamente.

D) Indemnización al concesionario: ¿debe ser integral?

El rescate, como modo de extinguir el contrato de concesión, sin que medie incumplimiento alguno por parte del concesionario, debe traer aparejada una indemnización a favor de éste, que resguarde la incolumidad del patrimonio del contratista afectado.

En tal sentido, uno de los principales efectos del rescate de la concesión -que la Administración concedente decidió realizar-, es el pago al concesionario de la indemnización que corresponda, ya que precisamente durante el período de la explotación es en el tiempo en el cual el inversor debe resarcirse del gasto realizado. Es evidente que el concesionario debe ser indemnizado puesto que de lo contrario se cometería un despojo⁵¹.

Sin embargo, los problemas de indemnizaciones pecuniarias a pagar al concesionario, se hallan en primer plano⁵², particularmente en cuanto a su extensión, modo de cálculo, momento de pago y bienes que comprende. Al análisis de estos aspectos se dedicarán los párrafos siguientes.

⁴⁵ DELPIAZZO, Carlos - ob. cit., pp. 301.

⁴⁶ En el particular entendemos que el principio de razonabilidad, por su naturaleza se erige en principio general de derecho, y por tanto piedra sillar en la cual se sustenta el ordenamiento jurídico.

⁴⁷ No se pretende abordar el tema de la relación entre el interés público y el interés privado, el cual podría ser perfectamente objeto de una monografía completa, sino simplemente hacer ciertas referencias al respecto.

⁴⁸ MILLAN PUELLES, Antonio, ob. Cit., pp. 120.

⁴⁹ DURAN MARITNEZ, "Ejecución de los Contratos Administrativos", en Estudios de Derecho Administrativo, Parte General, Montevideo 1999, pp. 271.

⁵⁰ CAJARVILLE, Juan Pablo, "Extinción de los contratos de la Administración", en Contratación Administrativa, Curso de Graduados 1988, A.A.V.V., Montevideo, F.C.U., pp.122.-

⁵¹ DROMI, José Roberto - "Derecho Administrativo" cit., pág. 432.

En primer lugar, en cuanto al **alcance o extensión** de la indemnización a pagar, la doctrina entiende en forma prácticamente unánime que el principio general que debe regir esta materia es el de la reparación integral del concesionario, es decir, “una justa indemnización que deje indemne al concesionario y le asegure, hasta el término asignado a la concesión, el goce de todas las ventajas con las que tenía derecho a contar en virtud del contrato de concesión”⁵³.

Por ende, “la consecuencia de esta extinción por mérito, se admite unánimemente, es una indemnización integral al cocontratante, por el daño emergente y por el lucro cesante”⁵⁴.

En segundo lugar, en lo que tiene que ver con su **modo de cálculo**, se ha entendido que la indemnización para ser justa y armonizar con la garantía constitucional de protección del derecho de propiedad tiene que representar, como mínimo, el valor objetivo del contrato que se mide, como es obvio, de acuerdo al plazo faltante para su ejecución y a la rentabilidad calculada⁵⁵.

Así, “un rescate prematuro debe ser más oneroso para el concedente, cuando el concesionario solo ha recuperado una pequeña parte de sus gastos o aun se halla en el período de instalación del servicio, no ha amortizado del todo o solamente ha amortizado una pequeña parte de los capitales invertidos, etc.; las reglas a seguir para la fijación del precio del rescate, no serán las mismas según el momento en que se efectúe el rescate”⁵⁶.

Este precio podrá ser acordado por ambas partes contratantes amigablemente o, en su defecto, lo deberá fijar el juez del contrato a su discreción, siempre que el contrato no fije las pautas para ello.

En caso de existir en el contrato previsión expresa respecto al método de cálculo para alcanzar el monto justo de indemnización o pautas claras para ello, entendemos que las partes y el juez deberán atender a las mismas.

Sin embargo, corresponde destacar que “Cuando la cláusula contractual no está redactada en forma que descarte toda discusión a este respecto, el juez del contrato dará la interpretación que asegure la justa indemnización”⁵⁷.

En tercer lugar, se ha discutido si el **momento de pago** de esta indemnización debe ser necesariamente previo a la rescisión del contrato o no.

Por un lado, CASSAGNE ha sostenido que la eficacia de la rescisión del contrato requiere “que la Administración deposite judicialmente –con carácter previo- el importe del valor objetivo del contrato y los daños que sean una consecuencia inmediata de la revocación (daño emergente y lucro cesante)”⁵⁸. El fundamento de tal afirmación radica en considerar al rescate como una medida típicamente expropiatoria⁵⁹.

Si bien entendemos que en el rescate, al igual que en la expropiación, se hace primar el interés público sobre el derecho de un particular a cambio de una indemnización, no creemos que ello determine la aplicación de un idéntico régimen jurídico a ambos institutos. En efecto, cada uno de ellos posee peculiaridades que exigen un tratamiento distinto.

Por ende, cabe concluir que el carácter previo de la indemnización no es un requisito esencial para que se configure el rescate, dado que esta exigencia no está prevista expresamente por norma alguna, a diferencia de lo que ocurre respecto de la expropiación (art. 32 de la Constitución). En consecuencia, habrá que acudir al principio general que rige esta materia, que como viene de decirse, exige únicamente una reparación integral y justa, no necesariamente previa.

En cuarto lugar, resta por analizar la cuestión relativa a los **bienes comprendidos** en el precio del rescate, es decir, el destino de los bienes de propiedad particular que el concesionario haya vinculado a la ejecución o cumplimiento del contrato.

Al respecto, habrá que distinguir según las partes hayan previsto esta situación en el contrato o no. “Si las partes nada estipularon acerca del destino de tales bienes, es evidente que éstos, al disolverse o extinguirse el vínculo contractual, seguirán perteneciendo a su dueño, es decir al cocontratante. El derecho de propiedad es, por principio, perpetuo, carácter que solo cede por las causas que establezca el derecho objetivo o que las partes señalen en sus convenios”⁶⁰.

⁵² JÉZE, Gastón - “Principios Generales del Derecho Administrativo”, op. cit., pág. 387.

⁵³ JÉZE, Gastón - “Principios Generales del Derecho Administrativo”, op. cit., pág. 381. En el mismo sentido ver: SAYAGUÉS LASO, Enrique - “Tratado de Derecho Administrativo Uruguayo”, tomo II, cit., pág. 83; y CASSAGNE, Juan Carlos - “El contrato administrativo”, cit. pág. 97 y 98. En contra ver: COMADIRA, Julio R. - “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, 1996, pág. 435 y ss; y MARIENHOFF, Miguel S. - “Nuevamente acerca del lucro cesante en las indemnizaciones a cargo del Estado”, en “L.L.”, 1991-C-1080 y ss. Dicho autor llega a eliminar el lucro cesante de la indemnización.

⁵⁴ CAJARVILLE, Juan Pablo - “Extinción de los contratos de la Administración”, cit. pág. 118.

⁵⁵ CASSAGNE, Juan Carlos, “El contrato administrativo”, cit. pág. 98.

⁵⁶ JÉZE, Gastón, “Principios Generales del Derecho Administrativo”, op. cit., pág. 378.

⁵⁷ JÉZE, Gastón, “Principios Generales del Derecho Administrativo”, op. cit., pág. 381.

⁵⁸ CASSAGNE, Juan Carlos - “El contrato administrativo”, cit. pág. 98.

⁵⁹ MESTRE DELGADO, Juan Francisco - “La extinción de la concesión de servicio público”, La Ley, Madrid, 1992, pág. 289.

⁶⁰ MARIENHOFF, Miguel S. - “Tratado de Derecho Administrativo”, cit., pág. 559.

En cambio, si el contrato de concesión previó expresamente alguna solución específica ante la situación referida, habrá que estar a lo pactado. En caso de duda, la interpretación del contrato ha de ser a favor de la conservación del derecho de propiedad del contratante, pues todo aquello que implique la pérdida de un derecho es de interpretación estricta, restringida⁶¹.

En el mismo sentido, entre nosotros SAYAGUES ha señalado que “el rescate no alcanza a los bienes de la empresa concesionaria, que la administración deberá comprar, si lo desea, por los procedimientos corrientes. A menos que otra cosa se hubiese pactado en la concesión”⁶².

Por ende, la solución de principio determina que, ante el silencio del contrato o la ley, los bienes afectados a la concesión le corresponden al concesionario, sin que la Administración pueda incautarse o tomar posesión de ellos salvo mediante el procedimiento expropiatorio⁶³.

Sin embargo, creemos que, cuando el contrato nada prevea, el concesionario podrá reclamar, dentro del precio del rescate, la justa reparación de los costos de aquellos bienes adquiridos exclusivamente para cumplir con las exigencias del servicio concedido y cuya funcionalidad esté directamente con la ejecución del contrato. En efecto, si la Administración concedente no opta por comprar o expropiar los mismos, estos gastos deberán ser resarcidos a los efectos de lograr la alegada reparación integral.

E) Reasunción por la Administración

Tal como se expresara en la definición planteada, el último elemento definitivo del rescate consiste en la asunción de la Administración en forma directa de la ejecución o cumplimiento objeto de ese contrato.

En efecto, el propio significado de la expresión rescate nos indica que su contenido es netamente ejecutivo, ya que proviene de la expresión latina “recaptare”, recoger; se trata de recobrar, retomar el servicio u obra, y no de reclamar o solicitar la restitución sino de llevarla a cabo⁶⁴.

Tal característica es consecuencia necesaria de la naturaleza del instituto, en tanto, como se ha señalado, si bien la conceptualización del rescate comienza generalmente planteándose que el mismo es un modo de extinción del contrato de concesión, esto es, analizando el mismo desde sus consecuencias, “lo realmente importante que un enfoque sustancial analiza es que, en realidad se trata de una forma de reorganizar la prestación del servicio público”⁶⁵.

Como señala en tal sentido DROMI, el rescate “es una medida administrativa de reorganización del servicio, destinada a sustituir la ejecución por la concesión directa”⁶⁶, por lo que la Administración no podrá suprimir el servicio rescatado⁶⁷. En este último caso, estaríamos ante una revocación del contrato, y no ante un rescate.

Por otra parte, como consecuencia del propio fundamento del instituto a estudio se ha descartado la posibilidad de que el servicio sea “rescatado” para ser entregado inmediatamente a otro concesionario, sin una previa reorganización, agregándose que “si se entregara a otro concesionario, en las mismas condiciones en que se prestaba anteriormente, estamos en presencia de una desviación de poder evidente”⁶⁸.

IV. Alcance del Rescate

Respecto al alcance del rescate, se han planteado algunas discusiones, tanto desde el punto de vista material como formal.

Desde un enfoque material, se ha cuestionado si el rescate debe comprender todo el servicio u obra pública contratada, o si el mismo puede circunscribirse únicamente a determinados aspectos del objeto del contrato.

MARIENHOFF⁶⁹ y DROMI⁷⁰ entienden que el rescate que se dispusiere con relación a un contrato debe ser total y no parcial, debiendo comprender todo el servicio u obra pública concedidos.

⁶¹ MARIENHOFF, Miguel S. - “Tratado de Derecho Administrativo”, cit., pág. 559.

⁶² SAYAGUÉS LASO, Enrique - ob. cit. pág. 83.

⁶³ CASSAGNE, Juan Carlos - “El contrato administrativo”, cit., pág. 100.

⁶⁴ PRITZ, Osvaldo A.F. - “El Rescate”, cit., pág. 185.

⁶⁵ PRITZ, Osvaldo A. F. - “El Rescate”, cit., pág. 187.

⁶⁶ DROMI, José Roberto - “Derecho Administrativo”, pág. 432.

⁶⁷ En idéntico sentido PRITZ ha señalado que “aún en los casos en que el rescate no es definitivo sino que es provisional, entendemos que se debe proceder a la prestación del servicio. De lo contrario, la figura no es el rescate sino la rescisión unilateral y la nueva contratación”.

⁶⁸ PRITZ, Osvaldo - “El Rescate”, ob. cit., pág. 205.

⁶⁹ MARIENHOFF, Miguel S. - “Tratado de Derecho Administrativo” cit., pág. 577.

Por su parte, JEZE sostiene que la concesión representa un conjunto, en el que se ha tenido en cuenta a todas las partes, al fijarse la remuneración del concesionario; que no es posible privarlo de una parte de la concesión, que puede ser la más ventajosa, y dejarle la parte más onerosa, puesto que su equilibrio financiero se rompería; se pagaría una indemnización al concesionario pero la ecuación financiera no se restablecería fácilmente por ese pago; en definitiva, afirma que todo el mecanismo de la concesión se alteraría con un rescate parcial⁷¹.

Según PRITZ, autor que ha dedicado varios estudios al rescate, no es posible establecer reglas absolutas en esta materia, por la variabilidad del interés público que origina el rescate, inclinándose por admitir el rescate parcial en los casos que dicho interés así lo justifique. Y agrega que en tal caso, el concesionario deberá analizar si la prestación remanente puede ser efectuada en condiciones que signifiquen el mantenimiento de la ecuación económica originalmente contemplada en el contrato de concesión, y si ello no sucediere, tendría derecho a requerir el rescate de la totalidad del servicio concedido⁷².

En nuestra opinión y con la doctrina que niega la posibilidad del rescate parcial, consideramos que la concesión es un conjunto, que así debe ser considerada al fijarse la remuneración del concesionario y a fin de preservar el equilibrio económico de la concesión (se puede romper si se procede a rescatar la parte más rentable). En efecto, creemos que la importancia de los servicios y la entidad de las obras susceptibles de ser objeto de concesión pública, imponen esta solución.

Por otro lado, **desde un enfoque temporal**, algún sector de la doctrina ha admitido que el rescate puede ser temporal, resarciendo el perjuicio económico que pueda sufrir el concesionario⁷³.

Rechazamos de plano esta postura, en cuanto la misma no se condice con la naturaleza del rescate. Como surge de lo expuesto, esta figura constituye un modo de extinción de los contratos de concesión, con fundamento en la reorganización del objeto de la misma para la mejor consecución del interés público. Por ende, operada la misma, el contrato no se suspende temporalmente sino que se extingue.

V. Conclusiones

Como surge de lo expuesto, el rescate constituye una causa anormal de finalización del contrato de concesión específico de las concesiones, que se ubica dentro del género de la rescisión unilateral del contrato por parte de la Administración y se funda en razones de interés público.

Como tal, entendemos que debe ser empleado por la Administración en forma restringida, es decir, cuando:

- a) lo establezca expresamente el contrato o la ley;
- b) se justifique razonablemente en razones de interés público; y
- c) apareje una indemnización integral al concesionario.

Ello obedece a que el régimen de los contratos administrativos no puede ser conceptualizado como un régimen de prerrogativas exorbitantes, cuando en realidad supone equilibrio y colaboración. En efecto, el cocontratante es un colaborador de la Administración. Perseguirá fines distintos desde luego: la Administración un fin público y el particular uno privado, pero no opuestos, de lo contrario no habrá posibilidad alguna de acuerdo. El fin privado coadyuva con el público, y si bien, por el interés público en juego, la Administración posee amplios poderes, esa idea de colaboración se traduce en un equilibrio contractual⁷⁴.

En definitiva, creemos, junto a la doctrina moderna, que debe subrayarse el principio de la **conservación de los contratos de la Administración**, en virtud del cual los mismos no deben interpretarse pro rescisión y pro rescate sino pro vigencia y pro continuidad, admitiendo la posibilidad de renegociación de tales contratos por acuerdo de partes, cuando existan causas justificadas para ello⁷⁵.

⁷⁰ DROMI, José Roberto - "Derecho Administrativo" cit., pág. 432.

⁷¹ JEZE, Gastón - "Principios Generales del Derecho Administrativo" cit., pág. 382.

⁷² PRITZ, Osvaldo A. F. - "Rescate: delimitación y efectos" cit., págs. 62 y 63. El autor cita como ejemplo el art. 4 del Decreto N° 351/92 que dispuso, en el marco regulatorio del servicio público de elevadores terminales de granos (Argentina), que a partir del quinto año de concesión la autoridad concedente pueda revisar y reorganizar el servicio público, pudiendo reducir el porcentaje de operatoria de cada concesionaria por razones de interés público.

⁷³ PRITZ, Osvaldo A. F. - "Los servicios públicos", cit., pág. 203; y DROMI, José Roberto - "Derecho Administrativo, tomo I, cit., pág. 488.

⁷⁴ DURÁN MARTÍNEZ, Augusto - "Ejecución de los contratos administrativos" en *Contratación Administrativa*. Curso de graduados 1988, FCU, Montevideo, 1989, pág. 61 y 62.

⁷⁵ DELPIAZZO, Carlos E. - "Renegociación de las tarifas de los servicios públicos concedidos", publicado en el Anuario de Derecho Administrativo (F.C.U., 2004), t. XI, págs. 25 y 26. El autor afirma que la eficacia vinculante de los contratos administrativos conduce a afirmar su *inmutabilidad unilateral de principio*, privilegiando el encuentro de voluntades para revisar lo acordado. Por su parte, *Augusto Durán Martínez* - "Ejecución de los contratos administrativos" en A.A.V.V., "Contratación Administrativa" (F.C.U., Montevideo, 1989), pág. 75 - sostiene que en nuestro Derecho los contratos que celebra la Administración son inmutables y toda modificación o rescisión unilateral sin ley está vedada.