

LA TEORÍA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO EN LA OBRA DE ELOY LARES MARTÍNEZ

PROF. HENRIQUE IRIBARREN MONTEVERDE*

Resumen: Contiene una génesis de la teoría del contrato administrativo en el Derecho Administrativo venezolano con referencia a la jurisprudencia y doctrina venezolana que confirman su vigencia a pesar de su exclusión en las normas reguladoras del contencioso administrativo en Venezuela, exponiendo los criterios que a juicio del autor son claves para calificar a un contrato como administrativo realizando a su vez un análisis de dichos conceptos en el pensamiento jurídico del Dr. Eloy Lares Martínez.

Palabras clave: Contrato administrativo; Derecho Administrativo; Contencioso Administrativo

* Individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Profesor de Derecho Administrativo UCAB.

El Maestro Lares Martínez fue, es y será uno de los estudiosos fundamentales del Derecho Administrativo en Venezuela, su obra es impecable, y él fue un canal transmisor para futuras generaciones de las obras de J.M. Hernández Ron y de Antonio Moles Caubet, todos fundadores de los estudios modernos del Derecho Público en Venezuela.

Para tratar el tema propuesto, primero, me referiré a la génesis de la teoría del Contrato Administrativo en el Derecho Administrativo venezolano, tal y como fue recibida, prácticamente a imagen y semejanza de cómo se fraguó en el Derecho Administrativo Francés, para luego exponer, en sus líneas generales, como vio este asunto en su obra, el profesor Lares Martínez.

En derecho público venezolano se reconoce la existencia de los “contratos administrativos” cuando menos desde 1944, por los preceptos contenidos en el célebre fallo “LA NACIÓN VS. LA COMPAÑÍA ANÓNIMA N.V. AANEMERSBEDRIJF”;¹ según el cual, no es necesariamente en los textos de derecho positivo que ha de buscarse el fundamento de la existencia y régimen jurídico propio y particular de estos negocios jurídicos, sino en la doctrina, y jurisprudencia, de los grandes autores del Derecho Público Moderno, como expresamente lo estableció esta sentencia.

Como fue dicho en ese fallo, parte esencial de ese régimen jurídico propio, consiste en que en la ejecución de este tipo especial de contratos, el contratante de la Administración Pública no le puede oponer a ésta la “*exceptio non adimpleti*”, en razón del servicio público involucrado.

La particularidad de este especial tipo de convenciones se concreta en que ellos tienen (a) un régimen jurídico propio (distinto, aunque no

1 Corte Federal y de la Casación, en Sala Federal, del 5 de diciembre de 1944, Memoria de la Corte Federal y de Casación 1945, Tomo I, p. 237.

excluyente de los preceptos del derecho civil y comercial); y, (b) una jurisdicción propia para ser juzgados (que es la jurisdicción contencioso-administrativa).

Esta sentencia venezolana ha sido la base de toda una sólida y tradicional jurisprudencia que abarca desde entonces hasta nuestros días, la cual comenzó a ser tratada por la propia Procuraduría General de la República, a comienzos de los años sesenta.²

La sentencia clásica o de principios que recoge la Teoría de los “contratos administrativos” en Derecho Público Venezolano, más allá de una variable y fluctuante casuística jurisprudencial (donde se reconocieron situaciones peculiares a veces encontradas pero que ceden ante el valor trascendental del fallo que vamos a citar) es la sentencia recaída en el célebre caso “ACCIÓN COMERCIAL”, dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, el 14 de junio de 1983, con ponencia del emérito Magistrado Luis Henrique Farías Mata, y que transcrita en sus partes más relevantes reza:

“Cuando requerimientos del interés colectivo así lo postulan, acude la Administración a la figura del contrato administrativo para asegurarse la colaboración del particular en la satisfacción de determinadas necesidades de interés general. La presencia de la Administración –dadas determinadas condiciones– en el negocio jurídico, marca a éste, inevitablemente, de características distintas a las de la contratación ordinaria, para asegurar de esta manera que aquélla, depositaria del interés general o colectivo, pueda comprometerse sin sacrificarlo en aras de intereses privados de los administrados, por importantes –individualmente considerados– que éstos parezcan. Los particulares contratantes quedan, a su vez, protegidos en ese género de convenciones gracias a la intangibilidad de la ecuación económica del contrato, en virtud de la cual una lesión a su patrimonio derivada del incumplimiento por la administración de las cláusulas convenidas (rescisión por motivos supervinientes: “hecho del príncipe”, circunstancias imprevisibles, fuerza mayor...) es compensada con la correspondiente indemnización al particular de los daños y perjuicios que pudieren habersele ocasionado. No

² Al respecto ver: *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, año 1962, p. 137, año 1963, p. 89, y año 1964, p. 72.

sin razón se ha afirmado que entre esos dos extremos –sujeción a las normas del derecho civil, expresada en el respeto a la ecuación económica del contrato; y violación de algunos de los principios del derecho privado, motivada en razones de interés público– encuentra su adecuado y paradójico juego la peculiar Teoría del contrato administrativo, cuya regulación queda sometida a reglas especiales distintas de las que rigen los pactos jurídicos-privados”.

En idéntico sentido se ha pronunciado la Procuraduría General de la República, en su dictamen jurídico de fecha 23 de mayo de 1985, en donde ese órgano consultivo de la Administración Pública Nacional, señaló que:

“En derecho administrativo venezolano, la existencia de la categoría que ahora comentamos es incontrovertible tanto en el ámbito del derecho positivo, como en lo relativo a la doctrina.

El problema que quedaría por resolver es el relativo a la determinación de los criterios que permitan reconocer la calidad especial de “administrativo” a un contrato suscrito por la Administración. Este es el problema de los criterios de los “contratos administrativos por naturaleza”, que son distintos a los “contratos administrativos por determinación de la Ley”.

Hoy en día, en derecho administrativo es aceptado pacíficamente que son tres las condiciones que permiten concluir en la existencia de un contrato administrativo. La primera es absoluta y las otras dos alternativas:

En efecto la primera condición –que es absoluta, dijimos– es que al menos una de las partes sea una persona moral de derecho público: Así un contrato concluido entre dos personas privadas no puede ser un contrato administrativo (Conseil D’Etat, 13-12-63, syndicat des praticiens de L’art dentaire, Dalloz 1964, p.55, condutions Braibant; 9-6-1967, société des eaux de Marseille, Recueil 1967 p. 241; Tribunal des Conflits 3-3-1969, société interlait, A. J. D. A., 1969 p. 307).

La segunda condición –que es alternativa en combinación con la tercera–, es relativa al objeto del contrato: “es administrativo todo contrato cuyo objeto esté vinculado a la ejecución misma del servicio público” (Conseil D’Etat, 20 avrill 1956, Epoux Bertin et

Ministre de L'Agriculture contre consorts Grimouard, Recueil 1956 p. 167 et 168).

La tercera condición –que es alternativa–, se refiere a las cláusulas del contrato: “cuando un contrato no tiene por objeto la ejecución del servicio, él solo es administrativo cuando contiene Una cláusula exorbitante de Derecho Común” (Conseil D'Etat, 31 juillet 1912, société des Granits Porphyroides des Vosges –ya citada–, y, 10 mai 1963 société la Prosperité Termiér, R.D.P., 1963 p. 597).

Cabe destacar que tales principios han sido plenamente acogidos por nuestro ordenamiento jurídico, como lo demuestra ampliamente el profesor Luis Henrique Farías Mata en su citado trabajo sobre la “Teoría de los Contratos Administrativos”, donde pone de relieve especialmente un hecho de singular importancia, cual es que nuestra jurisprudencia patria dos años antes de la sentencia del Consejo de Estado Francés Epoux Bertin –de 1956– ya en 1954 había dado la importancia debida –hoy incuestionable– al criterio de la ejecución misma del servicio público como identificador de los contratos administrativos”.³

Bajo la vigencia del artículo 126 de la Constitución de 1961, el artículo 42 numeral 14 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, expresamente se refería a los “contratos administrativos”, como criterio atributivo de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Posteriormente, bajo la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa ha ratificado estos criterios en su sentencia, de fecha 13 de Julio del 2000, en el caso: Inversiones Luixu, en donde la Sala señaló que:

“Ha sido establecido en múltiples oportunidades por esta Sala y por la doctrina patria, las características esenciales de los contratos administrativos, a saber: 1.- Que por lo menos una de las partes sea un ente público; 2.- Que el contrato tenga una finalidad de utilidad pública o la prestación de un servicio público y; 3.- Como

³ *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, Año 1, Número 1, Caracas, 1986. p. 174.

consecuencia de lo anterior, debe entenderse la presencia de ciertas prerrogativas de la Administración en dichos contratos consideradas como exorbitantes, aun cuando no se encuentren expresamente plasmadas tales características en el texto de los mismos.

En el presente caso, el contrato que dio origen a la demanda, efectivamente cumple las características arriba señaladas, toda vez que, una de las partes es un ente Público, como lo es la República, por intermedio del entonces Ministerio de Desarrollo Urbano, hoy Ministerio de Infraestructura y el contrato tenía por objeto la realización de trabajos de alumbrados del Estadium “San Rafael” de la ciudad de Tucupita, Estado Delta Amacuro, lo cual tiene una evidente finalidad de utilidad pública; motivo por el cual considera esta Sala, que efectivamente resulta aplicable al caso de autos, la norma atributiva de competencia contenida en el numeral 14 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la cual otorga competencia a esta Sala para conocer de las acciones de cualquier naturaleza que se interpongan, con ocasión de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez, o resolución, de los contratos administrativos celebrados por la República, los Estados o los Municipios. Así se declara”.

En otro caso, la Sala señaló lo siguiente:

Siendo la oportunidad para pronunciarse, esta Sala observa que, el ordinal 14 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece:

“Artículo 42: Es de la competencia de la Corte como más Alto Tribunal de la República:

14.- Conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades”.

En este sentido, ha establecido esta Sala que los contratos celebrados por las Municipalidades, mediante los cuales se otorgan a particulares terrenos ejidos, sin importar bajo qué figura jurídica son otorgados (compraventa, arrendamiento, comodato, etc.), son verdaderos contratos administrativos, toda vez que los mismos poseen las tres características básicas de todo contrato administrativo, a saber: 1.- Una de las partes es un ente público, 2.- el contrato tiene una

finalidad de utilidad pública o la prestación de un servicio público, y 3.- como consecuencia de lo anterior, se entiende la presencia de ciertas prerrogativas de la Administración en dichos contratos, consideradas como exorbitantes, aun cuando no se encuentren expresamente plasmadas tales características en el texto del mismo.

En el caso de autos la recurrente solicita la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución N.º 451-000, dictado por el Alcalde del Municipio Iribarren del Estado Lara, mediante el cual se declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto y en consecuencia confirmó el contenido de la Resolución N.º 14-2000, emitida por la Dirección de Catastro de dicho Municipio, que resolvió anular la notificación de avalúo e información catastral N.º 44.334 de fecha 20 de agosto de 1999, otorgada al inmueble ubicado en Carrera 13-B, entre calles 60 y 61, N.º 60-58, a nombre de la recurrente, y ordenó otorgar nueva notificación de avalúo e información catastral del mencionado inmueble a nombre de la ciudadana Aída Guadalupe Rojas de Petit, en virtud de que la Cámara Municipal en sesión N.º 4, de fecha 18 de enero de 1994, aprobó otorgar concesión de uso sobre el terreno ejido donde se encuentra construida la referida bienechuría, a favor de la mencionada ciudadana, el cual fue suscrito en fecha 20 de enero de 1994.

Por tanto, visto que en el asunto bajo análisis se solicita la nulidad de un contrato de concesión de uso sobre un terreno de origen ejidal, debe entonces aplicarse la regla atributiva de competencia, contenida en el ordinal 14º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 eiusdem, según la cual es competencia de esta Sala Político Administrativa conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de los contratos administrativos, y así se declara.⁴

Ahora bien, actualmente, a pesar de que con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2010)⁵ y de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (2010)⁶

⁴ Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, caso: *Dioselina Rivero de Oropesa*, de fecha 31 de enero del año 2002.

⁵ Publicada en Gaceta Oficial N° 39.451 del 22 de junio de 2010

⁶ Publicada en Gaceta Oficial N° 39.447 de fecha 16 de junio de 2010, reformada en fecha 26 de junio de 2010, publicada en Gaceta Oficial N° 39.451.

se ha obviado cualquier referencia expresa a los contratos administrativos, tales normas son de contenido adjetivo, sólo regulan los procedimientos judiciales mediante los cuales operan la Justicia Constitucional y Contencioso-Administrativa, respectivamente, por lo cual y teniendo en cuenta la naturaleza sustantiva de la teoría de los contratos administrativos, consideramos que, tales normas no vacían de contenido los valores y principios contenidos en el mencionado fallo de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 14 de junio de 1983, caso ACCIÓN COMERCIAL, referente a los contratos administrativos.

Como consecuencia de lo anterior, la Teoría del Contrato Administrativo y las consecuencias jurídicas que tal calificación implican siguen teniendo aplicación en Venezuela, a pesar de su exclusión en las normas reguladoras del contencioso administrativo, en Venezuela, tal como lo ha afirmado la doctrina más autorizada y reciente en el país, al señalar que la teoría del contrato administrativo revela que no se trata de un mero ejercicio de sistematización teórica o didáctica, sino una categoría autónoma en el plano sustantivo con elementos que no sólo le otorgan utilidad práctica sino que lo individualizan en su régimen jurídico.⁷

En este sentido, podemos afirmar que, tanto en derecho administrativo francés como en derecho administrativo venezolano, deben presentarse tres condiciones –la primera casi necesaria y las otras dos alternativas- para poder concluir, en un determinado caso concreto, que se está en presencia de un “contrato administrativo”.

En este sentido, podemos afirmar que, tanto en derecho administrativo francés como en derecho administrativo venezolano, deben presentarse tres condiciones –la primera casi necesaria y las otras dos alternativas- para poder concluir, en un determinado caso concreto, que se está en presencia de un “contrato administrativo”.

⁷ José Araujo-Juárez, “El Contencioso de los Contratos Administrativos” en XXXVIII Jornadas J.M. Domínguez Escovar, *Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela*, Editorial Horizonte C.A., Barquisimeto, 2013. pp. 239-276. En igual sentido puede consultarse con provecho la obra del maestro José Mélich-Orsini, *Doctrina General del Contrato*, 5ta edición, Caracas, 2009. p. 55.

En efecto, tales condiciones son las siguientes:

- a) Primera condición (necesaria): Que al menos una de las partes contratantes sea una persona moral de derecho público,
- b) Segunda condición (alternativa con la tercera): es relativa al objeto del contrato: es administrativo todo contrato cuyo objeto esté vinculado a la “ejecución misma del servicio público”; y
- c) Tercera condición (alternativa con la segunda): se refiere a las cláusulas del contrato: cuando un contrato no tiene por objeto la ejecución misma del servicio, sólo es administrativo cuando contiene una “cláusula exorbitante del derecho común”, en el entendido de que esta cláusula exorbitante puede ser tácita o implícita en el contrato de que se trate.

Como ya mencionamos antes, si por aplicación de las condiciones o criterios arriba señalados, se determina que un negocio jurídico en concreto es un “contrato administrativo”, entonces su principal consecuencia (aparte de la jurisdicción propia para juzgarlo) es que tiene también un régimen jurídico propio, distinto, aunque no excluyente del derecho civil y mercantil, el cual, en resumen, comporta las siguientes características:

- a) En el proceso de formación de la voluntad contractual intervienen textos de derecho público, que forman parte del llamado “BLOQUE DE LA LEGALIDAD” (artículo 259 de la Constitución venezolana de 1999) (Vg. Ley de Contratación Pública y los diversos textos que históricamente han regulado en derecho venezolano las “Condiciones Generales de Contratación”; Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; antigua Ley Orgánica de Régimen Presupuestario; antigua Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público);
- b) La Administración Pública contratante, expresa o implícitamente, tiene las “prerrogativas o potestades de imperio”, en razón de las cuales puede modificar o terminar unilateralmente el contrato aun sin falta del contratante; y
- c) Si el ejercicio de ese poder unilateral de modificación por parte de la Administración Pública contratante, ocurre sin que medie un “falta contractual” del co-contratante o concesionario,

entonces éste ve protegida la ecuación económica del contrato, por aplicación de la “Teoría de las Sujeciones Imprevistas”, que implica, dependiendo del caso, distintos tipos y formas de indemnizaciones.⁸

Quedan así expuestos, de manera general, los criterios, que a nuestro juicio, son claves para calificar a un contrato como administrativo. Pasemos ahora, a analizar estos mismos conceptos en el pensamiento jurídico del Dr. Eloy Lares Martínez.

Para el Dr. Lares Martínez, la teoría general del contrato administrativo, forma parte de lo que él denominó los “conciertos de la Administración Pública” o más comúnmente como los contratos de la Administración, los cuales podemos dividir en contratos administrativos y contratos de derecho privado de la Administración. Es por ello que comienza el desarrollo del tema con la definición que nuestro derecho civil hace de los contratos, por lo que señala que el contrato es un acuerdo de voluntades entre dos o más personas, que tiene por objeto producir obligaciones; esa noción es igual en derecho privado y en derecho público. En particular, los contratos de la Administración, son acuerdos de voluntades (bilaterales o multilaterales) en cuya celebración intervienen una o más entidades administrativas.

Ahora, continúa el Dr. Lares Martínez, en su Manual de Derecho Administrativo, señalando que la distinción entre los contratos administrativos y los contratos de derecho privado sustituyó en Francia la teoría que oponía los actos de autoridad a los actos de gestión.

De acuerdo con la mencionada teoría, todos los contratos celebrados por la administración eran actos de gestión, porque se consideraba que en esos casos la Administración no actuaba como depositaria del poder. Ello tenía como consecuencia que todos los contratos celebrados por la Administración formaban parte de una misma categoría y las controversias que de ellos se derivasen correspondían a la competencia de los tribunales judiciales.

⁸ Sobre esto puede consultarse Henrique Iribarren Monteverde, “El equilibrio económico en los contratos administrativos y la Teoría de la Imprevisión”, en VIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías, *Los Contratos Administrativos. Contratos del Estado*, Tomo I, FUNEDA, Caracas, 2005. pp. 115 a 139.

Abandonada la mencionada teoría, expone nuestro homenajeado cómo la jurisprudencia en Francia consagró el criterio general de la competencia administrativa, derivado de la noción de servicio público (inició con el *arrêt Blanco* dictado por el Tribunal de Conflictos el 8 de Septiembre de 1873, y se confirmó por el *arrêt Terrier* dictado por el Consejo de Estado el 6 de Febrero de 1903). Según las mencionadas decisiones todo lo relativo a la organización y funcionamiento de los servicios públicos sería de naturaleza administrativa, independientemente de que la administración actúe por vía de contratos o por vía de autoridad.

Las anteriores afirmaciones hechas por Lares Martínez en su Manual, nos permiten adentrarnos en los criterios que él consideraba importantes para calificar un contrato administrativo, y en este sentido observaremos algunas ligeras diferencias con lo expuesto por nosotros en la primera parte del estudio.

En efecto, comienza con lo que a su juicio, es lo más representativo de la teoría en el régimen francés, y en efecto señala que la jurisprudencia y la doctrina de ese país ha considerado fundamentalmente cuatro elementos para la determinación del contrato administrativo:

1. **Partes:** Se requiere que al menos una de las partes sea una persona pública; un contrato celebrado entre particulares no podría ser considerado como administrativo.
2. **Objeto del contrato:** que se desprenda del contrato que este tiene por objeto ejecutar u organizar un servicio público o dar satisfacción a un interés general. Debe señalarse que aquellos contratos celebrados en razón de servicios públicos industriales y comerciales idénticos a los que prestan los particulares, son usualmente considerados como contratos de derecho común, salvo que se presenten características particulares que lleven a considerar que se está en presencia de un contrato administrativo.
3. **Cláusula:** se le atribuye especial importancia a la inserción en el contrato de cláusulas especiales, derogatorias del derecho común. Se ha considerado fundamental que sean incluidas dichas cláusulas que se encuentran fuera de la órbita del derecho común.

4. **Duración:** que la ejecución del contrato se realice en un período prolongado, es decir, que se considera indispensable que la ejecución del contrato deba realizarse durante un período más o menos largo.

De lo expuesto podemos observar cómo la principal diferencia radica en la inclusión de un cuarto elemento referido a la temporalidad del contrato, con lo cual, los contratos de ejecución instantánea no podrían considerarse nunca como administrativos, siendo calificados como tales sólo los contratos de tracto sucesivo, lo cual nos parece muy limitativo, siendo un criterio personal del Dr. Lares Martínez, que al menos hasta los momentos, no ha sido acogido por la jurisprudencia nacional.

Ahora bien, la anterior exposición de ideas las realiza el Dr. Lares Martínez en todas las versiones de su Manual (que en realidad deberían considerarse un verdadero “Tratado”), sin embargo, debemos advertir que su pensamiento sobre esta materia la podríamos dividir antes y después de 1980, ya que antes de esta fecha el profesor Lares Martínez, acepta la teoría del contrato administrativo resaltando como criterios reveladores de la cualidad administrativa de un determinado contrato el criterio de servicio público y la duración del contrato, señalando que la importancia de calificar un determinado contrato como administrativo deviene del régimen jurídico aplicable al contrato, el cual no será más el derecho civil y mercantil, sino las reglas especiales de derecho público desarrolladas por la jurisprudencia y la doctrina administrativa.

En efecto en las primeras ediciones de su Manual de Derecho Administrativo, el profesor Lares Martínez, comentaba:

“Sustentamos el primero de los criterios expuestos, esto es, el que se refiere al objeto o finalidad perseguidos por la administración al celebrar el contrato. Si dicho objeto o finalidad se refieren a una actividad de servicio público en el sentido más amplio de esta expresión, es decir, si el particular o empresa privada se obligan a desarrollar una actividad dirigida a dar satisfacción a un interés general, el contrato pertenece a la categoría de los contratos administrativos, y en consecuencia, le serán aplicables las reglas especiales del derecho público diferentes de las disposiciones del Código Civil y del

Código de Comercio. Cuando faltan estas condiciones, el contrato pertenece a la categoría de los contratos de derecho común.

La importancia de precisar si un contrato celebrado por una persona pública estatal tiene o no carácter administrativo es para saber si le son aplicables las reglas especiales que, en razón de las exigencias del interés general, han sido creadas por la jurisprudencia y la doctrina para regular la ejecución de los contratos administrativos”.

No obstante, el pensamiento jurídico del Dr. Lares Martínez, continuó avanzando, imaginamos que producto de la nueva literatura y de las reflexiones propias que un jurista de su talla podía tener dentro o fuera de la cátedra. Muestra de lo anterior es el trabajo que sobre los contratos de interés nacional, presentara para la obra “Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet”, en 1981 en donde el autor rectifica o aclara conceptos expuestos hasta ese momento en su Manual de Derecho Administrativo, sobre los contratos administrativos y los contratos de interés nacional.

En efecto, el autor replanteó su postura con relación a la noción del contrato administrativo, la cual califica ahora como una noción “vividamente controvertida”; también replantea las afirmaciones relacionadas con los contratos de interés nacional, la cual consideraba, en el Manual, que eran los contratos administrativos celebrados por la Administración Pública Nacional.

De una revisión de este texto podemos apreciar cómo el profesor Lares Martínez se apoya en las afirmaciones de los profesores García de Enterría y Allan R. Brewer-Carías, quienes por esos tiempos ya se oponían a una teoría del contrato administrativo como categoría singular y propia del derecho administrativo, radicalmente opuesta a los contratos civiles y mercantiles; en efecto, con base en las ideas expresadas por estos reputados autores el Dr. Lares, afirmó que:

“El criterio de distinción entre una y otra categoría de contrato, fundado en la noción de servicio público *en sentido específico*, ha sido casi completamente abandonado, por la notoria decadencia de dicha noción. El criterio de la distinción basado en la sola existencia de cláusulas exorbitantes tampoco puede sostenerse, pues dejaría a la

libre voluntad de las partes determinar la naturaleza del contrato, ya que la mayoría de las estipulaciones así calificadas podrían ser insertadas en cualquier contrato de la administración, aunque fuere de mera gestión mercantil. Es preciso confesar la dificultad extrema de hallar un acertado criterio de distinción.

Con mucha razón el profesor García de Enterría dijo en su estudio anteriormente indicado que el concepto de contrato administrativo es un “concepto polémico”; y expresa gran verdad el autor francés Liet Veaux, citado por aquél, cuando afirma que este tema es “uno de los capítulos más desesperantes del derecho público”.

De esta manera argumenta el Dr. Lares, para terminar sentenciando, que:

“La verdad es que no puede hablarse de contratos exclusivamente regidos por el derecho administrativo y contratos exclusivamente regulados por el derecho civil y mercantil. Es lo cierto que en todos los contratos de la Administración se aplica a un tiempo principios de derecho público, y preceptos de derecho privado, en proporción mayor o menor”.

Esta argumentación la ratifica el Dr. Lares Martínez, en 1991, en la obra “Régimen Jurídico de los Contratos Administrativos”, publicada por la Fundación Procuraduría General de la República, en donde al referirse a los contratos de obra pública inicia su disertación ratificando lo expuesto una década antes. Asimismo, ésta será la posición sostenida por el maestro en las siguientes ediciones de su Manual de derecho administrativo.

En conclusión, podemos afirmar que la teoría de los contratos administrativos, de fuerte raigambre jurisprudencial, sigue vigente en Venezuela y muestra de ello son las recientes decisiones de la Sala Político-Administrativa, citadas en el cuerpo de este trabajo, y las calificadas opiniones del Doctor José Mélich Orsini y del Doctor José Araujo Juárez; sin embargo, tal como queda expuesto, en criterio del Dr. Lares Martínez, no puede hablarse de contratos exclusivamente regidos por derecho público y de contratos exclusivamente regidos por derecho civil o mercantil. A todos los contratos de la Administración

se le interaplican principios de derecho público y de derecho privado, criterio que tiene fundamento en la calificada opinión de juristas como García de Enterría y Allan R. Brewer-Carías, las cuales sin embargo no compartimos, en razón de lo arriba expuesto.

Queda de esta manera expuesta la evolución conceptual que la noción de contrato administrativo, fue teniendo en el pensamiento jurídico del profesor Dr. Eloy Lares Martínez.