

Comentario Jurisprudencial

¿SUBSISTE LA TESIS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA?

*José Ignacio Hernández G.
Profesor de la Universidad Monteávila y de la U.C.V
Profesor invitado del IESA*

La nueva *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia* ha planteado no pocos cambios en la estructura tradicional del sistema contencioso administrativo venezolano. La complejidad de sus disposiciones, junto con su paulatina interpretación por parte del Tribunal Supremo de Justicia y de las Cortes de lo Contencioso Administrativo, son factores que dificultaron que tales cambios afloraran. En todo caso, el tiempo transcurrido desde la entrada en vigencia de la Ley, junto a algunos aportes doctrinales que han venido haciéndose, permiten que, actualmente, algunos de esos cambios puedan ser, al menos, identificados.

Sucede así con la teoría de los llamados *contratos administrativos*. Inicialmente, pudiera considerarse que la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en realidad, reiteró las disposiciones de la hoy derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Empero, un análisis más detenido –acompañado del estudio de la doctrina y jurisprudencia que se han pronunciado sobre este aspecto– permite concluir que, por el contrario, en este tema cardinal del Derecho Administrativo sí se han introducido cambios, cambios que, en nuestra opinión, y felizmente, propenden a la transformación de tal teoría. Veamos, pues, cuáles son esos cambios –que se sostienen en la interpretación judicial dada hasta ahora a la Ley– no sin antes reseñar, muy sucintamente, cuál era la situación de la tesis de los contratos administrativos a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

I SITUACIÓN DE LA TESIS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

No podría cuestionarse que, en mayo de 2004, la tesis de los contratos administrativos era aceptada en el Derecho venezolano de manera unánime en la jurisprudencia y con algunas disidencias importantes en la doctrina. Aceptación de la tesis de los contratos administrativos que pasaba por la admisión de dos categorías contractuales muy bien definidas: los contratos administrativos y los contratos de la Administración; los unos, sometidos a un régimen preponderante de Derecho Público; los otros, sujetos fundamentalmente a un régimen de Derecho Privado. La distinción, tras importante evolución, terminó anclándose en el *objeto* del contrato: serán contratos administrativos aquéllos cuyo objeto atienda a un servicio público, entendido en su sentido más amplio. Como resume la propia jurisprudencia:

“...En efecto, al principio se consagraba el criterio sostenido por la jurisprudencia francesa, de que la presencia de las llamadas “cláusulas exorbitantes” eran las que marcaban la distinción entre los mencionados contratos pero, posteriormente, específicamente a raíz de una decisión de esta misma Sala en sentencia de 12 de noviembre de 1954, centró la distinción en la noción de servicio público, criterio éste que fuera luego acogido por el Consejo de Estado Francés, en decisión de fecha 20 de abril de 1956 (...) es por ello, que la jurisprudencia patria ha venido sosteniendo reiteradamente, que si bien es cierto que la presencia de las ‘cláusulas exorbitantes’ en un contrato celebrado por la Administración Pú-

blica evidencia la existencia de un contrato administrativo, éstas no hacen más que revelar la noción de interés general o colectivo que el servicio público tiene y, por lo tanto, la ausencia de éstas en una negociación pública, no significa que el contrato no sea administrativo, en virtud que la especialidad de éstos contratos radican en el objeto, que es precisamente la prestación de un servicio público y, por ende, el interés general que envuelven...” (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 13 de abril de 2000, caso *Promotora Jardín Calabozo*).

Se ha considerado así –con evidente influencia en la teoría primaria del *Fisco*- que la Administración puede actuar como tal –es decir, como *potentior persona*- o, por el contrario, puede actuar *como un particular*, con el consecuente corolario que sólo los contratos celebrados bajo la primera condición tendrán el carácter de contrato administrativo. Un planteamiento sentado en el fallo de la antigua Corte Federal y de Casación de 12 de noviembre de 1954, (caso *Machado-Machado*)¹, y que la Sala Político-Administrativa reitera en la actualidad:

“...Así, cuando la Administración Pública, obrando como tal, celebra con otra persona, pública o privada, física o jurídica, un contrato que tiene por objeto una prestación de utilidad pública, nos encontramos frente a un contrato administrativo, y tal interés general puede ser de la Nación o Estado, o de las Municipalidades. La noción de servicio público, en sentido amplio, ha sido criterio de esta Sala en términos tales que, al tener el contrato por objeto la prestación de un servicio de utilidad pública, es y debe así admitirse su naturaleza eminentemente administrativa y, de ese modo, el objeto vinculado al interés general se constituye como el elemento propio y necesario de la definición en cuestión...” (sentencia de 3 de agosto de 2000, caso *PROVENEXPORT*).

Servicio público como criterio calificador de los contratos administrativos. Dentro de este contexto, sin embargo, el concepto de servicio público tiene un significado particular. Servicio público como sinónimo del *interés general*. Por ende, serán contratos administrativos aquellos celebrados para la consecución del interés general:

“...un servicio será público, cuando la actividad administrativa busque el desarrollo de una tarea destinada a satisfacer un interés colectivo...” (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 19 de junio de 2002, caso *Flavio Azael*. Destacado nuestro).

Lo que sea *servicio público* a los fines de identificar cuando se está ante un servicio público, no es, sin duda, tarea sencilla. La jurisprudencia (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 21 de abril de 2002, caso *David Goncalves*)² ha elaborado tres parámetros que facilitan esa tarea. Así, el objeto de un contrato será un servicio público (i) “cuando la actividad contratada resulte importante para la prestación de un servicio público”; igualmente (ii) “...cuando sea de tal forma inherente o conexas con la actividad pública o de servicio público que sin aquélla no se podría llevar a cabo esta última...”; y, por último (iii) “...cuando el contrato en cuestión suponga un subsidio evidente a favor del beneficiario del servicio y a cargo de una de las partes contratantes)...”.

De forma tal que es preciso distinguir si el objeto del contrato celebrado por la Administración, en el caso concreto, es o no un servicio público, es decir, si tal objeto consisten en el “...desarrollo de una tarea destinada a satisfacer un interés colectivo...”. Es ese, pues, el concepto de contrato administrativo que ha venido formándose en el Derecho venezolano. Ahora bien, si se admite que los contratos que reúnan esa condición serán *administrativos*,

1. En el cual se precisa que cuando la administración pública, *obrando como tal*, celebra con otra persona un contrato *que tiene por objeto una prestación de utilidad pública* “...nos encontramos, sin duda, frente a un contrato administrativo. Así, *la especialidad de dichos contratos radica en el objeto y en el interés general que envuelven*, y tal interés general puede ser el de la nación o estado, de las provincias o de las municipalidades...”.

2. *Cfr.: Revista de Derecho Público* n° 97-98, Caracas, 2004.

debería también sostenerse que los demás contratos, cuyo objeto no atiende a satisfacer un interés colectivo, no serán *contratos administrativos* sino *contratos civiles*, lo que pareciera entrañar la conclusión conforme a la cual la Administración puede celebrar contratos para fines distintos al interés colectivo. ¿Celebra la Administración contratos para atender, por ejemplo, el interés particular?. Por supuesto que no. Por un lado, desde que tal contratación implicaría, de seguro, un indebido uso del patrimonio público. Además, por cuanto de conformidad con el artículo 141 de la Constitución de 1999, la Administración *siempre actúa para servir a los ciudadanos y por ende, al interés general*. Bajo esta perspectiva, todos los contratos celebrados por la Administración tiene por objeto la satisfacción del interés colectivo, pues sólo éste legitima su actuar. El problema, pues, pareciera no estar en la identificación de cuándo sirve la Administración al interés colectivo (pues siempre lo hace) sino en la *intensidad* en la cual ese interés es satisfecho: únicamente si el contrato atiende directa o indirectamente a ese fin, será un contrato administrativo; de lo contrario –atención mediata o refleja al interés general– será un contrato civil.

No es ésta la oportunidad para analizar estas distinciones. A efectos de este estudio basta con señalar que, para mayo de 2004, la jurisprudencia aceptaba que los contratos celebrados por la Administración con el objeto de satisfacer un servicio público, eran contratos administrativos, distintos a los contratos civiles de la Administración. La diferencia entre una y otra categoría importaba en atención a sus “consecuencias prácticas y jurídicas”, pero de manera relevante, en atención a “...la jurisdicción competente para conocer de las cuestiones que se produzcan a raíz de esos tipos de contratación...” (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 19 de junio de 2002, caso *Flavio Azael*), pues sólo las pretensiones deducidas en relación con un contrato administrativo eran conocidas por la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con el ordinal 14 del artículo 42 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia³.

Como demostraremos de seguidas, esta conclusión (es decir, la forzosa distinción entre contratos administrativos y de la Administración, de cara a determinar si las pretensiones deducidas deben ser conocidas por la jurisdicción civil o administrativa) ha sido cuando menos matizada por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Ello, aún cuando el artículo 5.25 de la nueva Ley reiteró la norma del artículo 42.15 de la Ley derogada. Tres son, en concreto, los cambios que pueden apreciarse. Primero, se amplía la competencia de los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de pretensiones de condena contra la Administración; segundo, se extiende la *ratio* de la llamada *acción del tercero contractual*, reconocida en el artículo 111 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y actualmente incluida, con variaciones, en el segundo párrafo del artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Y por último, se residencia, en la jurisdicción contencioso-administrativa, las demandas incoadas por la Administración contra particulares.

3. Recordar que la Sala Político-Administrativa, reinterpretando esa norma, concluyó que si bien las pretensiones deducidas en referencia a contratos administrativos debían ser conocidas por la justicia administrativa, era preciso efectuar el correspondiente reparto competencial entre los distintos órganos que conforman la jurisdicción contencioso-administrativa, según el *principio de descentralización* propugnado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Entre otras, *vid.* sentencia de 5 de marzo de 2002, caso *Otilia J. Gallardo*, en *Revista de Derecho Público* n° 89/92, Caracas, 2002, pp. 345 y ss. Bajo la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia este criterio ha sido reiterado. Véase así la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 27 de octubre de 2004, caso *Marlon Rodríguez*.

II. PRIMERA MODIFICACIÓN: LA AMPLIACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LAS “DEMANDAS CONTRA ENTES PÚBLICOS”

Bajo la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las llamadas *demandas contra entes públicos* sólo eran conocidas por la jurisdicción contencioso-administrativa si el ente demandado era la República o Institutos Autónomos y Empresas del Estado del Poder Nacional (artículo 42.15). Ello, con independencia que la pretensión deducida se relacionara con un contrato administrativo. Por el contrario, toda demanda incoada contra órganos o entes de las Administraciones Públicas, distintos a los enumerados en la referida norma (y en especial, en el ámbito estatal y municipal), sería conocida por la jurisdicción civil, *salvo que se tratara de demandas sobre contratos administrativos*, caso en el cual su conocimiento correspondía a la justicia administrativa, pero por vía de lo dispuesto en el artículo 42.14⁴.

El artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en su párrafo 24, ha modificado la anterior solución, al aclarar que también corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las demandas incoadas contra Estados y Municipios, norma que refiriéndose sólo a la competencia de la Sala Político-Administrativa, ha sido ampliada al resto de tribunales que componen la justicia administrativa⁵. De esa manera, toda demanda contra la Administración estatal y municipal (tanto centralizada como descentralizada funcionalmente) será conocida por la justicia administrativa, ello, independientemente que la pretensión de condena deducida se relacione con un contrato administrativo.

Sobre la base de estas consideraciones, Brewer-Carías ha observado que, dentro del contexto de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la previsión sobre los contratos administrativos carece de utilidad, pues en general, y como se indicó, *cualquier* demanda contra la República, los Estados y Municipios será conocida por la justicia administrativa, medie o no un contrato administrativo. De allí por tanto que si la controversia se fundamenta en los llamados *contratos de la Administración*, su conocimiento también corresponderá a la justicia administrativa⁶.

Un aspecto que, en cierto modo, había sido ya resaltado por la jurisprudencia, al deslindar, bajo la derogada Ley, la diferencia entre la competencia referida a las demandas contra los entes públicos y la competencia alusiva a los contratos administrativos⁷.

-
4. Véase sobre ello a Brewer-Carías, Allan, *Contratos administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997, p. 55. De allí que la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa sostuviera que la naturaleza del contrato (de Derecho Administrativo o de Derecho Privado) determinaba la competencia de la justicia administrativa. *Cfr.*: Guerrero Rocca, Gilberto, *Nuevas orientaciones en el contencioso administrativo venezolano*, Livrosca, Caracas, 2002, p. 168. Véase en este sentido la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 29 de noviembre de 1990, caso *Jorge Bezara Llapour*, que modifica el criterio de la Sala de Casación Civil que pretendía incluir a los Estados y Municipios dentro del fuero competencial de la jurisdicción contencioso-administrativa. Recientemente, *vid.* la importante sentencia de la Sala de Casación Civil de 25 de abril de 2003, caso *Leonardo Segundo Cenci* en *Revista de Derecho Público* 93/96, Caracas, 2003, pp. 473 y ss. Bajo este criterio, las demandas contra las Administraciones estatales y municipales sólo eran conocidas por la justicia administrativa, si su *causa petendi* era un contrato administrativo.
 5. *Cfr.*: la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 27 de octubre de 2004, caso *Marlon Rodríguez*. Igualmente, véase lo expuesto por Brewer-Carías, Allan, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004, pp. 207 y ss.
 6. *Cfr.*: Brewer-Carías, Allan, “Algunas innovaciones en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004”, estudio elaborado para el Seminario sobre la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, organizado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Monteávila, Diciembre 2004. Consultado en original.
 7. Sentencia de la Sala Político-Administrativa de 21 de enero de 1999, caso *C.A. Metro de Caracas*, en *Revista de Derecho Público* n° 77/90, Caracas, 1999, pp. 398 y ss.

De esa manera, con la nueva redacción del párrafo 24 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la distinción entre contratos administrativos y contratos de Derecho Privado de la Administración ya no es relevante a fin de determinar la competencia de la justicia administrativa para conocer de las demandas incoadas contra la Administración nacional, estatal y municipal.

III. SEGUNDA MODIFICACIÓN: LA AMPLIACIÓN DE LA DE LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LA NULIDAD DE CONTRATOS CELEBRADOS POR ORGANISMOS PÚBLICOS

El artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia atribuía a la justicia administrativa la competencia para conocer de la nulidad incoada por un tercero contra contratos celebrados por la Administración Pública⁸. El párrafo segundo del artículo 21 de la nueva Ley establece una pretensión que sigue, en líneas generales, la contemplada en el hoy derogado artículo 111. La interpretación de esa norma, sin embargo, ha marcado importantes cambios.

De manera preliminar, debe reseñarse que el párrafo segundo del artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia permite la interposición de una *demanda de nulidad*, es decir, de una *pretensión constitutiva* mediante la cual se solicita al Juez declare la extinción de un previo contrato. Interesa resaltar que esta pretensión -que podrá estar basada en motivos de constitucionalidad o ilegalidad- procede respecto de cualquier contrato de la Administración, y no sólo frente aquellos catalogados como *administrativos*.

Es el caso que la reciente jurisprudencia del Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa ha extendido esa acción tanto a terceros *como a las partes contratantes*, reconociendo, respecto de aquéllos, una legitimación ciertamente amplia⁹. Así, la nulidad de *cualquier* contrato suscrito por la Administración podrá ser demandada ante la justicia administrativa, aun cuando no se trate de contratos que puedan ser catalogados como *administrativos*. La solución deriva en conclusiones peculiares: la pretensión de nulidad de contratos, ejercida por una de las partes contratantes, sólo podría ser conocida por la justicia administrativa si se trata de contratos administrativos, conforme al numeral 25 del artículo 5¹⁰. Pero si esa misma pretensión es sustentada por un tercero, e incluso, por una parte invocando el segundo párrafo del artículo 21, su conocimiento corresponderá *siempre* al Tribunal Supremo de Justicia, aún cuando se trate de *contratos de la Administración*, es decir, de los llamados contratos de Derecho Privado. Eventualmente, y siguiendo sus criterios anteriores, la Sala Político-Administrativa podría interpretar esa norma a fin de distribuir, entre el resto de tribunales que integran a la jurisdicción contencioso-administrativa, la competencia para el conocimiento de esas acciones, pero en cualquier caso, siempre la competencia estará residiendo en la justicia administrativa.

8. Sobre esta disposición, véase a Rondón de Sansó, Hildegard, "La acción de nulidad contractual prevista en el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La acción del tercero contractual", en *Régimen jurídico de los contratos administrativos*, Fundación Procuraduría General de la República, Caracas, 1991, pp. 205 y ss, así como en *Las Peculiaridades del Contencioso Administrativo*, FUNEDA, Caracas, 2001, pp. 137 y ss.

9. Véanse los autos de 13 de octubre de 2004, caso *Rosario Salazar* y de 10 de noviembre de 2004, caso *Héctor Mata*.

10. Si se tratare de una demanda de condena patrimonial, como se dijo, siempre su conocimiento corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa.

El segundo párrafo del artículo 21 rompe, así, con la dualidad de jurisdicciones a la que estaban sometidos tradicionalmente los contratos celebrados por las Administraciones Públicas, y abona por la superación –o al menos, drástica modificación– de la teoría convencional de los llamados contratos administrativos. Ahora, la nulidad de contratos celebrados por la Administración Pública nacional, estatal o municipal, siempre será conocida por la justicia administrativa, con independencia de la calificación dada al contrato cuya nulidad ha sido solicitada.

IV. TERCERA MODIFICACIÓN: LA AMPLIACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LAS PRETENSIONES DEDUCIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN CONTRA LOS PARTICULARES

Bajo la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las demandas incoadas por la Administración contra un particular eran conocidas por la justicia civil (artículo 183.2), salvo que su fundamento fuese un *contrato administrativo*. En tal caso, resultaba aplicable el artículo 42.14 de la antigua Ley, con lo cual la competencia se residenciaba en la justicia administrativa¹¹.

La jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa que ha interpretado la nueva Ley modificó sustancialmente esa conclusión, al establecer que también es competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa conocer de las demandas que intenten las Administraciones Públicas contra los particulares. En efecto, luego de ratificar el criterio sentado en cuanto a la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de demandas contra la Administración, la Sala Político-Administrativa agregó que “...en atención al principio de unidad de competencia, debe establecer esta Sala que igualmente resultan aplicables las anteriores reglas para el conocimiento de todas las demandas que interpongan cualesquiera de los entes o personas públicas mencionadas anteriormente contra los particulares o entre sí...”¹².

Notar entonces que *siempre* que la Administración demande a un particular, la acción ejercida será conocida por la jurisdicción contencioso-administrativa, ello *con independencia que exista o no un contrato administrativo*. Incluso pretensiones deducidas en relación con “contratos de Derecho Civil” serán conocidas por la justicia administrativa, con lo cual se atempera la diferencia entre las dos categorías de contratos ideadas por la doctrina y jurisprudencia venezolanas.

V. REFLEXIONES FINALES

La interpretación jurisprudencial de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia ha matizado muy mucho la distinción entre los contratos administrativos y los contratos de la Administración (o contratos de Derecho Civil), al menos en lo que respecta al reparto competencial para el conocimiento de las pretensiones deducidas con ocasión de éstos. Tras los criterios jurisprudenciales analizados pareciera subyacer el principio –acertado, en nuestra opinión– conforme al cual la competencia de la justicia administrativa no debe determinarse en función del Derecho sustantivo en el que se soporta la pretensión (Derecho administrativo), sino en la existencia de una relación jurídico-administrativa, en la cual esté presente un órgano o ente de las Administraciones Públicas. Una posición en la que, recordamos, insistió particularmente Sebastián Martín-Retortillo Baquer: tanto los *contratos admi-*

11. Cfr.: Brewer-Carías, Allan, *Contratos administrativos*, cit., p. 55.

12. Sentencia de 8 de septiembre de 2004, caso *Alejandro Ortega Ortega*.

nistrativos como los *contratos de la Administración*, responden a la expresión de la voluntad de la Administración. Y siempre que una pretensión sea deducida contra la Administración, la competencia para conocer el asunto debería recaer en la jurisdicción contencioso-administrativa. En definitiva, la Administración, cuando se somete a Derecho Civil, no deja de actuar como tal, y por ello, debe encontrarse sujeta a la justicia administrativa¹³.

Así, no creemos que la Administración pueda desdoblarse, y actuar *como tal* (o sea, sometida a Derecho Administrativo), o *como un particular* (entiéndase: sometida a Derecho Privado). Conforme al artículo 141 de la Constitución de 1999, la Administración, siempre, actúa para servir al interés general, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Que su actuar quede informado por el Derecho Administrativo o el Derecho Privado es ciertamente baladí: siempre, se insiste, ella debe actuar conforme a los postulados expresados por la referida norma constitucional. Bajo este principio, las pretensiones deducidas contra la Administración (o por ella, contra un particular), quedarán sometidas a la justicia administrativa, en tanto medie, siempre, una relación jurídico-administrativa. Relación jurídica, incluso, de índole contractual, en los términos del artículo 1.133 del Código Civil. En todos esos supuestos la Administración *actúa como tal*, con sujeción a los imperativos del artículo 141 constitucional. Cuando mucho, la referida norma constitucional permitirá amoldar el Derecho Civil a los fines de interés público que atiende la Administración, dando así lugar a una suerte de *Derecho administrativo privado*, como se acepta en Alemania. Pero, en todo caso, es nuestra opinión que conforme al artículo 259 del Texto de 1999, toda pretensión cuya *causa petendi* sean los contratos celebrados por las Administraciones, debería residenciarse en la justicia administrativa, en tanto el objeto de esos contratos será una relación jurídico-administrativa¹⁴.

-
13. Véanse las opiniones del autor contenidas en *El derecho civil en la génesis del Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 100 y ss., así como en su aporte a la obra colectiva *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998. Edición especial del número 100 de Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1999, pp. 77 y ss. La tesis de Martín-Retortillo, S. va incluso más allá, pues cuestiona, muy atinadamente, la existencia de diferencias sustantivas entre los diversos contratos que puede celebrar la Administración.
 14. Ya la doctrina venezolana ha resaltado esta crítica. Véase, principalmente, el trabajo de Pérez Luciani, Gonzalo, "Los contratos administrativos en Venezuela", *Derecho Público en Venezuela y Colombia. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Volumen II*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1986, pp. 247 y ss. Todos los contratos suscritos por la Administración se encuentran regidos, en mayor o menor medida, por el Derecho Administrativo, y en todos los casos, nos encontramos ante la misma institución jurídica, a saber, el contrato, que como tal, se regirá por el Derecho Civil. Ello fue observado ya por Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, pp. 261. Véase igualmente a Brewer-Carías, Allan, "La interaplicación del Derecho Público y del Derecho Privado a la Administración pública y el proceso de huida y recuperación del Derecho Administrativo", en *II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo 'Allan Randolph Brewer-Carías'*, FUNEDA, Caracas, 1996, pp. 56 y ss. Se trata, como es sabido, de una posición doctrinal a la que se contraponen otra que admite, sin resquemor, la tesis de los llamados contratos administrativos. R. Badell Madrid, por ejemplo, sostiene que en Venezuela "...cabe hablar del contrato administrativo como una modalidad concreta de los contratos celebrados por la Administración...", siendo su nota de distinción la satisfacción de finalidades públicas, *Régimen jurídico de los contratos administrativos*, Caracas, 2001, p. 35. Frente a ello cabe observar, como hacemos en el texto principal, que la Administración, cada vez que celebra un contrato, lo hace para satisfacer finalidades públicas, tal y como impone el artículo 141 constitucional. Por ello, en todos esos contratos *siempre* resulta aplicable el Derecho Administrativo y, también, el Derecho Privado, fuente principal y directa de la teoría general del contrato en Venezuela. En contra, y a favor de la posición tradicional en cuanto al binomio *contrato administrativo-justicia administrativa*, vid. Iribaren Monteverde, Henríque, "El contencioso de los contratos administrativos", *Régimen jurídico de los contratos administrativos*, Fundación Procuraduría General de la República, Caracas, 1991, pp. 249 y ss. Un cuestionamiento a es-

La jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa abona por esta solución, al estrechar la diferencia entre los contratos administrativos y los contratos *civiles*, al menos, en lo que respecta al régimen procesal que resulta aplicable. Que este sea el comienzo de la superación de la excesiva distinción que se ha pretendido esgrimir respecto de ambas categorías, no es premisa que, ciertamente, pueda postularse, al menos, en la actualidad. En todo caso es, a no dudarlo, un buen comienzo para alcanzar ese objetivo.

ta posición tradicional en Caballero Ortiz, Jesús, “¿Deben subsistir los contratos administrativos en una futura legislación”, en *El Derecho Público a comienzos del Siglo XXI. Estudios en Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías, Tomo II*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Cívitas, Madrid, 2003, pp. 1765 y ss.