

# LA RELEVANCIA DEL INTERÉS PÚBLICO EN LA INTERPRETACIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO



Por Jorge I. Muratorio<sup>1</sup>

El presente artículo se reproduce con autorización del autor. Fue publicado originalmente como: Muratorio, J. I. (2025). La relevancia del interés público en la interpretación del contrato administrativo. En Thomson Reuters (Comp.), Temas de contratación pública (pp. 11–29). Thomson Reuters.

## SUMARIO

I. Introducción .....	01
II. El contrato administrativo .....	03
III. Contratos de colaboración, prevalencia de la interpretación a favor del interés público .....	04
IV. Concepto de interés público en relación con el contrato administrativo .....	06
V. Interés público primario, directo e indirect .....	08
VI. Interés público inicial e interés público actual. El rol de la voluntad de las partes .....	14
VII. La prerrogativa interpretativa basada en el interés público .....	19
VIII. Epílogo .....	22

## I. INTRODUCCIÓN

Corresponde a la Administración Pública, la obligación de mejora integral de las condiciones de vida de las personas, tutelando la dignidad humana y todos los derechos fundamentales del ciudadano, de modo de hacer posible el libre y solidario desarrollo de cada persona en sociedad<sup>2</sup>.

En esa línea la Administración Pública despliega una relevante actividad normativa y de dictado de actos administrativos que aplican el ordenamiento jurídico vigente a los casos concretos, pero ello no alcanza para cumplir la vasta tarea a

1. Abogado (UBA). Magister en Derecho Administrativo (Primera Promoción, Universidad Austral). Socio del Estudio O'Farrell, a cargo del Departamento de Derecho Público y Regulación Económica. Director del Observatorio de Contratación Pública de la Universidad Austral.

2. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Prólogo de la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, del 10/10/13.

su cargo, también es necesario que ésta se ponga de acuerdo con los particulares, creando relaciones jurídicas fundamentalmente de colaboración, bilaterales, conmutativas, patrimoniales y onerosas, por las que se obligan recíprocamente.

Mediante la contratación pública la Administración puede “...poner a disposición de los ciudadanos obras, bienes y servicios de la mayor calidad con el más elevado compromiso social”<sup>3</sup>, de modo de permitir el cumplimiento oportuno de los fines públicos y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos<sup>4</sup>.

La contratación pública requiere de la regulación del derecho administrativo en cuanto a los procedimientos, las formas y la competencia de los órganos administrativos, en función activa, consultiva y de control.

Y más extensa será la regulación administrativa todavía, en cuanto el campo natural de la Administración, que es el del derecho público<sup>5</sup>, lo cual lleva a que la mayoría de los contratos que ella celebra sean “contratos administrativos”, en los cuales actúa el Estado con un objetivo de interés público a cumplir, con asistencia de cláusulas exorbitantes, como puede ser la de interpretación contractual, que desarrollaremos más abajo.

En efecto, el contrato administrativo se mantiene como una categoría autónoma y sustantiva, con su teoría propia<sup>6</sup>, a través de lo cual se busca atender determinadas necesidades de interés público.

Esto último es esencial para entender por qué se debe contratar -la finalidad-, pero también para interpretar las cláusulas del contrato y la normativa a la cual se integra dicho contrato.

---

3. RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime, La contratación pública: una relevante política pública, publicado en el sitio web del Observatorio de Contrataciones Públicas de la Universidad Austral disponible en <https://www.austral.edu.ar/derecho/observatorio-de-la-contratacion-publica/>.

4. Tal como lo establece por ejemplo la nueva Ley General de Contrataciones Públicas peruana N° 32.069 de 2024.

5. Establece el art. 1º, in fine, del Régimen de Contrataciones de la Administración nacional, contenido en el Decreto 1023/01 y modificatorios, que “Toda contratación de la Administración Nacional se presumirá de índole administrativa, salvo que de ella o de sus antecedentes surja que está sometida a un régimen jurídico de derecho privado.

6. CASSAGNE, Juan Carlos “La Contratación Pública”, en “Tratado General de los Contratos Públicos”, Buenos Aires, 2013, Tomo I, p. 10.

Es fundamental para la debida ejecución de los contratos administrativos -sobre todo en los de larga duración<sup>7</sup>- la debida interpretación de lo convenido, determinar su sentido y alcance, en función de las diversas normas que regulan la materia, de la voluntad de las partes -que se expresará en el texto, en las conductas, etc.- y de los fines públicos que se deben atender, para que se logren prestaciones de calidad que tutelen la dignidad de las personas que las reciben.

En el campo de la contratación pública, la Procuración del Tesoro de la Nación ha aclarado que el objetivo de la interpretación es el esclarecimiento del sentido propio de una proposición jurídica que es una creación decisional -que involucra significados decididos en cada ocasión y no normativamente predeterminados- a través de una actividad cognitiva que el régimen de contrataciones ha reservado a la Administración para la satisfacción del interés público<sup>8</sup>.

En el presente abordaremos precisamente cómo incide el interés público en la interpretación del contrato administrativo, que permita entonces esclarecer lo acordado.

## II. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO

En el contrato, las partes se ponen de acuerdo “crear, regular, modificar, transferir o extinguir relaciones jurídicas patrimoniales”<sup>9</sup>.

Cuando una parte es el Estado y otra un particular, como explica BERCAITZ, cada voluntad es distinta y hasta puede considerarse opuesta, en tanto que el primero vela por el interés público y el segundo persigue un fin económico privado,

---

7. Actualmente el Código Civil y Comercial de la Nación regula -de modo novedoso- en forma general al respecto en su artículo 1011: “En los contratos de larga duración el tiempo es esencial para el cumplimiento del objeto, de modo que se produzcan los efectos queridos por las partes o se satisfaga la necesidad que las indujo a contratar. Las partes deben ejercitar sus derechos conforme con un deber de colaboración, respetando la reciprocidad de las obligaciones del contrato, considerada en relación a la duración total. La parte que decide la rescisión debe dar a la otra la oportunidad razonable de renegociar de buena fe, sin incurrir en ejercicio abusivo de los derechos”. Asimismo, como destaca PÉREZ HUALDE, son caracteres fundamentales del contrato: la duración en el tiempo; no hay precisión en las cantidades de las prestaciones; puede no haber plazo preciso; es por naturaleza mutable; es de renegociación obligada; y, su rescisión anticipada está limitada y sujeta a algunas condiciones previas para su concreción (PÉREZ HUALDE, Alejandro “El Contrato de Concesión de Servicios Públicos Como Contrato ‘de Larga Duración’”, Derecho & Sociedad; No 45, Año 2015).

8. Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 304:291. Asimismo, se sostiene allí que el órgano administrativo es el que mejor conoce el sentido de las cláusulas contractuales pues es la parte que las ha redactado.

9. Art. 957 del Código Civil y Comercial de la Nación.

alcanzado ambos un acuerdo para producir efectos jurídicos determinados, generándose una relación de subordinación jurídica hacia el fin de interés público<sup>10</sup>.

Es decir que prevalece el interés público aun cuando debe tenerse en cuenta el fin privado, esto es, el objeto del contrato será de interés público, pero se hará a través de un sinalagma de prestaciones que permita también al particular cumplir su fin comercial.

Como una especie dentro del género contractual<sup>11</sup>, el contrato administrativo se configura, en términos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y conforme los estudios de COVIELLO al respecto, como un acuerdo de voluntades generador de situaciones subjetivas en el que una de las partes intervinientes es una persona jurídica estatal, cuyo objeto está constituido por un fin público o propio de la Administración y contiene, explícita o implícitamente, cláusulas exorbitantes del derecho privado<sup>12</sup>.

### III. CONTRATOS DE COLABORACIÓN, PREVALENCIA DE LA INTERPRETACIÓN A FAVOR DEL INTERÉS PÚBLICO

Dentro de los contratos administrativos se ha propuesto en doctrina una clasificación de la mayor transcendencia para establecer sus reglas interpretativas, cual es distinguir entre contratos administrativos de colaboración y de atribución<sup>13</sup>.

---

10. Sostiene BERCAITZ que las voluntades de las partes son opuestas, en tanto el particular persigue un fin económico privado y la Administración vela por el interés público y el acuerdo es para producir efectos jurídicos determinados, generándose una relación de subordinación jurídica hacia el fin de interés público (BERCAITZ, Miguel Ángel "Teoría General de los Contratos Administrativos", Buenos Aires, 1980, ps. 139 y 229). En esta misma posición, entre otros, SAYAGUÉS LASO sostiene que los contratos se caracterizan porque las partes persiguen fines opuestos (SAYAGUÉS LASO, Enrique "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo, 1987, Tomo I, p. 529).

11. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, 30/04/09, "Sideco Americana c/ Dirección Nacional de Vialidad s/ contrato de obra" con cita de MARIENHOFF y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos: 313:376, voto del Juez Fayt). En el mismo sentido, Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 322:597, con cita de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos 306:731; 313:376; 316:212; 318:1518.

12. COVIELLO, Pedro Jorge José "Actualidad de la teoría general del contrato administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", en obra colectiva dirigida por CASSAGNE, Juan Carlos "Tratado General de los Contratos Públicos", Buenos Aires, 2013, Tomo I, ps. 89 y 123.

13. BERCAITZ, Miguel Ángel "Teoría general de los contratos administrativos", Ed. Depalma, Buenos Aires 1980, p. 255.

Según lo explica MARIENHOFF, los contratos administrativos son de colaboración, cuando se llevan a cabo en interés público, y su prestación básica se encuentra a cargo del cocontratante, quien asume una obligación personal para contribuir con su actividad a que la Administración Pública cumpla funciones específicas o satisfaga fines públicos propios del Estado; mientras que en los contratos de atribución, se tiene en cuenta para su celebración la satisfacción directa e inmediata del interés privado del cocontratante, la prestación substancial está a cargo de la Administración Pública y el derecho del cocontratante es "personal" de éste, como las concesiones de uso del agua pública para irrigación<sup>14</sup>.

Para MARIENHOFF, en los casos de justificada y razonable duda, en los contratos de "colaboración"-, la interpretación ha de ser en favor de los intereses públicos por los que debe velar la Administración, y, en los contratos de "atribución", la interpretación debe ser en favor del "interés privado" del cocontratante<sup>15</sup>.

En igual sentido se expresa CASSAGNE, destacando que en los contratos de colaboración la duda se resolverá a favor de la Administración por la naturaleza de la actividad (servicio público, obra pública, etc.), mientras que en los contratos de atribución se resolverá en el interés del cocontratante, siempre que no existiera un interés público superior<sup>16</sup>.

Corresponderá precisar, pues, como se define ese interés público prevalente.

---

**14.** MARIENHOFF, Miguel S., ob. cit., T. III-A, N° 699 y 629.a). En jurisprudencia se ha reconocido el carácter de contrato de atribución al contrato de concesión de uso de un bien del Estado que integraba la infraestructura de un servicio público, a cargo de una empresa estatal (dominio público) (Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, 19/11/98, "ENABIEF c/ Villegas González, Roberto Miguel s/proceso de ejecución").

**15.** MARIENHOFF, ob. cit., 629.a).

**16.** CASSAGNE, Juan Carlos "Los contratos de la Administración Pública (Distintas categorías y regímenes jurídicos)", disponible en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/229101975078411.pdf>. Asimismo, ver CASSAGNE, Juan Carlos "Los grandes principios...", cit., p. 142.

#### IV. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO EN RELACIÓN CON EL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Como hemos visto, el fin público o interés público que persigue el contrato administrativo, como algo propio a realizar por la Administración Pública -pues si no coincidiría con el fin privado de los particulares- es, pues, nota relevante que justifica y orienta la interpretación del contrato.

La finalidad propia del contrato administrativo es la satisfacción del interés público, en la relación de subordinación jurídica del contratista particular y en la técnica de colaboración del administrado para con la Administración Pública<sup>17</sup>.

ESCOLA aclara que es “interés”, en cuanto es algo de utilidad, necesario y conveniente, y “público”, porque es del pueblo, de la población<sup>18</sup>; de modo que el interés público es lo útil y necesario para una población. Puede decirse también que se trata de un interés general de una comunidad en un momento de espacio y tiempo dado<sup>19</sup>.

Y COMADIRA y ESCOLA, definen al interés público como “...la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes, personales, directos, actuales o eventuales, y, asimismo, el resultado de un interés emergente de la existencia de la vida en comunidad, en el que la mayoría de los individuos reconocen, también, un interés propio y directo”<sup>20</sup>.

En el campo de la contratación pública, conforme surge expresamente del art. 1° del Reglamento de Contrataciones de la Administración Nacional contenido en el Decreto N° 1023/01 (en adelante “RCAN”), el interés público supone “que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, como así

17. Oficina Nacional de Contrataciones, Dictamen N.º IF-2018-23708414-APN-ONC#MM con cita de DROMI.

18. ESCOLA, Héctor J. “Tratado Integral de los Contratos Administrativos”, Vol. I, Buenos Aires, 1977, ps. 119 a 123.

19. GUARIGLIA, Carlos “Mutabilidad o inmutabilidad de las prestaciones objeto de los contratos administrativos en el derecho administrativo uruguayo”, en obra colectiva dirigida por DURAN MARTÍNEZ, Augusto “Estudios de Derecho Administrativo”, La Ley Uruguay, Montevideo, 2013, N° 8, ps. 508 y 509.

20. COMADIRA, Julio R., ESCOLA, Jorge y COMADIRA, Julio P., “Curso de Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, T. I, Buenos Aires, 2012, p. 735.

también la venta de bienes al mejor postor, coadyuvando al desempeño eficiente de la Administración y al logro de los resultados requeridos por la sociedad”.

Combinando estos criterios, podemos entender que la obtención de tales bienes, obras y servicios por la Administración, deben permitir su desempeño eficiente teniendo en cuenta los resultados esperados por una mayoría de intereses individuales coincidentes, personales, directos, actuales o eventuales, en pos de lo útil y necesario para la vida comunitaria en un lugar y momento dados.

Es importante aclarar que, como sostiene ESCOLA, “...el interés público no es el interés de la Administración Pública”, a la vez que, en términos de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, “La Administración Pública no es representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio, lo cual es en esencia distinto”<sup>21</sup>.

Esto significa que la Administración no puede identificar su interés con el interés público, ni meramente “decir” cuál es el interés público o de la comunidad, sino que debe indagar y establecer fehacientemente cuál es el interés público en cuestión y, en su caso, cómo varía. Es fundamental que la Administración precise en cada caso el alcance del interés público implicado, con fundamento y motivación suficientes, debiendo tenerse presente, como lo recuerda MEILÁN GIL, que debe tratarse de un interés “constatado”<sup>22</sup> y conectado directamente con el fin específico del contrato, no una “manta” que cubra de un modo indiscriminado cualquier actuación de la Administración<sup>23</sup>. Y en términos de BENOIT, el interés general es el núcleo del contrato administrativo, “y no un arma en manos de la Administración”<sup>24</sup>.

Así, el interés público es la finalidad del contrato, debe estar explicado en su motivación, y, como veremos, orienta su interpretación en la etapa de ejecución contractual.

---

21. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”, Madrid, 1996, T. I, p. 30.

22. Para ello se necesitarán informes técnicos que los fundamenten, los cuales deben merecer plena fe, esto es que se sean serios, precisos y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes: 253:167; 283:148 y 329:154).

23. MEILÁN GIL, José Luis “las prerrogativas de la administración en los contratos administrativos: Propuesta de revisión”, RAP, N° 191, 2013, p. 16.

24. BENOIT, Francis -Paul “El derecho administrativo francés”, Madrid, 1977, p. 722.

## V. INTERÉS PÚBLICO PRIMARIO, DIRECTO E INDIRECTO

Siguiendo también a GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, se puede distinguir entre el interés público del contrato, *lex contractu*, y la satisfacción del interés general exigido primariamente por otras leyes<sup>25</sup>, todo lo cual debe armonizarse.

En efecto, el interés público guía todo el ordenamiento jurídico, y en particular la normativa de contrataciones. Todo ello constituye un “interés público primario”, dado porque se cumplan esas normas y sus finalidades. Hay una necesidad pública de que la Administración contrate como es legalmente debido.

Luego, cada contrato concreta un “interés público directo” referido a satisfacer la utilidad y necesidad colectivas en recibir de la Administración -o de sus colaboradores-, las prestaciones en cuestión, a través de obras, bienes y servicios determinados. Todo ello es la finalidad de esa contratación y se concreta en el objeto del contrato.

Y a la par, cuando la Administración contrata, también busca cumplir indirectamente otros fines, tales como la sustentabilidad ambiental, económica y social. Este habitualmente no es el objeto principal del contrato, pero puede o debe -según el caso- ser parte de él, y a través del contrato se concretan esos otros fines. Entonces, también hay una finalidad indirecta de atender esas necesidades, que serán parte o se relacionarán directamente con el objeto del contrato.

En efecto, por una parte, está especialmente el interés público directamente comprometido en el caso, que se satisface con el mismo cumplimiento del objeto del contrato, la construcción de la obra que se necesita (hospital, escuela, destacamento policial, etc.), la entrega del bien esperado (insumos, alimentos, etc.) o la provisión del servicio con la calidad requerida (servicios públicos tales como la distribución de agua y servicios sanitarios, gas natural, energía eléctrica, etc.). El interés público primario de cómo se debe contratar se concreta en el caso específico, con el interés público directo en ese contrato que se celebra.

---

25. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”, Madrid, 1996, T. I p. 702.

Pero, además, existe también un interés público indirecto, que se satisface parcialmente con el cumplimiento del objeto del contrato, o que está directamente relacionado con éste o con requisitos del contratista o de procedimientos vinculados al contrato, todo lo cual responde al carácter “estratégico” de la contratación, es decir, al especial cumplimiento de normas y políticas públicas que también hacen al interés general, en el caso indirectamente.

Es que los contratos públicos son estratégicos, como señala GIMENO FELIÚ, cuando más allá de su finalidad específica y de su directa satisfacción funcional -provisión de bienes y servicios, etc.- se constituyen en medios para que los poderes públicos orienten y afiancen comportamientos -entre ellos, sociales- de los agentes económicos intervinientes, beneficiosos para el interés general<sup>26</sup>.

En efecto, en este sentido se ha regulado por ejemplo que las contrataciones públicas sirven “a la consolidación de políticas públicas tendientes al desarrollo social equitativo nacional y local y a la promoción económica de sectores vulnerables, a la protección ambiental y al fomento de la innovación”<sup>27</sup>.

En nuestro país, existen exigencias de sustentabilidad con base constitucional, que se trasladan estratégicamente a las contrataciones públicas.

Así por ejemplo se espera que la contratación coadyuve a realizar fines estatales como la sustentabilidad, para garantizar que todos los habitantes gocen del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (art. 41 CN). También existe la obligación del Estado de proveer las medidas necesarias para el progreso económico con inclusión social, la mejora de la productividad de la economía nacional, la generación de empleo y la formación profesional de los trabajadores; la promoción de políticas que tiendan a equilibrar el desarrollo de provincias y regiones, el respeto a la identidad de las poblaciones indígenas y a la gestión de sus recursos naturales

---

26. GIMENO FELIÚ, José María “El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia (El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos)”, Aranzadi, España, 2014, p. 39 y sgtes.

27. Art. 20 de la “Ley General de Contratación Pública, N.º 9986” de Costa Rica.

(artículo 75 incs. 17, 18, 19 y ccs. CN) y la necesidad de adoptar medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce de los derechos humanos (Art. 75 inc. 23 CN)<sup>28</sup>.

La contratación pública por su relevancia en el mercado está llamada a coadyuvar al cumplimiento de esos fines. Claramente se espera que el Estado contrate preservando el ambiente, gestionando debidamente los recursos naturales, ayudando al progreso económico, a la inclusión social, etc.

Bajo estos requerimientos de sustentabilidad ambiental y socio-económica, la Oficina Nacional de Contrataciones -órgano rector del RCAN, en adelante también (“ONC”)- ha sostenido que “El principio de sustentabilidad se proyecta sobre la totalidad de las contrataciones públicas a través de la instrumentación de criterios ambientales, éticos, sociales y económicos, tendientes a garantizar un menor impacto al ambiente, mejores condiciones éticas y económicas, así como el cumplimiento de la legislación laboral vigente”<sup>29</sup>.

Y siguiendo también a la ONC, las exigencias de sustentabilidad pueden incluirse en las cláusulas particulares del pliego, como una condición del contrato o bien como un criterio de evaluación de la oferta; que estén determinadas por el objeto del contrato, cuando se pretenda adquirir o contratar un bien o servicio sustentable; que esté explicitado en las especificaciones técnicas, es decir especificaciones técnicas de carácter sustentable<sup>30</sup>.

En efecto, estas exigencias pueden aparecer primero como condiciones de exclusión de la habilitación para contratar con la Administración Pública, luego como condiciones de solvencia, como criterios de adjudicación<sup>31</sup> y también como condiciones especiales de ejecución<sup>32</sup>.

28. FLORES, Álvaro B. “La inserción de la compra social en la República Argentina”, en obra colectiva dirigida por José María GIMENO FELIÚ “Observatorio de los contratos públicos 2020”, Ed. Aranzadi, España, 2021, p. 291.

29. Dictamen ONC N° IF-2016-00013871-APN-ONC#MM.

30. Dictamen ONC N° IF-2016-00013871-APN-ONC#MM.

31. Ver MURATORIO, Jorge I. “Los criterios de adjudicación de las ofertas en la contratación pública”, Rev. La Ley del 22/6/21.

32. Podría agregarse, inclusive, durante la auditoría o control ex post (ALICIARDI, Belén El Estado como consumidor responsable: las compras públicas sustentables en Argentina, disponible en <https://www.austral.edu.ar/derecho/2019/06/23/el-estado-como-consumidor-responsable-las-compras-publicas-sustentables-en-ar>

Como criterio de adjudicación, las exigencias en materia social deberán estar relacionadas y ser proporcionadas con el objeto del contrato, es decir con las prestaciones principales del contratista.

Tal es lo que se establece por ejemplo en la Unión Europea a través de la Directiva 2014/24 sobre contratación pública, en cuanto se permite que en la determinación de la oferta económicamente más ventajosa se puedan utilizar criterios medioambientales y/o sociales en tanto estén vinculados al objeto del contrato público de que se trate<sup>33</sup>. Y esto se transpone al ordenamiento español, a través de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (también “LCSP”)<sup>34</sup>, en la cual se establece que la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios en base a la mejor relación calidad-precio, con arreglo a criterios económicos y cualitativos, los cuales podrán incluir aspectos sustentables (medioambientales o sociales), vinculados al objeto del contrato, lo cual quiere decir que esos requisitos se deben referir o integrar las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización y socialmente sostenibles y justas; o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material<sup>35</sup>.

En este sentido, surge de la doctrina del Tribunal Central de Recursos Contractuales de España, en relación con los criterios sociales para la adjudicación del contrato que “...no se satisface el requisito y no puede considerarse vinculado al objeto del contrato, cualquier criterio relativo a los trabajadores que intervengan en el proceso de producción, suministro o prestación de los servicios. Es precisa una relación con la calidad de la prestación ofertada, un mejor rendimiento de esta...los aspectos sociales incorporados como criterios de adjudicación de-

---

gentina/). Tratamos el tema en MURATORIO, Jorge I. “La contratación pública socialmente estratégica”, en Rev. de Derecho Adm., Marzo - Abril 2022, N° 140, ps. 122/132.

33. Artículo 67.2 de la Directiva 2014/24.

34. Por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014,

35. Art. 145 de la LCSP.

ben repercutir en el resultado de la concreta prestación solicitada permitiendo una evaluación comparativa de las ofertas” “...hemos admitido, considerando relacionadas con el objeto del contrato, los criterios de adjudicación ligados a la formación de los trabajadores que van a prestar el servicio, por encontrarse ésta referida a las prestaciones de éste”<sup>36</sup>. Asimismo se validó que en el contrato de servicios de vigilancia y mantenimiento de equipos de seguridad en edificios públicos, el criterio de adjudicación social que otorgaba puntaje por disponer de un plan de gestión preventiva dirigida al control y mejora de la salud hacía al objeto del contrato, en tanto afectaba a la plantilla que efectivamente prestaría el servicio, y en cuanto trata los riesgos inherentes, físicos y psíquicos, que afectan al personal que ocupará los puestos de trabajo, beneficiando su salud y reduciendo con las ausencias y faltas de puntualidad que impactan en la calidad del servicio<sup>37</sup>. En cambio, respecto del mismo servicio, no se consideró relacionado con el objeto contractual merituar y otorgar puntaje por tener un plan de conciliación de la vida laboral y profesional, en tanto se entendió que ello no incidía en una mejor calidad en la prestación del servicio, por el contrario, se señaló que ese tipo de medidas suponían un coste económico potencial para la empresa licitadora, que previsiblemente se traducirá en un mayor precio, encareciendo la prestación sin una vinculación directa con una mayor calidad<sup>38</sup>. Por otro lado, también por ejemplo se ha entendido que se puede dar puntaje para la adjudicación, por su vinculación con el objeto contractual, a la oferta para un contrato de obras con compromiso de contratar desempleados de larga duración; a la oferta para la prestación de un servicio de transporte de autobuses con bajas emisiones de óxidos de nitrógeno y ruido y a la oferta para un contrato de suministro de electricidad generada por fuentes de energía renovables<sup>39</sup>. Del mismo modo, puede ser un criterio de adjudicación la valoración de la inscripción en el Registro de la Huella de Carbono para suministrar nitrógeno líquido a granel, en tanto su producción industrial (relacionado con su suministro, objeto del contrato) implique menores emisiones<sup>40</sup>.

36. Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Pleno, Resolución nº 793/2024 (Recurso Nº 359/2024).

37. Ídem.

38. Ídem.

39. GALÁN VIOQUE, Roberto “Cláusulas ambientales: ¿una moda o un nuevo elemento imprescindible de la contratación pública?”, en obra colectiva dirigida por MORENO MOLINA, José Antonio y DIAZ BRAVO, José Enrique “Contratación pública global”, Universidad Santo Tomás, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, p. 282 y sigtes.

40. LAZO VITORIA, Ximena “Cambio climático y contratación pública: estado de la cuestión y perspectivas de

Es así entonces que, junto al interés público directo del mero cumplimiento del objeto contractual, aparece también un interés público indirecto, en la visión estratégica del contrato, en tanto tenga relación directa con el objeto del contrato, tal como los casos recién mencionados.

La realización de una obra pública, por ejemplo un hospital general, además de satisfacer la necesidad de contar con el edificio para atender la salud de las personas (interés público directo del contrato), también puede permitir cumplir fines de índole socioeconómicos a través de exigencias al contratista, sus subcontratistas y proveedores, tales como el desarrollo del empleo local, la inserción laboral de personas vulnerables, la generación de empleos de calidad, la mejora de la seguridad y salud laboral, etc., que configuran el interés público indirecto del contrato.

La necesidad pública de tener un hospital para atender la salud de la población no se satisface con el empleo local que genere la construcción de la obra, claramente ese no es el interés público directo del contrato, éste es que la obra se realice conforme lo planificado (pliegos, etc.), pero además de ello la realización de la obra puede -en su caso, debe- cumplir indirectamente, el fin social de generar trabajo local. Es un interés público indirecto.

Lo expuesto nos lleva a pensar que el interés público en un contrato administrativo es ciertamente múltiple, el primario del ordenamiento jurídico en el que se inserta, el directo del contrato y el indirecto por la visión estratégica del contrato. Es decir, hay una necesidad colectiva de que se contrate bien, conforme a la normativa, que cada contrato satisfaga específicamente las necesidades concretas de una población en un lugar y momento determinados y que a la vez mediante ese contrato se cumplan concretamente otras necesidades públicas, como el cuidado del ambiente, la promoción del empleo, etc.

Todo esto, pues, debe ser evaluado como “interés público” respecto de un contrato administrativo.

---

futuro”, en obra colectiva dirigida por GIMENO FELIÚ, José María, “Observatorio de los Contratos Públicos 202”, Aranzadi, 202, p. 201.

## VI. INTERÉS PÚBLICO INICIAL E INTERÉS PÚBLICO ACTUAL. EL ROL DE LA VOLUNTAD DE LAS PARTES

En el contrato regido por el derecho privado que pueda celebrar la Administración -v.gr. compraventa, locación, leasing, etc.- conforme lo previsto en la codificación civil y comercial, prevalece entender la voluntad de las partes, es decir, hallar el sentido de lo que han acordado, al tiempo de la celebración del contrato, una interpretación histórica de la voluntad común alcanzada.

Así, es fundamental aquí entender que las partes son libres para celebrar un contrato y determinar su contenido, dentro de los límites impuestos por la ley o el orden público, de modo que las normas legales siempre son de aplicación supletoria a la voluntad de las partes expresada en el contrato, aunque la ley no lo determine en forma expresa para un tipo contractual determinado, salvo que la norma sea expresamente imperativa, y siempre con interpretación restrictiva<sup>41</sup>. Se trata de una interpretación hacia el pasado<sup>42</sup>, a la vez que las partes no pueden de modo unilateral interpretar el contrato, sino que “el contrato debe interpretarse conforme a la intención común de las partes”<sup>43</sup>.

En ese sentido señala BERCAITZ que en el derecho privado las reglas tienden a interpretar la voluntad de las partes, mientras que el contrato administrativo sucede lo contrario, es más importante el fin público que la voluntad de las partes<sup>44</sup>. Así también ARIÑO ORTIZ afirma que el régimen del contrato administrativo se caracteriza por una especial protección al interés público buscado, el cual pasa por encima de la estricta relación bilateral<sup>45</sup>.

41. Art. 958 del Código Civil y Comercial de la Nación. Este artículo fue reformado recientemente por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/23 (B.O. 21/12/23) denominado “Bases para la reconstrucción de la economía argentina”, de modo de hacer más restrictiva la limitación de la voluntad contractual por normas imperativas. En este sentido se sostuvo en los considerandos del citado Decreto 70/23 que debía privilegiarse la capacidad de los individuos para determinar su propio destino, sobre la cual las normas imperativas impedían a las partes decidir sobre la forma, contenido y ejecución de los contratos, llegando algunas veces a imponer requisitos desmesurados para la validez de esos acuerdos, por lo cual correspondía efectuar modificaciones sobre las regulaciones del Código Civil y Comercial de la Nación que obstruyen el ejercicio de las libertades individuales en el ámbito contractual.

42. Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 304:291.

43. BALBIN, Carlos “Tratado de Derecho Administrativo”, La Ley, Buenos Aires, 2015, Tomo IV, p. 559.

44. BERCAITZ, Miguel Ángel “Teoría general de los contratos administrativos”, Ed. Depalma, Buenos Aires 1980, p. 243.

45. ARIÑO ORTIZ, Gaspar “Contrato y poder público. La figura del contrato administrativo en el Derecho español y europeo”, en ob. conj. -hispanoamericana- “Derecho Administrativo” dirigida por el CASSAGNE, Juan

Como sostienen MORÓN URBINA y AGUILERA, mientras en el derecho privado prima el criterio voluntarista, en la interpretación del contrato administrativo predominan los criterios de conformidad legal del acuerdo y la búsqueda de la finalidad del contrato<sup>46</sup>.

En esa línea RIVERO YSERN sostiene que el interés público se presenta, por tanto, como principio básico en la interpretación del contrato administrativo<sup>47</sup>. Es más importante precisar el interés público comprometido en el caso que la voluntad de las partes.

Y por ello se ha llegado a regular como característica del contrato administrativo la “ausencia de libertad contractual”, en tanto la Administración debe seguir los procedimientos legales, y el contratista está regido por aquéllos y por los pliegos establecidos<sup>48</sup>.

Todo ello en cuanto cumple asimismo un rol esencial en la materia el principio de legalidad o juridicidad, con base en el cual y como lo entiende la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el actuar de la Administración Pública en materia de contratos públicos se desplaza la plena vigencia de la regla de la autonomía de la voluntad de las partes para someterse a contenidos impuestos normativamente, de los cuales las personas públicas no se hallan habilitadas para disponer sin expresa autorización legal<sup>49</sup>. La legalidad se erige en una restricción a la autonomía negocial<sup>50</sup>.

En ese marco se podrá determinar el interés público inicial, al momento de celebrarse el contrato. En ese sentido, corresponderá dar precisión de la necesidad que se detectó y que llevó a instrumentar un procedimiento de selección del

---

Carlos en homenaje al Prof. Miguel S. MARIENHOFF, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 891.

**46.** MORÓN URBINA, Juan Carlos y AGUILERA B., Zita “Aspectos jurídicos de la contratación estatal”, Fondo Editorial Pontificia Unidad Católica del Perú, Lima, 2019, p. 35.

**47.** RIVERO YSERN, Enrique “La interpretación del contrato administrativo”, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1971, p. 75.

**48.** Art. 112.2 “Elementos del contrato”, inc. b) forma, ap. IV, de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia de Mendoza N° 9003.

**49.** Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos: 316:3157; 329:5976 -voto de los jueces Maqueda y Zaffaroni-; 331:978 -voto del juez Zaffaroni-; 333:1922.

**50.** RODRÍGUEZ, María José “La aplicación de la LNPA a los contratos administrativos”, en obra colectiva “Procedimiento administrativo”, T. II, p. 129.

contratista y posterior celebración del contrato. Ello en atención a que bajo el principio de “planeación”, se debe establecer la verdadera necesidad de la celebración del contrato<sup>51</sup>.

Luego, en los contratos administrativos debe tenerse en cuenta también cuáles son las necesidades actuales de la colectividad, o, en otras palabras, el interés público vigente (actual), por lo cual se trata de una interpretación que mira al presente<sup>52</sup>.

Esto entendemos que no descarta que siga siendo una regla prioritaria de interpretación del contrato administrativo la búsqueda de la voluntad real de las partes, para lo cual es insoslayable su texto, y si el sentido literal del contrato es claro y refleja sin lugar a dudas la intención de las partes, a ese tenor ha de estarse necesariamente<sup>53</sup>, resultando a todas luces improcedente que el sentido patente de las palabras y expresiones empleadas en la estipulación sea sustituido por otro; no tendría sentido el esfuerzo por encontrar un significado diverso, salvo que el texto esté reñido con la intención evidente de los contratantes puesta de manifiesto por diferentes vías o cuando el enunciado contractual sea oscuro o contradictorio<sup>54</sup>.

Pero buscar el sentido del acuerdo de voluntades en el texto no debe ser un mero ejercicio histórico, sino que necesita confrontarse con el interés público al momento de la interpretación.

---

51. ROMERO MOLINA, César Augusto “La importancia del principio de planeación en la contratación pública conforme al soft law OCDE”, en obra colectiva dirigida por MORENO MOLINA, José Antonio y DIAZ BRAVO, José Enrique “Contratación pública global”, Universidad Santo Tomás, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, p. 67 y sigtes.

52. Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 304:291.

53. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos: 305:179; 311:971; 327:5073. Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, 14/02/02, “Huayqui SA de Construcciones c/Agua y Energía Eléctrica SE s/ Contrato de obra pública”; Sala II, 2/11/21, “Hipódromo Argentino de Palermo SA c/Lotería Nacional Sociedad del Estado s/Proceso de Conocimiento”; Sala II, 16/09/22, “Hipódromo Argentino de Palermo SA c/Lotería Nacional Soc. del Estado y otro s/proceso de conocimiento”; Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, 2/08/22, “Casino Buenos Aires SA y otros c/Lotería Nacional SE y otros s/proceso de conocimiento”.

54. Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, 02/02/06, “Universidad de Buenos Aires c/ Amedea Service SRL s/ Contrato Administrativo”; Sala II, 2/11/21, “Hipódromo Argentino de Palermo SA c/Lotería Nacional Sociedad del Estado s/Proceso de Conocimiento”; Sala IV, “Universidad de Buenos Aires c/ Amedea Service SRL s/Contrato Administrativo”, causa n° 20.667/98, del 02/02/06; y esta Sala “Hipódromo Argentino de Palermo SA c/ Lotería Nacional Sociedad del Estado s/ Proceso de Conocimiento”, n° 3.471/16, 2/11/21).

En efecto, el interés público no permanece inmutable al momento en que se planeó la contratación y se celebró el contrato, sino que varía en función de las necesidades sociales en la materia.

Es decir, el interés público inicial debe complementarse con el interés público actual.

Tal como lo sostienen GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, el contrato administrativo busca satisfacer un interés público concreto, pero mutable, tal como la prestación de un servicio público “en las condiciones que exijan en cada momento las necesidades públicas que el servicio está llamado a cubrir”.<sup>55</sup>

Entendemos así que existe pues un fin de interés público en esencia inalterable, pero que muta en sus contornos, y al cual debe adaptarse la interpretación del contrato<sup>56</sup>.

El interés público directo del contrato, tal como que exista una determinada ruta en un lugar, será inalterable, lo que puede variar es su contorno, así por ejemplo podría cambiar parte de la traza, las condiciones de construcción, donde ubicar los puentes que la atraviesan, las áreas de servicio etc., acomodándose a las necesidades sociales mutables.

Entendemos que esto significa que cuando se va a interpretar una cláusula contractual, por ejemplo, referida a dónde ubicar un puente que atraviesa una ruta nueva, la necesidad pública a tener en cuenta ya no es tanto la histórica del momento en que se elaboró la documentación técnica contenida en el pliego licitatorio de la obra, sino la actual, pues no tiene sentido contratar lo innecesario.

En efecto, la mutabilidad del interés público llevada al campo de la interpretación contractual, es considerada por ejemplo por CASSAGNE quien, siguiendo a SOLAS RFECAS, entiende que en los contratos administrativos el interés público

---

55. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”, Madrid, 1996, T. I, ob. cit., p. 702

56. *Ibidem*.

relevante e inmediato juega un papel esencial y autónomo como criterio sustantivo de interpretación<sup>57</sup>.

En el mismo sentido, GRANILLO OCAMPO, siguiendo a ARIÑO ORTIZ, sostiene que el interés público que otorga su finalidad al contrato administrativo se constituye en un principio autónomo de interpretación de éste, más importante que la intención subjetiva de las partes<sup>58</sup>.

La idea de esa autonomía, entendemos, requiere considerar el interés público actual. La necesidad de la población respecto de una obra pública varía. En efecto, nótese por ejemplo que cuando se prepara un pliego para la reparación de una ruta que tiene baches, hasta tanto se licite, contrate y comience la ejecución de esa obra, ya esos baches -por las inclemencias del tiempo y desgaste por el uso- seguramente serán más y más grandes. El interés público será que se reparen estos últimos, no solo los previstos originariamente en el pliego, de modo que, en sus contornos, la necesidad de la población sobre ese contrato, ya ha variado. Y esto ocurre permanentemente. Luego, tomar ese interés público actualizado es un criterio de interpretación del contrato, pero claro, si lo alterara significativamente, sería necesaria la modificación, aspecto esencialmente distinto, y todo ello en preservación del equilibrio de la ecuación económico-financiera del contrato, que forma parte del derecho de propiedad del contratista<sup>59</sup>.

La interpretación, que como se dijo consiste en establecer el sentido de lo pactado, cuando se realiza con esta mirada del interés público actual, tiene un límite, que es que no se esté modificando el contrato, pues interpretación y modificación son cuestiones distintas, que se desarrollan a través de reglas y ámbitos diferentes.

---

57. CASSAGNE, Juan Carlos "El contrato administrativo", Lexis Nexis, Segunda Edición, 2005, con cita de SOLAS RAFECAS.

58. GRANILLO OCAMPO, Guillermo "Distribución de los riesgos en la contratación administrativa", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1990, p. 88.

59. Tratamos el tema en MURATORIO, Jorge I. "El interés público en la garantía de la ecuación contractual pública", Revista de Derecho Administrativo, Agosto 2023, N° 148.

Como sostiene MARIENHOFF, la interpretación del contrato debe respetar lo “esencial” de lo estipulado, sin “desviar” dicho texto haciéndoles decir a las partes intervinientes algo en que éstas jamás pensaron<sup>60</sup>.

Si el interés público actual requiere la modificación del contrato, no se puede conseguir ello alternativamente con la interpretación.

La prerrogativa interpretativa no puede confundirse con la prerrogativa modificatoria, son dos poderes diferentes, para finalidades y con alcances y efectos distintos, de modo que “interpretar un contrato no es modificarlo” ni en todo ni en alguna de sus cláusulas<sup>61</sup>.

De hecho el principio de mutabilidad, con fundamento en el interés público se ha entendido que básicamente da lugar a la potestad modificatoria o *ius variandi*, y permite a la Administración modificar unilateralmente los términos del contrato administrativo, para que su objeto se realice efectivamente y en tanto el Estado no puede quedar indefinidamente ligado a contratos cuyas condiciones de ejecución ya no resulten adecuadas para satisfacer el interés general, pero siempre con límites y garantías para el cocontratante privado, sobre quien no puede recaer en forma indiscriminada e ilimitada el peso del interés público y de las cambiantes necesidades colectivas<sup>62</sup>. La modificación debe basarse en causales objetivamente necesarias y no afectar el mantenimiento de la ecuación económico-financiera del contrato, bajo límites cualitativos, es decir que debe preservarse la finalidad del contrato y no desnaturalizar su sustancia con un nuevo objeto, y cuantitativos establecidos por el ordenamiento jurídico<sup>63</sup>.

## VII. LA PRERROGATIVA INTERPRETATIVA BASADA EN EL INTERÉS PÚBLICO

Diversas normas de contrataciones receptan la prerrogativa interpretativa, tal como sucede en España, Colombia y Argentina.

60. MARIENHOFF, Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires 1989, Tomo III-A, N° 829 y sigtes.

61. Consejo de Estado de Colombia, Sala de Contencioso Administrativo, Sec.. Tercera, 14/2/91, “Sociedad Hecol Limitada”. Allí por ejemplo se afirma que, si la Administración advierte un error en una cláusula, no puede corregirlo por interpretación, sino que en todo caso debería modificarla.

62. Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes PTN 253:167.

63. Oficina Nacional de Contrataciones, Dictamen N.º IF-2018-61019632-APN-ONC#JGM.

En efecto, en el caso de España, la ya referida LCSP, atribuye al órgano de contratación la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en dicha ley<sup>64</sup>. Para el correcto ejercicio de la prerrogativa interpretativa, deberá darse audiencia al contratista y se requerirá informe del Servicio Jurídico correspondiente, a la vez que será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma para tal interpretación, cuando se formule oposición por parte del contratista. “Los acuerdos que adopte el órgano de contratación pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos”<sup>65</sup>.

Según constante jurisprudencia, la prerrogativa de interpretación unilateral de los contratos es una manifestación de la potestad de autotutela de la Administración, en virtud del interés público que preside su actividad, impidiendo que esta se vea paralizada o afectada por diferencias en el entendimiento de las cláusulas objeto de acuerdo; facultad que debe ejercitarse de conformidad con los requisitos, límites y procedimiento establecidos al efecto en el ordenamiento jurídico, con la preceptiva audiencia del contratista, en los términos de lo dispuesto en el mismo precepto legal<sup>66</sup>.

La justificación se encuentra, conforme lo explica MEILAN GIL, en evitar el perjuicio al interés público que supondría la suspensión de la obra o del servicio público o del suministro para resolver problemas de interpretación<sup>67</sup>.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ destacan que prerrogativas como la interpretativa, tienen su verdadera razón de fondo en “la relación inmediata del contrato con las necesidades públicas”, y se traducen en decisiones que tienen un valor previo e inmediato (ejecutoriedad), que deben ajustarse a las reglas de fondo que definen los contenidos obligacionales del contrato, lo cual será establecido por el valor definitivo de una sentencia judicial<sup>68</sup>. Queda claro, pues, que

64. Art. 190 de la LCSP.

65. Art. 191 de la LCSP.

66. Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de junio de 2020, [http://www.ccasturias.es/documentos/2020/dictamen\\_0147-20.pdf](http://www.ccasturias.es/documentos/2020/dictamen_0147-20.pdf)

67. MEILÁN GIL, José Luis, ob. cit., p. 38.

68. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”, Ma-

la prerrogativa interpretativa permite seguir adelante con el contrato, imponiendo una explicación del contrato de modo ejecutorio, pero no es la palabra final de la solución legal.

En el caso de Colombia, la Ley 80 de 1993, prevé que, si durante la ejecución del contrato surgen discrepancias entre las partes sobre la interpretación de algunas de sus estipulaciones que puedan conducir a la paralización o a la afectación grave del servicio público que se pretende satisfacer con el objeto contratado, la entidad estatal, si no se logra acuerdo, interpretará en acto administrativo debidamente motivado, las estipulaciones o cláusulas objeto de la diferencia<sup>69</sup>. Se agrega a ello que se aplicarán a las actuaciones contractuales de las entidades estatales los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa y las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo<sup>70</sup>.

En Argentina, a nivel nacional se ha seguido especialmente el modelo español en la materia, estableciendo el RCAN que la autoridad administrativa tiene la prerrogativa de interpretar los contratos, lo cual incluye resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, mediante el dictado de actos administrativos que se dicten en consecuencia tendrán caracteres y cualidades otorgados por el artículo 12 de la Ley N.º 19.549 y sus modificatorias, es decir, presunción de legalidad y ejecutoriedad<sup>71</sup>.

Se ha explicado que tal facultad de interpretar unilateralmente el contrato recogida en el ordenamiento nacional argentino, responde a cuanto fue considerado por la doctrina española -en especial GARCÍA de ENTERRÍA y FERNÁNDEZ- como una prerrogativa que autoriza a la entidad pública contratante a practicar la primera interpretación de los textos contractuales, frente a un conflicto de intereses con el contratista particular, a través de un análisis particular que per-

---

drid, T. I, 1996, ps. 664 y sigtes.

69. Art. 15 de la Ley 80.

70. Art. 23 de la Ley 80.

71. Art. 12, inc. a) RCAN. Sin embargo, en la enunciación de actos administrativos dictados en la contratación pública (art. 11 RCAN), no se mencionan los actos administrativos de interpretación.

mita continuar inmediatamente la ejecución del contrato, como una “técnica de aseguramiento de los intereses públicos” -SANTAMARÍA-<sup>72</sup>. De allí que la prerrogativa interpretativa se entienda consagrada “en obsequio a la seguridad jurídica”, de modo que se zanja la duda mediante un acto de interpretación de la Administración, que tiene presunción de legitimidad y ejecutoriedad, a la vez que se resuelve el conflicto interpretativo sin recurrir a la sede judicial, en virtud del interés público comprometido<sup>73</sup>. Todo ello, por supuesto, equilibrado con garantías suficientes y eficaces de protección al contratista.

Conforme lo expuesto, en todos estos casos la razón de la prerrogativa interpretativa es priorizar el interés público. Destaca RIVERO YSERN que, según su procedencia del derecho administrativo español y francés, la prerrogativa interpretativa existe en función del interés público que realiza el contrato administrativo, para obtener su adecuada y pronta satisfacción<sup>74</sup>

## VIII. EPÍLOGO

En función de lo expuesto, en los contratos administrativos -de colaboración- el interés público se presenta al mismo tiempo como su propia finalidad y criterio rector de su interpretación.

Ese interés público constituye básicamente las necesidades de una determinada población, que deben ser atendidas por la Administración a través de prestaciones de obras, bienes y servicios, que requieren tal contratación, debiendo aquella identificar debidamente tales necesidades. El interés público es de la comunidad, no de la Administración, ni ésta representa a aquella, sino que está a su servicio.

La lectura del interés público es compleja y se integra con los distintos grados en que aquél se presenta.

72. Procuración del Tesoro de la Nación, IF-2018-07937050-APN-PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN del 21/2/18 (fs. 291).

73. Procuración del Tesoro de la Nación, IF-2018-07937050-APN-PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN del 21/2/18 (fs. 291); Dictamen IF-2018-07937050-APN-PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN, 21 de febrero de 2018. EX-2018-05343029- APN-DMEyD#AABE (Dictámenes 304:291).

74. RIVERO YSERN, Enrique “La interpretación del contrato administrativo”, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1971, p. 43.

Así, deberá tenerse en cuenta el interés público primario, que surge de la normativa general y específicamente la de contrataciones, el directo, que se pretende satisfacer con el contrato en particular, y el indirecto, proveniente de otras necesidades públicas que se satisfacen en vinculación con el objeto del contrato, como la sustentabilidad y que derivan de la visión estratégica de la contratación pública.

Asimismo, la importancia del acuerdo de voluntades disminuye y queda prácticamente desplazado frente al interés público primario que confluye en el principio de legalidad o juridicidad que se impone en la contratación pública.

De allí entonces que a diferencia del contrato privado -donde impera el principio de libertad negocial-, la interpretación del contrato administrativo -donde impera lo regulado sobre la libertad negocial- se centra más en determinar el interés público implicado que en el acuerdo histórico de voluntades que hizo nacer el contrato.

A su vez la lectura integral del interés público (primario, directo e indirecto), no puede hacerse solo al momento histórico de las fases preparatorias y de celebración del contrato, sino que también ha de compulsar el interés público actual, que adquiere cierta autonomía, fundamentalmente en su faz directa e indirecta.

De la misma forma, el ejercicio de la prerrogativa interpretativa, en los ordenamientos en que se halla prevista, agrega otra arista del interés público, que deriva del *pacta sunt servanda*, en cuanto el contrato administrativo no debe paralizarse ni suspenderse, sino que debe cumplirse para satisfacer las necesidades públicas pendientes de ello.

Ahora bien, toda esta complejidad que presenta la lectura y consecuente aplicación del interés público para interpretar un contrato administrativo, debe hacerse de forma fundada, fehacientemente acreditada (con primacía de la verdad material), de modo razonable y cuidando de no desvirtuar lo pactado, lo regulado que se integra a lo pactado, ni los derechos del contratista, de modo que no se encubra una modificación contractual (por conveniente que fuera) ni se imponga por interpretación lo que nunca podría interpretarse convenido.