
¿Aplica la regla *interpretatio contra proferentem* al contrato público?¹

Does the *Interpretatio Contra Proferentem* Rule Apply to Public Contracts?

Jorge I. Muratorio²

Universidad Austral

Sumario

1. La interpretación contractual y el contrato de adhesión
2. El contrato público y su régimen jurídico
3. La regla *contra proferentem* en nuestro derecho
 - 3.1 Contratos de adhesión y codificación civil y comercial
 - 3.2 Contratos administrativos y carga agravada del oferente
 - 3.3 Tipología contractual e interés público
4. Interés público, buena fe y deberes recíprocos
5. Conclusiones

Recibido: 07/04/2026

Aceptado: 09/04/2026

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0100.mur>

Resumen

El trabajo examina la aplicabilidad de la regla *interpretatio contra proferentem* en la contratación pública, tradicionalmente asociada a los contratos de adhesión del derecho privado. Si bien

1 Este artículo se encuentra publicado digitalmente en las páginas webs del Observatorio de la Contratación Pública de la Universidad Austral (<https://tinyurl.com/2sv5z4w5>) y del Centro de Información Jurídica (CIJUR) del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires (<https://cijur.mpba.gov.ar/doctrina/15296>).

2 Abogado por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Magíster profesional en Derecho Administrativo (Universidad Austral). Socio del Estudio O'Farrell. Director del Observatorio de la Contratación Pública de la Universidad Austral.
muratorioj@eof.com.ar

dicha regla encuentra similitudes con el modo en el que se estructuran los contratos públicos —frecuentemente basados en condiciones y cláusulas predispuestas por la Administración, no negociables y aceptadas por el oferente en el marco del sistema de contrataciones vigente—, la presencia de prerrogativas administrativas y la orientación necesaria a la satisfacción del interés público impiden su aplicación automática. A partir del análisis normativo, doctrinario y jurisprudencial, se sostiene que su operatividad debe ser ponderada atendiendo al tipo contractual y a la intensidad del interés público comprometido. Se concluye que la regla no es ajena al contrato público, pero exige una hermenéutica prudente, compatible con la buena fe, la seguridad jurídica y la buena administración.

Palabras clave: contratación pública, interpretación contractual, regla *contra proferentem*, contratos de adhesión, interés público.

Abstract

This paper examines the applicability of the *interpretatio contra proferentem* rule in public procurement, a doctrine traditionally associated with contracts of adhesion in private law. Although the rule finds certain structural similarities in public contracts—which are frequently based on standard terms and conditions unilaterally drafted by the Administration, non-negotiable, and accepted by bidders within the framework of the applicable procurement system—the existence of administrative prerogatives and the necessary orientation toward the pursuit of the public interest preclude its automatic application. On the basis of a normative, doctrinal, and jurisprudential analysis, the paper argues that the rule’s operability must be assessed in light of the type of contract involved and the intensity of the public interest at stake. It concludes that the rule is not alien to public contracts, but requires a cautious hermeneutic approach consistent with good faith, legal certainty, and good administration.

Key words: public contracts, public procurement, contract interpretation, *interpretatio contra proferentem*, contracts of adhesion, public interest.

1. La interpretación contractual y el contrato de adhesión

La correcta interpretación de los diversos contratos celebrados por la Administración pública —administrativos, interadministrativos o regidos en parte por el derecho privado, todos ellos, “los contratos públicos” — constituye un elemento esencial para su adecuada ejecución y para la satisfacción de los fines públicos comprometidos en cada caso (Muratorio, 2025a). Determinar el verdadero sentido y alcance de lo convenido exige atender el íntegro texto contractual, la voluntad de las partes (relativizada en los contratos administrativos), el marco normativo aplicable (fundamentalmente la integración con el sistema de contrataciones públicas y normativa complementaria) y, especialmente, el interés público que justifica la contratación

estatal (Muratorio, 2025b). Así se establecerá el sentido de cada proposición jurídica, que es una creación decisional que conforma el contrato público.³

Por su parte, en materia contractual en general, la regla *contra proferentem* tiene una larga tradición histórica y se vincula estrechamente con los contratos celebrados por adhesión a cláusulas generales predispuestas (Moisset de Espanés y Moisés, 2006, pp. 20 y ss.). En estos supuestos, una de las partes fija unilateralmente el contenido contractual, mientras que la otra se limita a aceptar o rechazar el esquema normativo propuesto.⁴

En este contexto, surge el interrogante acerca de la aplicabilidad, en el ámbito de la contratación pública, de la regla *interpretatio contra proferentem*, ampliamente reconocida en el derecho privado como criterio para resolver (en favor de la parte débil) ambigüedades contractuales en perjuicio de quien dispuso unilateralmente las cláusulas (la parte fuerte). La cuestión presenta particular complejidad cuando el predisponente es la Administración pública, cuya actuación se presume orientada a la tutela del interés general, y que, además, cuenta con la prerrogativa interpretativa en los contratos administrativos.⁵

La contratación pública se estructura, de manera general, sobre esta lógica. Los sistemas de contrataciones estatales establecen un conjunto de normas, pliegos y condiciones generales y particulares que el oferente debe aceptar *in totum* para contratar con la Administración. Ello permite afirmar que, en términos técnicos, gran parte de los contratos públicos son contratos de adhesión, pues, como sostienen Comadira y Escola, tal es la fórmula que prevalece en la contratación pública precisamente por el interés público y por la subordinación del cocontratante frente a la Administración (Comadira et al., 2012, pp. 778-779).

Sin embargo, esta constatación no resulta suficiente para trasladar sin más las reglas interpretativas del derecho privado al ámbito público, dado que la contratación pública se inserta en un régimen jurídico especial, presidido por el principio de juridicidad y orientado a la satisfacción del interés general.

3 Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), Dictámenes 304:291.

4 La parte débil no puede participar ni negociar para modificarlas, sino solo aceptar o rechazar la propuesta al respecto, quedando esta última en “disparidad económica” e “inferioridad psíquica” (Messineo, 1986, p. 440).

5 El art. 12, inc. a) del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, contenido en el Decreto 1023/01 (RCAN) establece 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.

2. El contrato público y su régimen jurídico

Conforme lo ha establecido la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), "... la noción de contrato es única, común al derecho público y al derecho privado, pues en ambos casos configura un acuerdo de voluntades generador de situaciones jurídicas subjetivas..."⁶ No obstante, todos los contratos celebrados por la Administración —sean administrativos, interadministrativos o regidos en parte por el derecho privado— se encuentran hoy sometidos a un sistema de contrataciones públicas de carácter predominantemente público (Cassagne, 2005, p. 34).

En estos regímenes se regulan, entre otros aspectos, los principios rectores de la contratación, el procedimiento de selección del contratista, la ejecución contractual y las prerrogativas administrativas. Entre estas últimas se destaca la potestad interpretativa, mediante la cual la Administración puede resolver las dudas que surjan durante la ejecución del contrato, a fin de evitar la paralización de la obra, el servicio o el suministro comprometido.⁷

Dicha prerrogativa, sin embargo, no es absoluta, se debe ajustar a las reglas de interpretación aplicables y su fundamento reside en la protección del interés público inmediato y directo, lo cual es propio del contrato administrativo y, a la vez, esto permite excluirla —o al menos atenuarla— en los contratos privados de la Administración (Cassagne, 2005, p. 47) y en ciertos regímenes especiales, como los contratos de participación público-privada y los contratos de concesión de obra, infraestructura y servicios públicos.⁸

3. La regla *contra proferentem* en nuestro derecho

3.1 Contratos de adhesión y codificación civil y comercial

El Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) regula expresamente los contratos celebrados por adhesión a cláusulas generales predisuestas y consagra la regla *contra proferentem* para resolver ambigüedades imputables al predisponente.

6 CSJN, 03/03/1992, *Yacimientos Petrolíferos Fiscales c/ Corrientes, Provincia de y Banco de Corrientes s/ cobro de australes*, Fallos: 315:158.

7 Precisamente en esa línea ha sido receptada la prerrogativa interpretativa en la Ley 80 de Colombia, en la cual se 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 (art. 15).

8 Las leyes 27328 y 17520 que regulan respectivamente dichos contratos excluyen la aplicación del RCAN, donde se encuentra regulada la prerrogativa interpretativa.

Así, el contrato por adhesión es “aquel mediante el cual uno de los contratantes adhiere a cláusulas generales predispuestas unilateralmente, por la otra parte o por un tercero, sin que el adherente haya participado en su redacción”.⁹

Mientras que la regla *contra proferentem* consiste en que: “Las cláusulas ambiguas predispuestas por una de las partes se interpretan en sentido contrario a la parte predisponente”.¹⁰ Ello así, pues es razonable que la parte que ha redactado el texto contractual soporte las consecuencias de la ambigüedad, solo a ella atribuible y que hasta pudo haber sido intencionalmente propiciada (Verly, 2022).

3.2 Contratos administrativos y carga agravada del oferente

En el ámbito de los contratos administrativos, hasta el momento y mayormente nuestra jurisprudencia ha sido reticente a aplicar directamente la regla *contra proferentem*. En su lugar, ha consolidado una doctrina que le impone al oferente una carga agravada de diligencia, prudencia y previsión, obligándolo a formular oportunamente las consultas necesarias para despejar ambigüedades relevantes del pliego.

En ello, el precedente *Vicente Robles* (1993) de la Corte Suprema resulta paradigmático: allí se rechazó la aplicación de la regla *contra proferentem* y se afirmó que la falta de consulta oportuna por parte del oferente tornaba improcedente su reclamo posterior, aun frente a cláusulas ambiguas predispuestas por la Administración.¹¹

Esta orientación se funda en la idea de que el contratista actúa como colaborador de la Administración en la satisfacción de fines públicos y debe, por ello, asumir un estándar de diligencia superior al del contratante privado.

Sin embargo, pensamos que extremar únicamente el análisis en la diligencia y prudencia del oferente no resulta justo, frente a una Administración obligada a brindar seguridad jurídica, certeza y claridad normativa, lenguaje entendible (desde la lectura del particular), a la buena fe y confianza legítima y a la transparencia (más ampliamente a la *buena Administración*), máxime cuando es ella la que convoca a los particulares a contratar.

3.3 Tipología contractual e interés público

Siguiendo a Marienhoff (1989), es posible distinguir entre contratos administrativos

9 Art. 984 del CCyCN.

10 Art. 987 del CCyCN.

11 CSJN, 30/03/1993, *Vicente Robles SAMCICIF. C/ Estado Nacional (Servicio Nacional de Parques Nacionales) s/ nulidad de resoluciones*, Fallos: 316:382.

de colaboración y de atribución. En los primeros, donde el objeto contractual responde directamente a un interés público relevante (obra pública, servicio público), la interpretación debe orientarse prioritariamente a la satisfacción de dicho interés, lo que justifica restringir la aplicación de la regla *contra proferentem*.¹² En los segundos, donde predomina el interés particular del cocontratante, así como en los contratos privados de la Administración, resulta razonable admitir su aplicación.

4. Interés público, buena fe y deberes recíprocos

La primacía del interés público no equivale a una regla hermenéutica que defina automáticamente toda duda o ambigüedad en favor de la Administración. Interpretar conforme al interés público supone identificar, en cada caso, la solución que mejor garantice el cumplimiento del objeto contractual (no meramente darle la razón a la Administración contratante), la calidad de las prestaciones y la eficiencia administrativa, sin generar ventajas indebidas ni alterar el equilibrio prestacional.¹³

Este enfoque se articula con deberes recíprocos reforzados: la Administración debe asegurar certeza, claridad y previsibilidad normativa en los pliegos y documentos contractuales; el oferente, por su parte, debe actuar con diligencia y prudencia calificadas, formulando consultas y señalando oportunamente cualquier ambigüedad relevante.

En este marco, la regla *contra proferentem* no queda excluida del contrato público, pero su aplicación debe ser ponderada a la luz del tipo contractual, del interés comprometido y del comportamiento de las partes conforme a la buena fe y demás exigencias indicadas.

En efecto, si bien se afirma que la regla *contra proferentem* no aplicaría en los contratos administrativos, donde es predisponente la Administración, con fundamento en que el Estado se desenvuelve allí solo guiado por el interés público, desprovisto de una intención de lucro o ganancia —que es la ventaja que busca evitarse en derecho privado— (Canasi, 1984, p. 547), esto no significa que toda cláusula ambigua del pliego deba interpretarse automáticamente en favor de la Administración. Entendemos que la circunstancia de que esta no busque una ganancia económica en una cláusula ambigua no es suficiente para automáticamente interpretarla a su favor. En esta línea pueden mencionarse algunos precedentes que establecen una limitación dada para que el contrato administrativo de adhesión no se encuentre vi-

12 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*).

13 Ver Muratorio (2023, 2022).

ciado el consentimiento de los contratantes ni resulten violados el orden público, la moral o las buenas costumbres, la buena fe o que sus cláusulas no sean abusivas.¹⁴ Esto último es especialmente importante, aun cuando el abuso del derecho se ha considerado de aplicación restrictiva y excepcional en materia de contratos administrativos.¹⁵ Asimismo, se ha entendido que deberá buscarse el equilibrio de las prestaciones en toda su dimensión, no perdiendo de vista las limitaciones de bargaining power (poder de negociación) de la parte débil.¹⁶

En el derecho uruguayo (Vázquez, 2017)¹⁷ y en el español,¹⁸ por ejemplo, aparecen casos de contratos administrativos en los que se hizo aplicación lisa y llana de la regla *contra proferentem* del derecho privado.

5. Conclusiones

La regla *interpretatio contra proferentem* no puede ser trasladada mecánicamente del derecho privado al ámbito de la contratación pública. La presencia del interés público y la existencia de prerrogativas administrativas imponen una lectura matizada de su alcance.

En los contratos administrativos de colaboración, la doctrina y la jurisprudencia nacional han privilegiado la satisfacción del interés público y la carga agravada de diligencia del oferente, limitando la operatividad de la regla. Entendemos que en este análisis no ha de relegarse el deber de claridad normativa, buena fe y transparencia del actuar administrativo. En cambio, en los contratos administrativos de atribución y en los contratos privados de la Administración la aplicación de la regla hermenéutica en estudio resulta compatible con el sistema jurídico aplicable.

En definitiva, la *interpretatio contra proferentem* no es ajena al contrato público,

14 Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, 09/08/2001, *Paredes Andrés S. c/ Ferrocarriles Metropolitanos SA s/ contrato administrativo*, con cita de Cámara Nacional de Apelaciones en lo comercial, Sala B, 6-12-00, *Servicio Electrónico de Pago S.A. c/Gran Delta S.A. y otro*, L.L. 25-6-01.

15 Esto, fundado en la idea de evitar que los jueces terminen por convertirse en contratantes, sustituyendo a las partes en el ejercicio de su libertad contractual, garantía amparada por la Constitución Nacional (Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, 5/05/94, *Vialco S.A.C.I.C.I. y otro c/ D.N.V. s/ contrato de obra pública*; Sala II, 15/09/15, *Vaca Pampa S.A. c/ Enargas s/ art. 66 - 43 - 70 Ley 24.076 -Enargas*, con cita de CSJN, Fallos: 311:1337 y 316:2069; Sala II, 16/03/17, *Lambre Carlos Alberto c/Lotería Nacional SE y otro s/Contrato administrativo*, con cita de Fallos: 317:1684; 321:3493; 325:677).

16 Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, 13/02/96, *Losada, Cesáreo c/ Lotería Nacional s/ juicio de conocimiento*.

17 La autora cita allí la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay, sentencia N° 115/007 por la cual se aplica el citado artículo 1304 del Código Civil a un contrato público.

18 Tribunal Supremo español, Sala del Contencioso-Administrativo, Sección 7ª del 3/2003, STS 615/2003.

pero su vigencia depende del tipo contractual, de la intensidad del interés público en juego y del equilibrio funcional entre prerrogativas estatales y protección de la contraparte. Su recepción exige una hermenéutica prudente, compatible con la buena administración, la seguridad jurídica y la transparencia en la contratación estatal.

Bibliografía

- Canasi, J. (1984). *Derecho Administrativo* (Vol. II). Depalma.
- Cassagne, J. C. (2005). *El contrato administrativo* (2ª ed.). Lexis Nexis/Abeledo-Perrot.
- Comadira, J. R., Escola, J. y Comadira, J. P. (2012). *Curso de Derecho Administrativo* (Tomo I). Abeledo Perrot.
- Marienhoff, M. S. (1989). *Tratado de Derecho Administrativo* (Tomo III-A). Abeledo-Perrot.
- Messineo, F. (1986). *Doctrina General del Contrato* (3ª ed., Tomo I). Ed. Jurídicas Europa-América.
- Moisset de Espanés, L. y Moisés, B. (9 de febrero de 2006). *La interpretación de los contratos en la República Argentina*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. <https://www.acaderc.org.ar/2006/02/09/la-interpretacion-de-los-contratos-en-la-republica-argentina/>
- Muratorio, J. I. (2022). Garantías de la ecuación contractual. En Gimeno Feliú, J. M. (Dir.), *Congreso Internacional: El desafío de la recuperación y el papel de la contratación pública* (pp. 247-277). Aranzadi.
- Muratorio, J. I. (2023). El interés público en la garantía de la ecuación contractual pública. *Revista de Derecho Administrativo*, (148).
- Muratorio, J. I. (2025a). Algunos aspectos de la interpretación del contrato administrativo. En Morón Urbina, J. C. (Dir.), *Contrataciones con el Estado* (pp. 51-72). Editorial Jurídica Thēmis.
- Muratorio, J. I. (2025b). La relevancia del interés público en la interpretación del contrato administrativo. En Muratorio, J. I. (Dir.), *Temas de contratación pública* (pp. 11-29). La Ley/ Thomson Reuters.
- Vázquez, C. (2017). La interpretación de los Contratos de la Administración. *Revista de Derecho y Tribunales*, (32), 13-43.
- Verly, H. (2022). Interpretación contractual: El revés de la trama. *TR LALEY*, AR/DOC/781/2022.
- Ysern, E. (1971). *La interpretación del contrato administrativo*. Instituto García Oviedo.

Roles de autoría y conflicto de intereses

El autor manifiesta que cumplió todos los siguiente roles de autoría del presente artículo: análisis formal, conceptualización, escritura-revisión y edición y declara no poseer conflicto de interés alguno.