

## De la adjudicación en los contratos administrativos<sup>1</sup>

**Iván Aróstica Maldonado**

Director del Departamento de Derecho Público

Facultad de Derecho

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

Así parece, al fin y al cabo, que entre el acto y el contrato administrativo, como medios de interrelación del Estado con los particulares, a veces –muchas veces– es opción preferible la vía convencional antes que la imposición unilateral.

Conjeturamos que ello es así, porque en el marco de un Estado que debe satisfacer el bien común con pleno respeto a los derechos de las personas (ambas cosas juntas), según ordena la Constitución (art. 1° inciso 4°), resulta más funcional a esos propósitos la lógica “horizontal” de los contratos (proclive a la idea de títulos y derechos), en vez de una –cuando menos áspera– relación “vertical” (autoritaria).

No es que la técnica unilateral se acabe, aun con todo el lastre de privilegios estatistas que se le cuelgan al acto administrativo (presunción de legalidad, obediencia automática, ejecutoriedad con la fuerza, precariedad por invalidación latente, etc.).<sup>2</sup> Pero como toda acción tiene su reacción, esto mismo tal vez explique el traslado de figuras que antes eran estudiadas como actos administrativos, a la categoría de contratos administrativos. O será por eso que buena parte de la litigación administrativo-contractual se esté derivando progresivamente hacia jueces de equidad, para escapar a la aplicación de una ley que, en cuanto obra del Estado, puede privilegiar al mismo Estado en

<sup>1</sup> Las que siguen fueron notas preparadas especialmente para la charla *Nuevas tendencias en la contratación pública*, impartida con ocasión del seminario “El Abogado frente a la Administración”, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo (septiembre de 2006).

Que deben entenderse como complemento del criterio que venimos sustentando desde hace años en la materia: *Adjudicaciones*, El Mercurio (Santiago) 4.11.1995 cuerpo A pág. 2; *Licitación pública y derechos de los eferentes: Discrecionalidad y arbitrariedad en la adjudicación de un contrato administrativo*, Informe Constitucional N° 1.798 (24.7.1998) y 1.800 (28.7.1998), y *Licitación pública: concepto, principios y tramitación*, Actualidad Jurídica (Universidad del Desarrollo) N° 13 (2006) 291-313 (especialmente pág. 310).

<sup>2</sup> Todos, supuestos “caracteres universales” del acto administrativo que –hagamos el alcance– se extraen de una sobredimensionada lectura del art. 3° inc. 8° de la Ley 19.880, en circunstancias que no se trata ésta de una ley atributiva de “competencias” (prerrogativas de dominación) para la autoridad, sino de un texto relativo solo a la “forma” o procedimiento en que la Administración debe evacuar sus actos. Al respecto, nos remitidos a las varias críticas hechas en la obra colectiva *Ley N° 19.880, sobre procedimientos administrativos*, Conferencias Santo Tomás de Aquino (Universidad Santo Tomás) 2003.

desmedro de la paridad convencional. O, quizás por eso, hasta llegue algún día en que se interpele a la Administración, si antes de imponerse, por qué no trató de llegar a un acuerdo con los privados.

Claro que, para arribar al contrato, es norma que antes el interesado sobreviva a la competencia de ofertas que supone su previa licitación. Y –este es el tema– que la intención de contratar no la frustre la misma Administración, ya que a la hora de elegir a su cocontratante ésta gozaría del privilegio más colosal: del incondicionado e incuestionable poder adjudicador.

¿Incondicionado e incuestionable?

## **LA ADJUDICACIÓN ES UN ACTO REGLADO (El derecho a la igualdad entre los oferentes)**

Es que entre los muchos mitos que circulan en Chile está el de suponerle a la Administración un omnímodo “poder discrecional” para adjudicar las licitaciones a cualquier oferta presentada. Adjudicación que, además, por expresar una apreciación de *mérito o conveniencia*, quedaría librada a la calificación exclusiva de la misma autoridad convocante,<sup>3</sup> no siendo posible su impugnación en sede contralora<sup>4</sup> ni jurisdiccional.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Para el rechazo de esta concepción, importada de las doctrinas francesa e italiana y que escinde la legalidad (controlable) del mérito o conveniencia (como área inmune) del acto, por carecer de todo asidero en el régimen positivo chileno, v. Eduardo Soto Kloss, *Acerca del llamado control de mérito de los actos administrativos (Notas para un mejor entendimiento del problema)*, Revista de Derecho Público (Universidad de Chile) N°s. 43/44 (1988) 117-130. Para su actual abandono en Europa, Tomás-Ramón Fernández, *Alcance del control judicial de las políticas públicas*, Revista Jurídica de Buenos Aires (Universidad de Buenos Aires-LexisNexis) año 2004, 281-296.

<sup>4</sup> Esta ha sido la postura tradicional de la Contraloría General de la República, manifestada en Dictámenes 16.432 de 1969, 63.785 de 1975, 27.733 de 1983, 5.168 de 1984, 17.622 de 1985, 18.314 de 1991, 28.282 de 1993.

La norma incorporada el año 2002 (Ley 19.817) a su ley orgánica 10.336, en orden a que “La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas” (art. 21 B), no tiene el alcance de coartar su misión de ejercer “el control de la legalidad de los actos de la Administración” que le confía la Constitución (art. 98), por una cuestión de simple jerarquía normativa.

Tal prohibición debe interpretarse de manera absolutamente excepcional, de cara al principio general, inverso, de “control” sobre los actos de la Administración (según ratifica la Ley 18.575 art. 3° inc. 2°), por lo que sólo puede operar tratándose de actuaciones gubernamentales (tales los planes, orientaciones y directivas) inspiradas en móviles puramente políticos. Que no es el caso que nos ocupa, donde se trata de dirimir una licitación pública, con estricta sujeción a la legalidad y cabal respeto a los derechos involucrados.

<sup>5</sup> Entre varios casos, v. *Corpora*, Revista de Derecho y Jurisprudencia tomo 81 (1984)2.5, 51; *Miranda y Abalos*, Fallos del Mes 338 (1987) 994-995; *Ingeniería y Construcciones*, Gaceta Jurídica 153 (1993) 96-42; *Rojas y Sastre*, FM 427 (1994) 64-71, y *Jiménez Puerta*, La Semana Jurídica 259 (24-30 octubre 2005) 7-8.

Por el contrario, téngase como más cercano a la idea que aquí postulamos el mejor precedente sentado en el caso *Núcleo Paisajismo*, en RDJ 95 (1998)2.5, 156-163.

1. Mito (el de la discrecionalidad e inimpugnabilidad) que se extiende a contracorriente del deber ineludible del Estado de procurar el bien común con la máxima eficacia y eficiencia, lo que en el plano de la contratación pública no puede sino traducirse en la obligación de escoger sólo aquella propuesta más adecuada a ese interés general y, ello, con pleno respeto a los derechos de los interesados, que para el caso de los oferentes preteridos lo es a ejercer el derecho de impugnación o reclamo, todo conforme lo manda así la Constitución (art. 1° inciso 4°) y la Ley 18.575 orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado (art. 3° incisos 1° y 2°).

Mito (éste, de la más amplia libertad de elección e irrecurribilidad de la selección) que se propaga sin reparar que texto legal alguno le confiere expresamente a la Administración tal facultad discrecional para optar por cualquier oferta sin ulterior posibilidad de reclamo, de suerte que, por este otro concepto, también se torna inaceptable, al contrariar el principio de legalidad estatuido por la Constitución (art. 7° incisos 1° y 2°). Más todavía al observar los precedentes legales producidos en la materia, como es la ley 19.886 sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, que lejos de permitirle elegir indiscriminadamente cualquier oferta, compele a la Administración a optar únicamente por la propuesta “más ventajosa” (arts. 6° y 10), que no puede sino ser una sola, y sin perjuicio del derecho de los interesados a deducir “acción de impugnación” ante el Tribunal de Contratación Pública contra el acto de adjudicación que estimen arbitrario o ilegal (art. 24).

2. ¿De dónde, entonces, este sedicente poder “discrecional” e “injusticiable”? Que ni de la ley ni de algún principio general del derecho público chileno, sino que de las propias prácticas administrativas. De las mismas bases de licitación que suelen repetir cláusulas como éstas:

a) que la autoridad “se reserva el derecho” para adjudicar el contrato “a cualquiera de las ofertas planteadas sin expresión de causa”, con el añadido a veces, como para que no suene todo tan chocante, que tal adjudicación puede hacerse dentro de aquellas proposiciones que hayan alcanzado o superado un rango mínimo e indispensable de puntaje, y

b) que contra el acto de adjudicación “no procederá recurso alguno”.

Lo primero, inadmisibile: porque no pasa de ser ésta una autoproclamada facultad, con fuente en meros actos administrativos (que eso son las bases de licitación preparadas por la propia Administración). En circunstancias que –digámoslo de nuevo– los órganos del Estado no pueden, en caso alguno,

“atribuirse otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o de las leyes”, según reza el art. 7° inciso 2° de la Carta Fundamental chilena, que por configurar una norma prohibitiva, todo acto en su contravención es nulo y de ningún valor, acorde con el siguiente inciso 3° y el art. 10 del Código Civil.<sup>6</sup>

Lo segundo, todavía más intolerable: porque a la Administración no le es posible clausurar a priori el control completo sobre sus determinaciones, ni puede condicionar la participación en un proceso licitatorio a la renuncia anticipada de derechos esenciales, cuales son el derecho a la acción ante los tribunales y el derecho de petición ante las instancias correspondientes, sin violentar la Constitución (art. 19 N°s. 3 y 14) y el consecuente principio de impugnabilidad de los actos administrativos, sentado por la Ley 18.575 (arts. 2°, 3° inciso 2°, 8° inciso 1° y 10) y varios acuerdos internacionales suscritos por Chile, el Pacto de San José de Costa Rica entre otros (art. 25).<sup>7</sup>

Si el Estado tiene la obligación de propender al bien común “con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”, como deja a salvo su art. 1° inciso 4°, ello parte por respetar a cabalidad el derecho de acceso a la justicia (y a las demás instancias establecidas para velar por la integridad del ordenamiento jurídico), en tanto se trata de un derecho natural que el Estado no puede jamás negar, al mismo tiempo que de una garantía concebida justamente para reclamar la protección u observancia cabal de todos los demás derechos reconocidos por esa Constitución (la igualdad entre ellos: arts. 1° inciso 1° y 19 N° 2).

3. Así las cosas, si en las licitaciones llamadas por la Administración tiene lugar el derecho “de igualdad ante las bases que rigen el contrato”, tal cual ordena la ley de bases N° 18.575 (art. 9° inciso 2°), o sea, sin posibilidad alguna de que la autoridad pueda “establecer diferencias arbitrarias”, al tenor de la Constitución (art. 19 N° 2 inciso 2°), entonces la definición de cuál es realmente “la mejor oferta” deja de ser –al punto– una cuestión huidiza y maleable.

En efecto, siendo en principio todos los oferentes *iguales*, pero dado que a la postre la Administración tiene que *preferir* a uno solo (en desmedro del resto),

<sup>6</sup> Si se observa con detención nuestra concreta legislación, puede advertirse que la totalidad de las potestades contractuales conferidas por las leyes a entidades u órganos de la Administración, se detienen en el punto de autorizarlos para pactar determinados acuerdos (competencia específica) o los que estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones (competencia genérica). Que nunca van más allá, al extremo de facultarlos para convenir con cualquier tercero que les plazca, cual si fuesen particulares y no estuviesen comprometidos fines y recursos públicos.

<sup>7</sup> Cláusula de inmunidad que ahora viene rechazando la Contraloría General en su mejor jurisprudencia (Dictámenes 40.370 de 1999 y 30.669 de 2001). Mucho antes la repudió Eduardo Soto Kloss, en *La fórmula “y en su contra no procederá recurso alguno” y el Estado de Derecho (notas sobre la tutela jurisdiccional de los administrados)*, GJ 27 (1979) 2-14.

¿cómo hacerlo para no caer en una “diferencia arbitraria” prohibida por la Constitución y la ley?

Pues, comoquiera que el procedimiento concursal, en que consiste toda licitación, presupone una apreciación objetiva e imparcial de las aptitudes, capacidades y méritos de los postulantes, entonces por fuerza aquellas bases que rigen tal proceso deben predeterminar, taxativamente, 1) cuáles son los factores de evaluación a aplicar, 2) la valoración o ponderación que se asigna a cada uno de ellos, y 3) qué incidencia relativa o peso específico van a tener en el conjunto.<sup>8</sup>

De suerte que no hay más manera legítima y racional de romper esa “igualdad” inicial o paridad de oportunidades entre los postulantes, en la disyuntiva de tener que adjudicar el contrato a uno solo, pero sin hacer “diferencias arbitrarias”, que atenerse única, exclusiva y excluyentemente al resultado que haya arrojado la conjugación armónica de tales elementos de calificación previstos en las bases.

4. Que así desaparece cualquier arbitrio, capricho o discreción, pues no hay otra opción posible que adjudicar el contrato a quien haya obtenido el mayor puntaje, sin más trámite ni otra consideración.<sup>9</sup>

Y comoquiera que la calificación de “la mejor oferta” pierde de esta forma su carácter inasible o escurridizo, al venir predeterminada (condicionada) por aquellos elementos objetivos de evaluación prefigurados suficientemente en las bases, por consecuencia carece de todo sustento constitucional y legal, ético incluso, estampar en dichas bases que a la Administración le es dado escoger entre uno cualquiera de los oferentes que hayan alcanzado el umbral de un cierto estándar mínimo de calidad, sea al que obtuvo nota 4 o al que logró nota 7, indistintamente. Porque ello implica desvirtuar todo el procedimiento de licitación, al dar un trato igual a desiguales, lo que no se sostiene en derecho.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Es inmediatamente inconstitucional e ilegal, por ende, que las bases o pliegos de condiciones dejen abierta la posibilidad de considerar “otras circunstancias”, no previstas de antemano, en el secreto de la burocracia, por violentar las normas precitadas, así como el principio de transparencia y publicidad de los actos y los procedimientos administrativos, sentado en la Constitución (art. 8°) y en la Ley 18.575 (art. 13).

<sup>9</sup> Es esta recta conducta –recordémoslo– la que le ha granjeado a Chile una sólida reputación internacional, no como uno de los países que está a la cabeza, sino como el primero en seguridad jurídica y transparencia. Al menos en lo que hace a la aplicación de la Ley de Concesiones de Obras Públicas (DFL 900 de 1996), es lo que ha tenido a bien aplaudir un inversionista extranjero: “Por ejemplo, cuando se abren los sobres ya se sabe quién ha ganado: el que ha hecho la mejor oferta”. El Mercurio (Santiago) 23.11.2005 cuerpo B pág. 24.

<sup>10</sup> Este “estándar mínimo” puede constituir un mecanismo aceptable sólo cuando se emplea como requisito de admisibilidad a fin de ser considerado postulante idóneo. De modo que opere como causal automática de eliminación ante ofertas inhábiles, o permita a la autoridad declarar desierto el concurso si, a la postre, ninguno de los oferentes candidatos lo cumple.

El único margen de discrecionalidad de que dispone la Administración se reduce –por tanto– a elegir entre dos o más opciones igualmente válidas y equivalentes; concretamente, entre dos o más postulaciones u ofertas igualmente calificadas con el mismo puntaje, y nada más.

A través de un acto administrativo dirimente del desempate que, por estar encauzado al “interés general”, siempre, en todo caso, exige una decisión “idónea, eficiente y eficaz” en cuanto a su objeto o contenido, amén de “razonable e imparcial” en cuanto a su debido fundamento o explícita motivación, por requerirlo perentoriamente así la Carta (art. 1° inciso 4°) y la Ley 18.575 de bases generales de la Administración (arts. 3° incisos 2° y 53), apuntando justamente a prevenir la comisión de aquellas “diferencias arbitrarias” que rechaza tajante el texto supremo chileno (art. 19 N° 2 inciso 2°).

## **LA ADJUDICACIÓN ES UN ACTO IMPUGNABLE (El derecho de acceso a la Justicia)**

1. En estas condiciones, ahora puede verse más claro cuándo el acto de adjudicación puede ser tenido como ilegal o arbitrario, y susceptible –por ende– de corrección jurídica.

Que será *ilegal*, entre otras hipótesis:

a) si se adjudica el contrato a un tercero que sencillamente no participó en el proceso de selección; o a quien habiendo concurrido, no hizo oferta válida en tiempo y forma; o a un oferente que no satisfizo el puntaje mínimo requerido para ser considerado postulante idóneo, todo por cuanto el concurso no puede sino darse entre las ofertas que han sido efectivamente presentadas y son hábiles para postular, y

b) en las condiciones antes reseñadas, cuando la adjudicación no favorece a “la mejor oferta”, concepto determinado este con sujeción estricta a las bases de licitación y a los elementos de calificación que le son consustanciales.

Que será además *arbitrario*, cuando por ejemplo:

a) en la selección, se han considerado factores ajenos a los elementos de calificación prefijados en las bases, o

b) se ha dirimido entre ofertas equivalentes, pero sin precisos motivos justificantes que den cuenta de una decisión idónea y razonable.

Irregularidades todas que, aunque producidas en o en el curso del procedimiento de selección, más que acusar un vicio de forma,<sup>11</sup> revelan la comisión de un vicio de fondo por “incompetencia”. Hemos de reiterarlo, porque incoada una licitación, la Administración no tiene otro poder-deber que adjudicarla a quien haya presentado “la oferta más conveniente o ventajosa” –objetivamente medida con arreglo a las bases– en aras del bien común.

2. Despejado, así, que la determinación de la mejor oferta revierte en una cuestión jurídica (no en un asunto de mérito o conveniencia con connotaciones políticas), y salvado el derecho natural (anterior al Estado), constitucional (art. 19 N° 3) y legal (Ley 18.575, arts. 2°, 3° inciso 21°, 8° inciso 1° y 10) de acceso a la Justicia para reclamar, que es innegable por la Administración e irrenunciable por los particulares, enseguida corresponde precisar que, por estar concebido este derecho a la acción ante los tribunales<sup>12</sup> como un medio-garantía para la protección de los demás derechos asegurados por el ordenamiento jurídico, es condición o requisito de admisibilidad de la impugnación que el reclamante posea un “interés” para recurrir. Conforme a las reglas procesales generales, ha menester que el actor invoque la titularidad de un derecho que tiene o dice tener, y cuya tutela jurisdiccional solicita frente a actos u omisiones ilícitos de la Administración que lo agravian.

Y este es el indubitado derecho a la igualdad ante la autoridad, que detentan directa e inmediatamente los participantes activos en el procedimiento licitatorio concursal, en virtud de haber adquirido la calidad de partes y por el solo ministerio de la Constitución (art. 19 N° 2 inciso 2°) y la Ley 18.575 (art. 9° inciso 2°).<sup>13</sup>

3. Igualdad cuya lesión puede descomponerse en múltiples formas.

Que para el caso del “postulante eliminado” por no reunir los requisitos exigidos en las bases, será el referido derecho, afectado en grado de privación por el acto de marginación que lo deja fuera de concurso, si en realidad satisfacía tales condiciones y la autoridad incurrió en un error a ese respecto. O –con omisión previa– si no se le brindó una razonable oportunidad para corregir su presentación, con miras a poderla comparar en igualdad de condiciones con las demás.

<sup>11</sup> Aunque también denotan un defecto de este carácter, por afectar el derecho a un “procedimiento racional y justo” asegurado por la Constitución (art. 19 N° 3 inciso 5°).

<sup>12</sup> Lo mismo que si se reclama ante la Contraloría General, al amparo del derecho de petición, conforme a los arts. 19 N° 14 y 98 de la Constitución.

<sup>13</sup> Otra situación, distinta, es la del oferente potencial, entendiendo por tal aquel que no pudo acceder a la licitación por no cumplir unos requisitos improcedentes o inconducentes exigidos en las bases. Donde podrá estar comprometido el derecho a participar o a concurrir al llamado, asegurado por la Constitución (art. 1° inciso 5°) y la Ley 18.575 (art. 9° inciso 2°).

Que para el caso del “postulante desestimado” por haber quedado rezagado en la puntuación, será igual derecho, perturbado por el acto de la Administración que ponderó erradamente su cotización, dentro del régimen de evaluación tasada establecido en las bases. O privado por omisión, si la autoridad no le otorgó las mismas oportunidades para competir que sí les dio a otro u otros oferentes.

Que para el caso del “postulante pospuesto” por haberse adjudicado el contrato a otro con menor puntaje, será porque tal acto-omisión lo hace víctima de una discriminación arbitraria, en los términos antes explicados, a más de impedirle adquirir los derechos o créditos que dimanaban del pertinente contrato.

4. Y basada la acción interpuesta en los enunciados motivos de pura juridicidad, a los tribunales les es dable invalidar lo obrado y ordenar retrotraer el procedimiento de licitación al estado de incorporar a aquel “postulante eliminado”, o de ponderar nuevamente la cotización presentada por ese “licitante desestimado”. O, en el caso del ganador del concurso, pero preterido injustamente al momento de la adjudicación, pueden los jueces ordenar asignar el contrato al referido “oferente pospuesto”, por ser lo suyo que en derecho le corresponde como legítimo acreedor.<sup>14</sup>

Todo, claro está, a menos que la anulación lesione derechos adquiridos por terceros de buena fe, y –descartada la invalidez– sin perjuicio de las reclamaciones de perjuicios que procedan contra la Administración, por un monto mínimo equivalente a la garantía de seriedad de la oferta que ésta les demandó a los afectados en su oportunidad.

## Conclusión

Ciertamente, la majestad del Estado de Derecho, que está presente en cada licitación, exige una acogida desprejuiciada de las ofertas y que no perseveren prácticas clientelistas de reclutamiento contractual.

Y difícilmente puede haber algo más opuesto a tal propósito que ese supuesto poder incontrarrestable e irrecurrible de la Administración para adjudicar, preforma de la corrupción.

<sup>14</sup> Hemos sostenido que a los tribunales no les es dable escuchar ni compartir “otras explicaciones” de la Administración para justificar sus actos, que no se basen exclusivamente en los hechos o antecedentes establecidos y dados por acreditados en el curso del previo procedimiento administrativo (Ley 19.880, arts. 16, 18 inc. 3°, 34 y 41). Justamente, porque esa es la única instancia u oportunidad que posee la autoridad para recabar los antecedentes que han de servir de fundamento a sus decisiones, no siendo lícito ni admisible que a posteriori pueda invocar otros hechos nuevos, cuando tales actos son reclamados en sede judicial.

Por eso el derecho público chileno no le concede expresamente tan inmoderada facultad a ningún órgano estatal. Es más, la niega en redondo: cuando ordena tratar a los oferentes con "igualdad", tramitar los concursos con sujeción estricta a las bases y afinarlos con exención de cualquier "diferencia arbitraria", es porque nuestro ordenamiento jurídico prohíbe entregar el contrato a otra que no sea "la mejor oferta" hábil, esto es, a aquella calificada con mayor puntaje a resultas de aplicar los criterios objetivos de selección o medición previstos y tasados en las mismas bases de licitación.

Postergar, entonces, a tal legítimo ganador, negarle la adjudicación del contrato por consideraciones discrecionales o ajenas a las bases, implica la comisión de un acto arbitrario e ilegal, inconstitucional si se quiere, cuya nulidad puede siempre reclamarse ante la instancia judicial correspondiente.

Si no es así, ¿para qué entonces todas las invocadas normas de resguardo? ¿Dónde estaría la diferencia sustancial entre un trato directo, precedido de un simple pedido de cotizaciones, como para cumplir con la "formalidad", y una genuina y transparente licitación?<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> O "hecha la ley, hecha la trampa": como muchos inversionistas serios se abstienen de participar en estas licitaciones donde las bases reservan al Estado la facultad antojadiza de adjudicar el contrato a "cualquiera" de los oponentes, y por eso los concursos se quedan "sin interesados", he ahí urdida la "excepción" que sirve de excusa a la autoridad para asignar el contrato por "trato directo". Este es el costo (corrupción y peores contratos) de consentir el acusado poder adjudicatorio discrecional, que termina desvirtuando el propósito de la Ley 18.575 (art. 9°), de que los contratos administrativos se celebren previa licitación pública (léase en condiciones transparentes de igualdad y exentas de toda diferencia arbitraria) y, sólo concurriendo genuinas circunstancias de excepción, por licitación privada o trato directo.