

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL DE ARECIBO
PANEL XI

OLEIN RECOVERY
CORPORATION

RECURRENTE

V.

MUNICIPIO DE MOROVIS

RECURRIDA

KLRA20141409

REVISION
ADMINISTRATIVA
procedente de la Junta
de Subasta del
Municipio de Morovis

Subasta Núm. 13-
2013-14

Panel integrado por su presidente, el Juez González Vargas, la Juez Cintrón Cintrón y la Juez Vicenty Nazario.

González Vargas, Troadio, Juez Ponente.

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de febrero de 2015.

Mediante recurso de revisión judicial, Olein Recovery Corporation (“Olein”) solicita a este Tribunal la revocación de un renglón de una subasta celebrada por el municipio de Morovis. Dada la deferencia que debemos conferirle a los entes adjudicadores de subastas por el *expertise* que se presume que gozan, y dado que la parte recurrente no nos ha persuadido de que debamos intervenir con la adjudicación en cuestión, confirmamos la determinación recurrida.

I

En marzo de 2014 el municipio de Morovis notificó un aviso de subasta que comprendía 34 renglones. El renglón en controversia es el número 26 sobre “Aceites y Lubricantes”. El pliego de condiciones y

especificaciones de este renglón enumeraba ciertos requisitos que debían cumplir los licitadores e informaba algunas condiciones, entre las que se encontraban las siguientes: (1) el pago de una fianza provisional; (2) el establecimiento de un tiempo razonable para el pago de la factura; (3) la advertencia de que cualquier violación al pliego sería motivo para cancelar la subasta y la fianza; (4) el requerimiento de una fianza adicional para los licitadores agraciados; (5) la advertencia en cuanto a que la Junta de Subastas podría aceptar o rechazar cualquier oferta que a su mejor criterio resultara en desventaja para los intereses del municipio, así como también podría considerar otros factores que no fueran necesariamente el precio; (6) el requerimiento de la fianza en la apertura de los sobres con las ofertas; (7) la advertencia de que los pliegos podrían rechazarse si se considerara que el licitador no sería responsable, o si la naturaleza o calidad de lo ofertado estaba fuera de los requisitos exigibles. Además, si los precios se consideraran irrazonables, “se declara la subasta en la parte correspondiente sin ningún efecto.”¹; y, (8) el listado de varios documentos que los licitadores debían someter.

Tres compañías cotizaron bajo el renglón número 26: Olein, Total Petroleum y American Petroleum. El municipio adjudicó la buena pro a American Petroleum. En dos ocasiones anteriores a la presentación de este recurso, Olein acudió ante este Tribunal en solicitud de revisión

¹ Véase apéndice del recurso de revisión judicial, pág. 2.

judicial. Véase, KLRA201400373 y KLRA201400709. En estas dos ocasiones dejamos sin efecto la determinación de la Junta de Subastas debido a que ésta incumplió con su deber de fundamentar adecuadamente su decisión. Finalmente, el 2 de diciembre de 2014 la Junta emitió por escrito su nueva determinación de adjudicar la subasta a American Petroleum en la que fundamentó con mayor detalle su determinación. En el documento, la Junta de Subastas copió una tabla en la que se detallaron los precios ofertados por las tres compañías por cada renglón.

En su análisis la Junta indicó que American Petroleum fue el postor que realizó el mayor número de cotización por producto y que los tenía disponibles para su entrega a tiempo. Esbozó que American Petroleum cotizó para 28 de los 31 productos solicitados para el renglón de “Aceites y Lubricantes”, lo que equivalía al 90% de los productos requeridos y que, por el contrario, Total Petroleum cotizó para 19 productos (61%), y Olein para 17 (55%).

La Junta resaltó que en 13 de los 31 productos American Petroleum ofrecía un mejor precio que sus competidores, lo que equivalía a un mejor precio en el (41%) de los productos. La Junta también tomó en consideración el hecho de que American Petroleum fue la única compañía que evidenció que sus productos cumplían con los estándares recomendados por el fabricante de los equipos.

Por último, la Junta descartó aplicar la *Ley para el Manejo Adecuado de Aceite Usado en Puerto Rico*, en lo que a Olein respectaba (Ley núm. 172 de 31 de agosto de 1996), la cual establece en el art. 14 una preferencia por aceite reciclado o vuelto a refinar en Puerto Rico. La Junta de Subastas optó por no aplicar esta Ley, a Olein porque, a su entender, esa compañía no podía conseguir u ofrecer las cantidades necesarias para satisfacer las necesidades del municipio. Adicionalmente, la Junta concluyó que el Artículo 14 de la Ley 172 no era de carácter mandatorio, sino que consistía más bien de una mera recomendación.

Inconforme, Olein acudió ante este Tribunal mediante el recurso de revisión judicial de autos.² Le imputó a la Junta de Subastas de Morovis errar (1) al no adjudicarle la subasta a su favor y fundamentar su decisión en que Olein no tenía disponible la mayoría de los artículos requeridos, además de ignorar los precios y no aplicar la preferencia de la *Ley para la inversión en la industria puertorriqueña*; (2) al no adjudicarle la subasta a su favor bajo el fundamento de que no ofreció evidencia que demostrara que sus productos cumplían con los estándares recomendados por el fabricante, cuando dicha evidencia nunca fue requerida durante el proceso y cuando, de haberse requerido, hubiera demostrado que cumplía con todos los requisitos; (3) al adjudicar la subasta a una compañía que vende aceite importado no-reciclado e

² Con posterioridad, American Petroleum sometió su oposición.

ignorar el requisito en ley que requiere la compra de aceite lubricante similar que contenga el porcentaje mayor de aceite reciclado o vuelto a refinar en Puerto Rico; (4) al adjudicar la subasta a una compañía que vende aceite no-reciclado e ignorar el requisito de la ley federal *Resource Conservation and Recovery Act*, 42 U.S.C. sec. 6962 (C).

II

-A-

El procedimiento de subasta pública está revestido del más alto interés público en aras de promover la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos económicos del Estado. Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc., 177 D.P.R. 398, 404 (2009); A.E.E. v. Maxon, 163 D.P.R. 434, 440 (2004). Como la adjudicación de las subastas gubernamentales conlleva el desembolso de fondos del erario, “la consideración primordial al momento de determinar quién debe resultar favorecido en el proceso de adjudicación de subastas debe ser el interés público en proteger los fondos del pueblo de Puerto Rico.” Cordero Vélez v. Municipio de Guánica, 170 D.P.R. 237, 245 (2007). El esquema de las subastas asegura la competencia equitativa entre los licitadores a la vez que evita la corrupción y minimiza los riesgos de incumplimiento. Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc., *supra*, pág. 404; véase, también, Justiniano v. E.L.A., 100 D.P.R. 334, 338 (1971). En materia de adjudicación de subastas el Tribunal Supremo ha señalado:

La buena administración de un gobierno es una virtud de democracia, y parte de una buena administración implica

llevar a cabo sus funciones como comprador con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del pueblo al cual dicho gobierno representa. Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens., 126 D.P.R. 864, 871 (1990).

De ordinario, la agencia o municipio adjudicará una subasta al postor más bajo. El fin que se persigue es evitar el favoritismo, la corrupción, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos y, a su vez, que se obtenga el servicio o el bien al menor costo posible para el ente público. Justiniano v. E.L.A., *supra*, pág. 338. Por tal razón, es necesaria la competencia libre y transparente en las propuestas entre el mayor número de licitadores posible de manera que el Estado consiga que se realice la obra al precio más bajo factible. RBR Const., S.E. v. A.C., 149 D.P.R. 836, 848-849 (1999). Sin embargo, el requisito del postor más bajo no es inflexible, ya que no siempre el interés público se ve mejor servido a través de la oferta más baja.³ Ese importante criterio tendrá que evaluarse junto a otros, procurando alcanzar de esa manera lo que resulte mejor o más beneficioso, luego de una evaluación integral y abarcadora de todos los factores relevantes. Véase, Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, 169 D.P.R. 886, 897 (2007).⁴

La subasta pública formal o mediante ofertas selladas es el procedimiento más común utilizado por las entidades gubernamentales

³ Considérese que ningún postor, incluyendo el más bajo, tiene un derecho adquirido en una subasta. Great Am. Indem. Co. v. Gobierno de la Capital, 59 D.P.R. 911, 916 (1942).

⁴ Es significativo que las gestiones de compra y contratación que llevan a cabo las instrumentalidades públicas cumplan con la ley y que los licitadores reciban un trato justo. Después de todo, “[l]a adecuada fiscalización de la utilización de los dineros del erario resulta de vital importancia para mantener la confianza del ciudadano en el Gobierno y una democracia saludable.” RBR Const., S.E. v. A.C., *supra*, pág. 856.

para la adquisición de bienes y servicios. R & B Power v. E.L.A., 170 D.P.R. 606, 620-621 (2007). El procedimiento comienza cuando la instrumentalidad pública prepara los pliegos de condiciones y especificaciones, y da aviso público sobre la celebración de una subasta. Los interesados someten sus propuestas en sobres sellados que luego son abiertos públicamente. Las propuestas son evaluadas por un comité que emite sus recomendaciones respecto a la adjudicación de la buena pro y el proceso concluye con la adjudicación que hace la entidad y la notificación de esta determinación a todos los postores. Caribbean Communications v. Pol. de P.R., 176 D.P.R. 978, 994-995 (2009); R & B Power v. E.L.A., *supra*. En este proceso no hay cabida para la negociación de los términos sometidos entre agencia y licitador. R & B Power v. E.L.A., *supra*, pág. 621. Una vez se abren las licitaciones, todos los postores conocen las cotizaciones de sus competidores y ya en esa etapa las propuestas no son susceptibles de enmienda. RBR Const., S.E. v. A.C., *supra*, pág. 849.

Es esencial que las propuestas se presenten selladas, pues ello garantiza la secretividad en la etapa anterior a la apertura de la licitación. Caribbean Communications v. Pol. de P.R., *supra*, pág. 995. El elemento de secretividad es indispensable para que exista una competencia leal y honesta, y evita que un postor enmiende su propuesta para superar la de

un competidor. Id.; Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas, 174 D.P.R. 56, 66 (2008); RBR Const., S.E. v. A.C., *supra*, pág. 849 (1999).⁵

-B-

Las subastas que se llevan a cabo por los municipios se rigen por la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. sec. 4501 et seq., y por el Reglamento de Subastas promulgado por el municipio en particular. Por lo general, las juntas de subastas municipales deberán examinar y adjudicar las proposiciones que les sean sometidas en consideración a los mejores intereses del municipio en cuestión. Incluso, la Ley de Municipios Autónomos en el Artículo 10.006 engloba este fin:

(a) *Criterios de adjudicación* –Cuando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. En el caso de ventas o arrendamiento de bienes muebles e inmuebles adjudicará a favor del postor más alto. **La Junta hará las adjudicaciones tomando en consideración que las propuestas sean conforme a las especificaciones, los términos de entrega, la habilidad del postor para realizar**

⁵ De igual forma, se ha acentuado:

No obstante, la formalidad y secretividad que caracterizan a la subasta tradicional no impide que durante la etapa previa a la entrega de las ofertas la agencia adopte mecanismos para garantizar que la presentación de estas ofertas se haga de forma efectiva, con un adecuado entendimiento por parte de los posibles licitadores sobre las condiciones y los requerimientos establecidos en los pliegos de la subasta y las necesidades de la agencia. En este sentido, además de la información y las instrucciones establecidas en la invitación a la subasta, el procedimiento de subasta formal puede incluir, entre otros: aclaraciones por parte de la agencia sobre cualquier ambigüedad en las especificaciones o dudas que surjan sobre éstas; la celebración de reuniones presubasta; inspecciones en el lugar donde se implantará el producto o material, y el suministro de modelos o muestras que posea la agencia y que pueda asistir al posible licitador a entender las especificaciones. S.W. Feldman, *Government Contract Guidebook*, 4ta ed., Thomson West, 2008, Sec. 5:10, pág. 115. Medidas como las mencionadas posibilitan la entrega de ofertas responsivas y, por lo tanto, contribuyen a que la agencia obtenga bienes o servicios que se ajusten a sus requerimientos o necesidades. Caribbean Communications v. Pol. de P.R., *supra*, pág. 995-996.

y cumplir con el contrato, la responsabilidad económica del licitador, su reputación e integridad comercial, la calidad del equipo, producto o servicio y cualesquiera otras condiciones que se hayan incluido en el pliego de subasta.

La Junta podrá adjudicar a un postor que no sea necesariamente el más bajo o el más alto, según sea el caso, si con ello se beneficia el interés público. En este caso, la Junta deberá hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifican tal adjudicación. [...] 21 L.P.R.A. sec. 4506 (a), (énfasis suplido).

-C-

El derecho a cuestionar la determinación de una junta de subastas por medio de la revisión judicial forma parte integral del debido proceso de ley. Ello implica que la decisión esté fundamentada, aunque sea de forma breve, sucinta y sumaria, de lo contrario el trámite de revisión judicial se tornaría en una gestión fútil, sin significado sustantivo. Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, 169 D.P.R. 886, 894 (2007); RBR Const., S.E. v. A.C., 149 D.P.R. 836, 854-855 (1999); L.P.C. & D., Inc. vs. A.C., *supra*, pág. 878.⁶ Aun cuando no se exige plasmar determinaciones de hecho y de derecho en la adjudicación de procedimientos informales de subasta, los organismos concernientes deben establecer razones suficientes que pongan en conocimiento a las partes y al tribunal sobre las bases que propiciaron su decisión. Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda, 119 D.P.R. 265, 275-276 (1987); Godreau & Co. v. Com.

⁶ Téngase presente que “[u]na vez la Legislatura ha concedido el derecho a la revisión judicial, el debido proceso de ley requiere que esta revisión sea una efectiva.” Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas, 153 D.P.R. 733, 741 (2001).

Servicio Público, 71 D.P.R. 649, 655-656 (1950). Al requerir este tipo de práctica se busca:

(1) proporcionar a los tribunales la oportunidad de revisar adecuadamente la decisión administrativa y facilitar esa tarea; (2) fomentar que la agencia adopte una decisión cuidadosa y razonada dentro de los parámetros de su autoridad y discreción; (3) ayudar a la parte afectada a entender por qué el organismo administrativo decidió como lo hizo y, al estar mejor informada, poder decidir si acude al foro judicial o acata la determinación; (4) evitar que los tribunales se apropien de funciones que corresponden propiamente a las agencias administrativas bajo el concepto de especialización y destreza. L.P.C. & D., Inc. v. A.C., *supra*, págs. 878-879.

-D-

En lo que respecta a la revisión judicial de las subastas gubernamentales, “la norma es que las agencias gozan de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas sometidas ante su consideración.” Caribbean Communications v. Pol. de P.R., 176 D.P.R. 978, 1006 (2009). Esto se debe a la experiencia y especialización que se les reconoce en el campo especializado en el que operan. Por tanto, corresponde a la parte recurrente demostrar fehacientemente que el criterio de la agencia se desvió de tal manera del correcto proceder que la decisión tomada resulta ser arbitraria o caprichosa. A su vez, la parte que impugna la determinación de la agencia recurrida tiene la obligación de identificar en el expediente de la subasta la prueba que menoscabe la razonabilidad de la decisión tomada. Misión Ind. P.R. v. J.P., *supra*, a las págs. 134-135.

III

Debemos comenzar por sentar las bases acerca de nuestro rol en la revisión de decisiones de esta naturaleza. La revisión de un proceso de subastas por parte del tribunal requiere un ejercicio de auto-restricción en reconocimiento de la pericia del organismo que evalúa y adjudica la subasta. No podemos convertirnos en una Junta de Subastas, ni menos pretender sustituir el criterio de la Junta por nuestro juicio particular sobre los méritos de aspectos específicos o técnicos de las distintas propuestas.

Nuestra función consiste en velar que a los licitadores se les haya ofrecido las mismas oportunidades, garantías de competir sobre bases justas y equitativas, y que no hayan mediado consideraciones externas a los criterios preestablecidos. En cambio, no nos corresponde competir con la Junta en la evaluación técnica de los méritos de las propuestas. La evaluación o determinación de cuál de ellas es la “mejor”, en tanto descansa en criterios o consideraciones pertinentes, razonables y objetivas deben ser sostenidas, independientemente de nuestra particular preferencia o juicio. Asimismo, nos compete examinar si la determinación de la Junta descansa en evidencia sustancial contenida en el récord administrativo. De esta forma se garantiza que la decisión no sea arbitraria, caprichosa o motivada por consideraciones extrañas a los méritos de las propuestas. Con estas consideraciones en mente, pasamos a atender en sus méritos el recurso de autos.

En lo que respecta al primer error, el recurrente Olein plantea que la Junta Municipal no le atribuyó el porcentaje de preferencia que mandata la *Ley para la Inversión en la Industria Puertorriqueña*, Ley núm. 14 de 8 de enero de 2004. Esta Ley creó una Junta que se encarga, entre otras cosas, de asignarle a las empresas que lo soliciten unos parámetros de inversión, ya sea porque los productos que ofrecen son de Puerto Rico, o porque los distribuyen por medio de agentes puertorriqueños, o porque los envasan o ensamblan en la Isla. Véase, 3 L.P.R.A. sec. 930d. La ley establece que una agencia o instrumentalidad pública estará obligada a dar trato preferente a tales artículos o servicios que “cumplan con las especificaciones, términos y condiciones establecidas en el pliego de subasta u orden de compra, y que su precio, luego de aplicado el parámetro de inversión correspondiente, sea el más bajo o brinde las condiciones de calidad, entrega y disponibilidad de los bienes o servicios.” 3 L.P.R.A. sec. 930c.

Olein sostiene que, según la referida Ley núm. 14, es acreedor de un 10% de preferencia. Sin embargo, en este caso Olein no requirió ni exigió tal preferencia, sino que descansó aparentemente en que la Junta de Subastas se la concedería *motu proprio*. No obstante, si Olein creía que el porcentaje de preferencia le era aplicable debió desde el momento mismo que sometió su propuesta solicitar su aplicación y acompañar los documentos que acreditaran que era acreedora de ese beneficio. No es procedente reclamarla ahora ante este Tribunal y alegar

que tal porcentaje le era aplicable. Considérese también que este foro judicial no es un adjudicador de subastas, sino que nuestra función se limita a revisar que las mismas se lleven a cabo conforme los parámetros en ley y que se adjudiquen en consideración al mejor interés público, con apego al debido proceso de ley.

Por otro lado, el recurrente advierte que la Junta de Subastas “pretende adoptar un criterio cumulativo a su análisis y en lugar de aprobar cada producto, como lo requiere el pliego de condiciones 7 (Ap. 2) (sic) quiere que se evalúen la totalidad de los productos al considerar si el producto está disponible.” Escrito de Revisión Judicial, pág. 7. Lo que esencialmente plantea el recurrente es que la Junta debió adjudicar la subasta producto por producto y no de la forma conjunta o englobada, como lo hizo. En ese señalamiento Olein descansa en su interpretación de la condición núm. 7 del pliego de especificaciones. Sin embargo, luego de una cuidadosa lectura de las referidas condiciones, discrepamos de las interpretaciones propuestas por la parte recurrente sobre el particular. Contrario a lo que nos representa Olein, el pliego de condiciones no establece que se examinará cada producto y que se adjudicará cada uno en particular, acápite por acápite, descripción por descripción, artículo por artículo. Íntegramente, el párrafo 7 al que alude el recurrente Olein establece:

7. Todos y cada uno de los pliegos de licitación recibidos como resultado de esta Convocatoria o Subasta podrán ser rechazados si se considera que el licitador carece de responsabilidades o si la naturaleza o calidad de lo que

ofrecen está fuera de los requisitos que se exigen. DISPONIÉNDOSE, además, que si los precios cotizados se consideran como irrazonables o que el público no se beneficie de los mismos, se declara la subasta en la parte correspondiente sin ningún efecto.⁷

A lo que alude el citado párrafo es al rechazo de los pliegos y no a la forma de adjudicar cada uno de los aceites y lubricantes. Claro está que ello no implica que el método propuesto por Olein carece de méritos y justificación. Adjudicar cada uno de los artículos separadamente al mejor postor de ese producto en particular –en este caso 31 artículos de distintos aceites y lubricantes– resulta en una práctica o metodología adjudicativa apropiada. Sin embargo, también es válida la práctica optada por el municipio de englobar todos los artículos y adjudicar la subasta a la compañía que tenga la mayor disponibilidad de la totalidad de los productos requeridos. Probablemente puede pesar en ello consideraciones administrativas, de mayor eficiencia en la adquisición y uso de esos artículos, lo que se logra a través de un solo proveedor en lugar de varios. Ante dos alternativas válidas y razonables para la adquisición de estos bienes, el criterio de cuál es el mejor debe recaer sobre la Junta de Subastas y no sobre este Tribunal, independientemente de nuestra particular apreciación o preferencia. De ahí que, contrario a lo que reclama el recurrente, no debemos descartar la base englobada utilizada por la Junta para adjudicar la buena pro a American Petroleum.

⁷ Véase apéndice del recurso de revisión judicial, pág. 2.

Según surge de la determinación de la Junta de Subastas, American Petroleum, en efecto, licitó en más artículos que el recurrente Olein, y en muchos de ellos lo hizo con mejores precios, aun cuando ciertamente Olein cotizó más bajo en una mayoría de los artículos en lo que ofertó. De otro lado, recuérdese que la licitación por más artículos no fue el único factor tomado en cuenta, sino que también pesó la experiencia previa con esas empresa en el suplido de estos productos.

Precisamente sobre lo anterior, no podemos coincidir con la compañía recurrente en otra lectura excesivamente textual y rigurosa del pliego de condiciones y especificaciones. Olein argumenta que la Junta de Subastas no podía considerar la experiencia como criterio adjudicador, porque en el pliego no se mencionaba nada de esta consideración. Lógicamente, la experiencia que tenga una compañía en un área en particular es un criterio que podría ser relevante para propósitos de adjudicar una subasta, sobre todo cuando se trata de propuestas competitivas. No es necesario una mención específica en el pliego para ser ello tomado en cuenta. El preciso reconocer que los organismos de subastas pueden tomar en consideración diversos criterios que, según su expertise, redunden en el mejor interés público, siempre que tengan una base razonable y relación con las especificaciones y condiciones preestablecidas.

Por otra parte, el recurrente plantea que la Junta de Subastas tomó en consideración en su decisión un documento que American sometió,

sin que fuera solicitado antes de abrirse los pliegos. Esto es, una acreditación de American Petroleum en la que se indica que esta compañía cumplía con los estándares recomendados por el fabricante de los equipos. Nada veda que, en circunstancias apropiadas, una parte pueda someter ante el organismo adjudicativo de subasta información que podría ser pertinente a las exigencias o especificaciones de la subasta, a fin de permitir a la Junta pasar juicio sobre las ofertas a base de criterios más informados y se facilite así el proceso de evaluación. Creemos que no es la mejor práctica cerrar las puertas y limitar el examen de las ofertas a solamente aquello que se solicitó en el pliego de condiciones y especificaciones, cuando la información –como la que se sometió en este caso– es claramente pertinente y relacionada con la subasta a celebrarse. Aun así, en esta subasta la información sometida por American Petroleum fue un factor entre varios otros que se tomaron en consideración y que, de excluirlo, no descartaba o eliminaba la ventaja adjudicada a American Petroleum sobre los demás licitadores.

Por otra parte, el recurrente argumenta que la Junta de Subastas incumplió con la *Ley para el manejo Adecuado de Aceite Usado en Puerto Rico*, Ley núm. 172 de 31 de agosto de 1996, 12 L.P.R.A. secs. 1335-1335n. En particular, el recurrente Olein arguye que la Junta de Subastas no aplicó adecuadamente el Artículo 14 de la referida Ley, el cual dispone:

- (1) Toda agencia o instrumentalidad gubernamental requerirá que se compre el aceite lubricante similar que contenga

el porcentaje mayor de aceite reciclado y/o vuelto a refinar preferiblemente en Puerto Rico y disponible en el mercado, a menos que dicho producto:

- a. **No se pueda conseguir dentro de un período de tiempo razonable o en cantidades necesarias para satisfacer las necesidades de la agencia o instrumentalidad gubernamental.**
- b. No cumpla con los estándares recomendados por el fabricante del equipo que utilizará el aceite, como la *American Petroleum Institute*, incluyendo requisitos de garantía.
- c. Sólo esté disponible a un costo mayor de 10% sobre el costo de un aceite lubricante comparable. Este aumento en costo o preferencia en precio expirará a los 10 años a partir de la fecha de efectividad de esta ley. 12 L.P.R.A. sec. 1335l, (énfasis suplido).

Con respecto a este punto, en su determinación la Junta de Subastas advirtió que Olein incumplía con el Artículo 14, inciso (a) de la Ley núm. 172 porque “no puede conseguir y/o ofrecer las cantidades necesarias para satisfacer las necesidades del Municipio de Morovis.”⁸ En primer orden, nos corresponde otorgar deferencia a las entidades administrativas tanto en lo que respecta a las especificaciones y requerimientos establecidos de la subasta, sino además, en su interpretación de tales especificaciones, obviamente sobre bases apropiadas y razonables. Es la Junta de Subastas quien está en mejor posición de justipreciar este tipo de componente, pues se le presume pericia y conocimiento técnico sobre los bienes y servicios subastados.

⁸ Véase el apéndice del recurso de revisión judicial, pág. 36.

En su escrito, Olein plantea que tal determinación es arbitraria, porque al hacer sus ofertas consignó que las cantidades estaban disponibles, según requeridas por el municipio. No obstante, resulta claro del expediente del caso que en realidad Olein no cotizó en una considerable cantidad de productos (mucho menos de los que cotizó American Petroleum, en proporción de 90 a 65 por ciento), lo que nos permite inferir que ello se debió precisamente a que no tenía disponible esos artículos. Sobre esa base, debemos nuevamente dar espacio al Municipio sobre si la indisponibilidad de una cantidad de artículos, como en los que no cotizó Olein, en línea con lo previamente comentado, genera al Municipio dificultades administrativas que justifica descansar en el citado inciso (a) de la Ley núm. 172 como excepción a la preferencia por los productos reciclados. Evidentemente, para el Municipio tal indisponibilidad de artículos justificaba descartar la preferencia que establece la citada Ley núm. 172. Esto es de todas maneras un asunto que cae dentro de la pericia y legítima discreción de la Junta.

El mismo análisis anterior es aplicable al señalamiento de Olein en cuanto a que adquirir aceite no reciclado violenta, además, la ley federal conocida como *Resource Conservation and Recovery Act (RCRA)*. Esta ley es parecida a la citada Ley núm. 172, y también contiene la misma salvedad con respecto a que la agencia puede decidir no adquirir el producto reciclado si concluye que las cantidades solicitadas no están

disponibles en un tiempo razonable.⁹ Dado que fue esta la razón en la que descansó el municipio para descartar a Olein, y no concederle la preferencia de la Ley núm. 172, aplica aquí el mismo razonamiento anterior.

Vale, sin embargo, aclararse que coincidimos con la parte recurrente en cuanto al carácter compulsorio de esta legislación, tanto federal, como la local. En ese sentido, discrepamos de la postura de la parte recurrida en cuanto a que se trata de una mera recomendación o sugerencia. El lenguaje de ambos estatutos es claro para efectos de su compulsoriedad. La Ley 172 dispone que la agencia, “**requerirá** que se compre el aceite . . .” (Énfasis nuestro). La Federal utiliza la frase “**shall** procure such items. . .” Ambos términos “requerirá” y “shall” denotan un carácter mandatorio y no meramente discrecional o sugestivo. Es natural que así sea en vista de la clara política pública en favor del reciclaje y de

⁹ Íntegramente, el texto federal lee así:

(c) Requirements

(1) After the date specified in applicable guidelines prepared pursuant to subsection (e) of this section, each procuring agency which procures any items designated in such guidelines shall procure such items composed of the highest percentage of recovered materials practicable (and in the case of paper, the highest percentage of the postconsumer recovered materials referred to in subsection (h)(1) of this section practicable), consistent with maintaining a satisfactory level of competition, considering such guidelines. The decision not to procure such items shall be based on a determination that such procurement items—

(A) are not reasonably available within a reasonable period of time;

(B) fail to meet the performance standards set forth in the applicable specifications or fail to meet the reasonable performance standards of the procuring agencies; or

(C) are only available at an unreasonable price. Any determination under subparagraph (B) shall be made on the basis of the guidelines of the National Institute of Standards and Technology in any case in which such material is covered by such guidelines. 42 U.S.C. sec. 6962 (c), (énfasis suplido).

la protección del medio ambiente. Para que esa política pública sea efectiva y se cumpla, es menester conferirle tal carácter compulsorio.

Sin embargo, reiteramos que la determinación del Municipio en este caso cabe dentro de la excepción sobre disponibilidad del producto contemplada en los dos estatutos, por lo que no viola las disposiciones aplicables.

En fin, como ya adelantamos, en este tipo de recurso nuestra función es constatar que las subastas se lleven a cabo de forma justa entre los licitadores y en protección del interés público, de manera que se evite la corrupción, el despilfarro o la malversación del erario. En el presente recurso no vemos que la Junta de Subasta de Morovis se haya desviado de esa premisa u objetivo, ni la parte recurrente nos ha persuadido sobre la irrazonabilidad o impropiedad de la determinación. Recuérdese que las decisiones de los entes administrativos gozan de una presunción de legalidad y corrección que este tribunal apelativo está llamado a respetar. Solo podemos intervenir cuando estemos convencidos de que al tomar su determinación el ente administrativo o municipal actuó de forma arbitraria, ilegal o irrazonablemente. Véase, Vélez v. A.R.Pe., 167 D.P.R. 684, 693 (2006). Este no es el caso en el recurso de autos.

IV

Por las razones antes expuestas, se confirma la determinación recurrida.

Lo acuerda y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones