Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE
PANEL VII

PAGÁN HEAVY EQUIPMENT, INC. Recurrente v. JUNTA DE SUBASTAS MUNICIPIO DE JUANA DÍAZ Recurrida	KLRA201500426	*Revisión administrativa* procedente de la Junta de Subastas del Municipio de Juana Díaz Subasta Núm. 004-2014-2015 Proyecto 002

Panel integrado por su presidente, el Juez Brau Ramírez, el Juez Flores García y el Juez Sánchez Ramos

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 5 de agosto de 2015.

Pagán Heavy Equipment, Inc. ("Pagán Equipment") cuestiona la decisión de la Junta de Subastas del Gobierno Municipal de Juana Díaz ("Junta de Subastas" o "Municipio de Juana Díaz") de adjudicar, a R/O Rental Equipment, Inc. ("R/O Rental"), el Renglón 004 de la Subasta 2014-2015-004-002 para la construcción de un estadio de beisbol en el barrio Río Cañas Abajo de Juana Díaz.

Por las razones que explicamos en este escrito, confirmamos la adjudicación hecha por el Municipio de Juana Díaz.

I.

Para la subasta del renglón 004, entregaron propuestas 16 licitadores cuya oferta básica fluctuó entre $1,999,916.00, de R/O Rental, y $3,290,000.00, de AM Electric, Inc. La Junta de Subastas celebró una reunión el 14 de enero de 2015 para evaluar las 16 propuestas presentadas. Utilizaron los siguientes criterios para evaluarlas: (1) cumplimiento con los requisitos de la subasta;

(2) oferta de licitación más beneficiosa; (3) evaluación técnica; (4) disponibilidad de fondos; (5) experiencia y capacidad del proponente; (6) evaluación general.

Mediante carta con fecha de 14 de abril de 2015, la Junta de Subastas notificó a todos los licitadores su decisión de adjudicar la subasta a R/O Rental. La Junta de Subastas fundamentó la decisión en los siguientes cuatro criterios, que transcribimos:

> 1. Todos los licitadores participantes cumplieron con la entrega de la información y documentos requeridos en los pliegos de especificaciones y enmiendas.
> 2. RO Rental Equipment Inc., presentó la oferta de licitación más económica y beneficiosa para el Municipio, en cumplimiento con las especificaciones y planos para esta subasta.
> 3. A solicitud de la Junta de Subastas, el Diseñador de la obra emitió un informe de evaluación técnica de las propuestas. Dicha evaluación fue considerada por la Junta, en la misma se recomienda adjudicación a RO Rental Equipment, Inc., por ser el licitador cuya oferta económica resulta más beneficiosa y está en cumplimiento con todos los requerimientos de la subasta.
> 4. La Oficina de Finanzas del Municipio de Juana Díaz ha emitido su certificación de disponibilidad de fondos presupuestados, previo a emitir esta adjudicación. En vista de que la disponibilidad de fondos al momento de esta adjudicación es menor a los costos propuestos, la Junta de Subastas recomienda contratar este proyecto en dos etapas, toda vez, que los precios propuestos están dentro del análisis de estimado de costos de la Oficina de Planificación y no adjudicarlo en este momento podría causar un incremento mayor a los costos del proyecto.

Además de los criterios de la lista, la Junta de Subastas consideró una carta que cursó Pagán Equipment el 3 de diciembre de 2014, en la que presentó varios argumentos en contra de la propuesta de R/O Rental. En apretada síntesis alegó que "las alternas deductivas no cuadran" y que R/O Rental no incluyó: (1) "el Allowance" para la aportación de AAA y AEE por la cantidad de $10,000.00; (2) los trabajos sanitarios, ni los "Septic Tanks"; (3) las terminaciones de los pisos, ni las losas de los pisos. Por último, expuso que los precios que incluyó R/O Rental en su propuesta

fueron "lump sum" y no por unidad y que en el "Bid Bond" no aparece la firma del testigo.

La Junta de Subastas, además de referir todas las propuestas al diseñador de la obra, Design Group, PSC, refirió la carta de Pagán Equipment. El diseñador comunicó su parecer el 18 de diciembre de 2014 donde recomendó a la Junta de Subastas a adjudicar la obra a R/O Rental. El diseñador también hizo varios comentarios sobre las contenciones de Pagán Equipment, comentarios que transcribimos a continuación:

> 1. Las alternas deductivas están debidamente presentadas por parte de R/O Rental Equipment, Inc. Cada licitador establece y determina la cantidad que propondrá como alterna deductiva por lo que este ejercicio es un riesgo tomando por los licitadores [,] natural de este tipo de procesos. En este caso no se vislumbra aplicar las alternas deductivas por lo que el contratista agraciado tendrá que realizar todas las tareas por la cantidad global cotizada.
> 2. No fue requerido en el proceso de subasta el presentar un desglose de partidas de las alternas solicitadas.
> 3. Las alternas presentadas por R/O Rental Equipment, Inc., están presentadas en una forma clara que nos permite determinar que tomó en consideración dichas tareas en su cotización.
> 4. El desglose de partidas presentado solo es para fines de evaluar que los licitadores consideraron en forma general todas las tareas mostradas en los planos y especificaciones, según establecido en el proceso de subastas. El desglose a ser utilizado en el proceso de pago durante la construcción es uno diferente, y el mismo se balancea y revisa por parte de la supervisión y la inspección para que refleje todas las tareas del proyecto, en un orden lógico de desarrollo y con precios unitarios justos y razonables.
> 5. Es importante dejar claro que, a pesar de que un licitador no muestre alguna partida en el desglose entregado para propósitos de evaluación de la subasta, el mismo se compromete a realizar todas los trabajos presentados en los planos y especificaciones al firmar y entregar el documento de Proposal. R/O Rental Equipment, Inc. entregó su formulario de Proposal debidamente firmado y en donde certifica, entre otras cosas, lo siguiente:
>
> a. In compliance with your Advertisement for Bids, the undersigned, having familiarized himself with the local conditions affecting the cost of the work, and with the Contract Documents thereto, hereby proposes to furnish all labor and materials; and perform all works as required by the Contract Documents for the based bid amount of $1,999,916.10.

> b. The undersigned agrees to construct this work as required in the drawings, technical specifications, and Addenda. Recognizing, accepting and agrees that it is the intention of the Contract Documents, Specifications and Drawings to receive from the Contractor all work finished, tested, and ready for operation as established in General Conditions section 1.02 INTENT items A, B, C, D, E, & F.

En fin, sobre la base de estas recomendaciones y su propia evaluación de las propuestas, la Junta de Subastas concluyó que R/O Rental cumplió con todas las especificaciones técnicas y de información, además de que tiene la experiencia y capacidad que le permiten completar la obra en el tiempo propuesto.

Inconforme con la decisión de la Junta de Subastas, Pagán Equipment recurre a este Tribunal y solicita que revoquemos la adjudicación hecha y ordenemos, a la Junta de Subastas, a adjudicar la subasta a su favor. Asegura que la Junta de Subastas erró al concluir que las "alternas deductivas" fueron debidamente presentadas por R/O Rental, y que igualmente erró al adjudicar la subasta a pesar de que la propuesta de R/O Rental: (1) "omite partidas indispensables"; (2) no presentó precios unitarios para "facilitar la evaluación".

El Municipio de Juana Díaz compareció para defender la decisión de la Junta de Subastas y solicita que confirmemos la adjudicación de la obra a R/O Rental por representar la decisión que mejor favorece sus intereses. Resolvemos este recurso con el beneficio de la comparecencia del Municipio de Juana Díaz y de Pagán Equipment.

II.

Las adjudicaciones de subastas son objeto de revisión judicial de conformidad con los parámetros de revisión de una decisión final de una agencia administrativa. *Autoridad de Carreteras y Transportación v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398,

404-405 (2009). Es por eso que nuestro más alto foro ha expresado que las agencias administrativas, de ordinario, se encuentran en mejor posición que los tribunales para evaluar las propuestas o licitaciones ante su consideración a la luz de los parámetros establecidos por la ley y los reglamentos aplicables. *Autoridad de Carreteras y Transportación v. CD Builders, Inc.*, *supra*, pág. 408.

Una vez la agencia o junta involucrada emite una determinación, los tribunales no deberán intervenir con esta salvo que se demuestre que la misma se tomó de forma arbitraria, caprichosa o mediando fraude o mala fe, **pues la agencia, con su vasta experiencia y especialización, se encuentra, de ordinario, en mejor posición que el foro judicial para determinar el mejor licitador,** tomando en consideración los factores esgrimidos tanto por la ley como por su reglamento de subastas. *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434, 444 (2004).

Así, pues, en ausencia de fraude, mala fe, o abuso de discreción, ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa. La cuestión debe decidirse a la luz del interés público y ningún postor tiene un derecho adquirido en ninguna subasta. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 898 (2007).

Además, el peso de la prueba para demostrar la ocurrencia de fraude o abuso de discreción recae en el demandante, y si este no puede demostrar ausencia de factores racionales o razonables para la determinación de la agencia, deberá demostrar un perjuicio o una violación a los estatutos o reglamentos aplicables. *Empresas Toledo v. Junta*, 168 DPR 771, 785-786 (2006).

Como en el caso de cualquier decisión de una agencia administrativa, la función revisora del tribunal en controversia en

torno a la adjudicación de subastas, aunque restringida, tiene como propósito fundamental delimitar la discreción de los organismos gubernamentales y velar porque sus actuaciones sean conformes a la ley y estén dentro del marco del poder delegado. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 129 (1998).

III.

El Art. 10.006 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 4506, dispone que "[c]uando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo". A tenor con esta normativa, el Municipio adoptó el reglamento "Para Reglamentar el Funcionamiento de la Junta de Subastas del Gobierno Municipal de Juana Díaz" ("el Reglamento"), aprobado el 12 de febrero de 2013 por la Asamblea Municipal y el 13 de febrero de 2013 por el Alcalde. El Reglamento establece el procedimiento que seguirá la Junta de Subasta, en toda subasta pública del Municipio de Juana Díaz.

El Art. 16, inciso 8, del Reglamento dispone que la Junta de Subastas examinará cuidadosamente todas las propuestas para hacer su recomendación, tomando en consideración: (a) la habilidad de cada licitador para efectuar trabajos de construcción similares a los propuestos; (b) la calidad y adaptabilidad relativa de los materiales, efectos, equipo o servicios; (c) la responsabilidad económica del licitador y su pericia, experiencia, reputación de integridad comercial; (d) el periodo de entrega o de ejecución que se ofrezca. La Ordenanza también dispone que la Junta de Subastas tomará en consideración, además del monto de la oferta y lo dispuesto en el Art. 16, inciso 8, todas las condiciones y circunstancias que por su naturaleza "haga más beneficiosa la proposición". Sección I, Art. 17 del Reglamento. Sin embargo,

específicamente dispone que todo contrato de construcción "será adjudicado al postor más bajo". *Id.*

La contención principal de Pagán Equipment es que la propuesta de R/O Rental contiene "serios errores matemáticos" e "incumple" con las propias directrices de la Junta de Subastas. Del escrito de Pagán Equipment, pudimos colegir que, supuestamente, en una reunión, previo a la adjudicación de la subasta, la Junta requirió a los futuros licitadores que las propuestas incluyeran el mayor detalle posible.

De acuerdo a Pagán Equipment, R/O Rental no cumplió con este alegado requisito de especificidad, pues no detalló en su propuesta las partidas para los trabajos sanitarios, la instalación de las cisternas, el costo del pozo séptico, las aportaciones "de AEE y AAA", y los trabajos pluviales. Concluye que el monto de dinero que representa todo lo anterior, y que no fue detallado, con toda seguridad aumentará el precio de construcción por encima del que originalmente propuso, lo que hace su propuesta la más económica al Municipio. Por esta razón, alega debemos revocar. No estamos de acuerdo.

En ningún lugar del expediente encontramos prueba que sostenga la contención de Pagán Equipment en cuanto al requisito de especificidad que supuestamente incumplió R/O Rental. La propia Junta de Subastas certificó que todos los licitadores cumplieron con los requerimientos del pliego de la subasta, y en el expediente no obra prueba en contrario a esa conclusión.

Incluso, el Reglamento no contiene un requerimiento tan estricto. Todo lo contrario, lo que sí dispone es que cualquier licitador podrá hacer una "oferta global adicional para todas las partidas" y hasta podrá condicionar la adjudicación de la partida a base de "Todo o Nada" o "Suma Global". Art. 12 (j) del Reglamento.

Por supuesto, que no hay duda de que si la Junta de Subastas requiere el precio unitario para cada artículo listado en la invitación a la subasta, así lo deberá hacer el licitador. *Id.* Lo que sucede es que el Reglamento también faculta a la Junta de Subastas, y a pesar de hacer el requerimiento de precio unitario, a aceptar o rechazar cualquier oferta sobre la base del precio total de obra, el "Todo o Nada" o "Suma Global", que haga cualquier licitador. Art. 12 (j) del Reglamento.

Así lo entendió la Junta de Subastas en este caso, al considerar que R/O Rental se comprometió a completar la obra, y todo lo que la construcción requiera según los planos y demás especificaciones del proyecto, al costo que propuso en su oferta. Esto, ya que al entregar su propuesta, R/O Rental certificó que estudió cuidadosamente todas las condiciones especificadas por la Junta de Subastas, así como todas las obras que conlleva completar los planos preparados para el proyecto, además de estudiar todos los documentos que se incluyeron en los pliegos. Véase: Art. 15, Sección III, inciso 1 del Reglamento.

El hecho de que R/O Rental supuestamente omitiera algunos renglones en la descripción de los trabajos no es suficiente fundamento para revocar la decisión tomada por la Junta de Subasta, pues aun así, el Reglamento provee discreción para adjudicar sobre la base del precio total global de la oferta. Está claro, pues de ello no hay controversia, que R/O Rental se comprometió a completar la obra adjudicada a su favor por un precio no mayor de $1,999,916.10. Pagán Equipment no incluyó como anejo las especificaciones del pliego de la subasta, las cuales nos permitirían corroborar qué partidas unitarias incluyó o no incluyó R/O Rental en su propuesta. No obstante, como expusimos arriba, aun de no incluir algunas, la Junta de Subastas

tiene la discreción de adjudicar sobre la base del precio global propuesto por el licitador.

En cuanto al asunto de los supuestos errores matemáticos, Pagán Equipment tampoco nos provee suficiente detalle para corroborar que tales omisiones sí fueron cometidas. Aun de existir tales omisiones, éstas podrían ser corregidas por el licitador y aceptadas por el Municipio. En todo caso, y de persistir alguna diferencia de número para una misma alterna, ya comenzado el proyecto, el Municipio podrá aplicar la cantidad que mejor adelante el interés público. Hay que añadir que tampoco existe prueba en el expediente que indique que R/O Rental incumplió con alguno de los otros requisitos que lista el Reglamento, o que existe alguna de las circunstancias, de las que menciona el Reglamento, que hubiera requerido que la Junta de Subastas no adjudicara a favor de éste.

Por último, en cuanto al supuesto riesgo de recurrir a las garantías de cumplimiento y obra, adviértase que todo contrato de construcción implica cierto riesgo. Es por ello, que en este tipo de trabajo, siempre existirá el peligro de ir en contra de las garantías para completar la obra no terminada o la obra incumplida. No podemos resolver una revisión judicial a base de imprevistos futuros o de situaciones hipotéticas como pretende la recurrente. Pagán Equipment no demostró, con suficiente prueba, que la adjudicación de la subasta fue contraria a derecho, o que fuera hecha de manera caprichosa o llena de perjuicio en su contra. Ninguna de esas circunstancias las encontramos en el expediente. Todos los licitadores estuvieron en igual situación en cuanto a experiencia, capacidad económica, calidad del equipo de construcción y los materiales a utilizarse en la obra. El único

factor en el cual variaron todos fue: el precio total de la obra. Ese fue el factor decisivo para la adjudicación.

Es por esto último que la Junta de Subastas adjudicó la subasta a R/O Rental. En fin, del record no se desprende que debamos apartarnos de la regla general de otorgar deferencia a la decisión de la Junta. En vista de que todas las propuestas cumplieron con las especificaciones y requerimiento de la subasta, el factor decisivo para adjudicar fue el mejor precio y, como vimos, el monto de oferta más bajo fue el que incluyó R/O Rental en su propuesta. Debido a ello, la Junta de Subastas razonablemente podía concluir que debía descartar las ofertas de mayor precio, en protección del interés público, y así adjudicar la subasta a R/O Rental, quien hizo la oferta más económica.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos confirmamos la adjudicación hecha por la Junta de Subastas del Municipio de Juana Díaz.

Lo acordó el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Mildred Ivonne Rodríguez Rivera
Secretaria del Tribunal de Apelaciones, Interina