Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE ARECIBO-UTUADO-AIBONITO
PANEL XII

AICA SCHOOL TRANSPORT SERVICES, INC. Recurrente v. JUNTA DE SUBASTAS MUNICIPIO DE BARRANQUITAS Recurrida	KLRA201500949	*Revisión judicial* de resolución administrativa emitida por la Junta de Subastas Mun. Barranquitas Subasta Núm. 03-15-16 Sobre: Impugnación Subasta sobre Alquiler de guaguas para Transporte Escolar Educación Especial, Año Fiscal 2015-2016

Panel integrado por su presidente, el Juez González Vargas, y las Juezas Vicenty Nazario y Grana Martínez.

Grana Martínez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de diciembre de 2015.

La recurrente, AICA School Transport Service, solicita que revisemos una subasta adjudicada por la Junta de Subasta del Municipio de Barranquitas para el alquiler de guaguas escolares. La determinación recurrida fue dictada el 21 de agosto de 2015 y notificada el 24 de agosto de 2015.

El 25 de septiembre de 2015, la recurrida, Junta de Subastas del Municipio de Barranquitas, presentó su oposición al recurso.

I

Los hechos que anteceden a la presentación de este recurso son los siguientes.

El 10 de agosto de 2015, el recurrido publicó un anuncio en un periódico de circulación general notificando la realización de la

subasta 03-15-16 para la Transportación Escolar de Educación Especial en el Municipio de Barranquitas para el año 2015-2016. Los interesados fueron informados que la subasta sería realizada el viernes, 21 de agosto de 2015. El aviso incluyó todos los requisitos para licitar y las especificaciones.

El 21 de agosto de 2015, el Municipio notificó a los licitadores participantes la adjudicación de la subasta. La notificación incluyó los nombres de los cuatro licitadores participantes y sus respectivas propuestas. Según consta en la notificación de adjudicación de subasta, todas las ofertas se abrieron y leyeron en presencia del público.

La Junta de Subasta evaluó: (1) que cada una de las propuestas cumpliera con las especificaciones, (2) la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato, (3) la responsabilidad económica del licitador y (4) la integridad comercial. Además, tomó en consideración: (1) que las compañías cumplieran con los documentos solicitados en el aviso de subastas y las especificaciones, (2) que los licitadores contaran con los certificados de vigencia y licencias otorgados por la Comisión de Servicio Público para las rutas incluidas en la subasta, (3) los precios por ruta al igual que el precio total de las propuestas, (4) que todos los licitadores gozaran de reputación e integridad comercial, (5) el postor razonable más bajo y que las propuestas fueran conforme a las especificaciones, (6) los términos de entrega, (7) la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato, (8) la responsabilidad económica del licitador, (9) su reputación e integridad comercial, (10) calidad del equipo, (11) producto o servicio y (12) cualesquiera otras condiciones que se hayan incluido en el pliego de subastas.

La compañía Vázquez & Pagán Bus Line fue descalificada porque no sometió el “Bid Bond”, mientras que FJ Bus fue

descalificada por no tener los certificados para las rutas cotizadas en la subasta.

La recurrida, luego de ponderar todos estos criterios, concluyó que J&L Transport Inc. fue la licitadora que hizo la propuesta más económica tomando en cuenta el costo total. No obstante, expresó que si se consideran los costos de las rutas individualmente, *AICA School Transport* resultaría la compañía más beneficiosa en términos económicos para el Municipio.

Conforme a las especificaciones consideradas, la Junta adjudicó la subasta a J&L Transport de las rutas 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29 y 30 y a la recurrente las rutas 1, 6, 10, 11, 15 y 27.

Inconforme con la decisión, la recurrente presentó este recurso en el que hace los señalamientos de errores siguientes:

> ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTAS DEL MUNICIPIO DE BARRANQUITAS AL NO VELAR POR EL FIEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DEL PLIEGO DE SUBASTA AL PERMITIR LA PARTICIPACIÓN DE UN LICITADOR EN CONTRA DE LAS DISPOSICIONES DEL PROPIO REGLAMENTO DE SUBASTAS.
>
> ERRÓ LA JUNTA DE SUBASTAS DEL MUNICIPIO DE BARRANQUITAS AL ADJUDICAR RUTAS DE TRANSPORTE ESCOLAR A J&L TRANSPORT CUANDO DICHO LICITADOR NO CONTABA CON TODOS LOS CERTIFICADOS DE VIGENCIA Y LICENCIAS OTRORGADAS POR LA COMISIÓN DE SERVICIO PÚBLICO PARA LAS RUTAS ASIGNADAS, SEGÚN REQUIEREN LAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA COMISIÓN DE SERVICIO PÚBLICO Y EL PLIEGO DE SOLICITUD DE SUBASTA.

II

A

Los dictámenes de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial. Esta norma está asentada en el principio de que los organismos administrativos tienen el conocimiento especializado sobre los asuntos que le han sido delegados. Como norma general, los tribunales no intervendremos con sus determinaciones de hechos, siempre y cuando estén sustentadas por

evidencia sustancial que surja del expediente administrativo. Al hacer ese análisis, debemos utilizar el criterio de la razonabilidad. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina,* 185 DPR 800, 821-822 (2012); *Asociación Fcias. v. Caribe Specialty,* 179 DPR 923, 940 (2010).

Los tribunales sí podemos revisar las conclusiones de derecho de las agencias administrativas en todos sus aspectos. Sin embargo, no quiere decir que podamos descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de las agencias. A manera de resumen, el Tribunal Supremo ha expresado que la norma de la deferencia solo cede cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial, (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación e interpretación de las leyes o los reglamentos que le corresponde administrar, (3) cuando el organismo administrativo, actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina,* supra, págs. 822-823.

B

Las adjudicaciones de las subastas gubernamentales convocadas por el gobierno central, las corporaciones públicas o los municipios, acarrean el desembolso de fondos del erario. Como consecuencia, están revestidas de un gran interés público y aspiran a promover una sana administración pública. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que la normativa que regula las subastas busca proteger los intereses del pueblo procurando: (1) los precios más económicos, (2) evitando el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido, al otorgarse los contratos (3) y minimizar los riesgos de incumplimiento. *Justiniano v. E.L.A.*, 100 DPR 334, 338 (1971); *A.E.E. v. Maxon,* 163 DPR 434, 438-439 (2004); *Empresas Toledo v. Junta,* 168 DPR 771,

778-779 (2006); *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776, 782-783 (2011).

Los tribunales tenemos la obligación de asegurar que las entidades públicas cumplan con las disposiciones normativas aplicables y con los reglamentos y procedimientos adoptados por ellas para regir la celebración de subastas para la adquisición de bienes y servicios del sector privado. Del mismo modo, debemos asegurar un trato justo e igualitario a todos los licitadores, al momento de recibir y evaluar sus propuestas y de adjudicar la subasta. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 856 (1999).

La consideración primordial al momento de determinar quién debe resultar favorecido en el proceso de adjudicación de subastas es el interés público en proteger los fondos del pueblo de Puerto Rico. *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica,* 170 DPR 237, 245 (2007).

En Puerto Rico no hay una ley que regule particularmente los procedimientos de subasta de todas las compras gubernamentales estatales o municipales. Las agencias y los municipios tienen discreción para aprobar los reglamentos que establezcan los procedimientos y guías que regirán sus propias subastas. *Caribbean Commications v. Pol. De P.R.*, 176 DPR 978, 993-994 (2009).

Los municipios tienen que cumplir con los requisitos mínimos exigidos por la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA § 4001 *et seq.*, y el Reglamento para la Administración Municipal, Reglamento Núm. 7539 de 18 de julio de 2008, adoptado por la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM).

La Ley 81, *supra,* establece una serie de requisitos para la adjudicación de subastas y su posterior contratación con los municipios. Esta legislación delega a la Junta de Subasta el deber de evaluar y adjudicar todas las subastas requeridas por ley. *Quest Diagnostic v. Municipio de San Juan*, 175 DPR 994,1000 (2009).

El Artículo 11.006 de la Ley de Municipios Autónomos establece los criterios de adjudicación que deberá considerar la Junta de Subastas del Municipio. Dicho artículo establece que:

> La Junta entenderá y adjudicará todas las subastas que se requieran por ley, ordenanza o reglamento y en los contratos de arrendamiento de cualquier propiedad mueble o inmueble y de servicios, tales como servicios de vigilancia, mantenimiento de equipo de refrigeración, y otros.
>
> (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 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.
>
> Tal adjudicación de una subasta será notificada a todos los licitadores certificando el envío de dicha adjudicación mediante correo certificado con acuse de recibo. En la consideración de las ofertas de los licitadores, la Junta podrá hacer adjudicaciones por renglones cuando el interés público así se beneficie. La Junta notificará a los licitadores no agraciados, las razones por las cuales no se le adjudicó la subasta. Toda adjudicación tendrá que ser notificada a cada uno de los licitadores apercibiéndolos del término jurisdiccional de diez (10) días para solicitar revisión judicial de la adjudicación ante el Tribunal de Apelaciones de conformidad con la sec. 4702 de este título. 21 LPRA sec. 4506(a). (Énfasis nuestro.)

El Reglamento de Procedimientos de Subasta del Municipio de Barranquitas establece que la Junta es responsable de garantizar que toda compra y todo contrato para cualquier construcción de obra o mejora pública se efectúe mediante la libre competencia al postor responsable cuya oferta sea más ventajosa al Gobierno Municipal considerando el precio, las especificaciones, términos y estipulaciones requeridas. Únicamente serán consideradas aquellas licitaciones que

estén debidamente firmadas de acuerdo con este reglamento y que cumplan con todos los requisitos exigidos en los pliegos de especificaciones de subasta. La Junta adjudicará a favor del postor más bajo en precio y que cumple con todas las especificaciones, términos y condiciones establecidos en la invitación a subasta, o al mejor postor cualificado en caso de compra, construcciones o suministros de servicios que cumpla con las especificaciones, términos de entrega, responsabilidad económica, reputación e integridad comercial y otras condiciones insertadas en el pliego de la subasta y la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato. Artículos I, VII(F), XXIII(H).

III

La recurrente alega que la subasta es nula, porque J&L Transport incumplió con el Reglamento de Procedimiento de Subasta del Municipio de Barranquitas. Sostiene que esa compañía no presentó copia de la planilla trimestral, ni una affidavit que certifique que las guaguas objeto de la licitación no son utilizadas en otro contrato.

AICA School Transport Service también arguye que J&L no cumplió con los permisos de la Comisión de Servicio Público de las rutas 3, 13 y 16 de Barranquitas, debido a que esos vehículos estaban a nombre de otras personas en espera de que el traspaso fuera autorizado.

La Junta contradijo la alegación de que J&L no presentó una affidavit certificando que los vehículos no eran objeto de otro contrato. La recurrida reconoció que J&L no presentó la planilla trimestral, pero alegó que se trataba de un error de forma. Según la Junta, J&L acompañó todas y cada una de las certificaciones de radicación de planillas anuales ante las agencias reguladoras. Por último, señaló que J&L subsanó su omisión porque posteriormente presentó las planillas trimestrales.

La promovente replicó la oposición alegando que la omisión de incluir la planilla trimestral era suficiente para descalificar a J&L. Según la recurrente, la inclusión del documento en la oposición al recurso no subsana la omisión, debido a que no fue parte del expediente de la Junta. Sostiene que la Junta también ha solicitado que se enmiende la adjudicación de la subasta y se le otorgue a AICA School Transport las rutas 3, 13 y 16.

La lista de los requisitos para licitar incluyó *"una Affidavit que certifique que las guaguas incluidas en la licitación no están comprometidas en algún otro contrato por número de tablilla"*. Como parte de los requisitos corporativos se requirió a los licitadores la certificación de radicación de planillas de los últimos 5 años y *"copia de la última planilla trimestral"*. Véase, págs. 5-7 del apéndice del recurso.

La compañía J&L cumplió con el requisito de *"una Affidavit que certifique que las guaguas incluidas en la licitación no están comprometidas en algún otro contrato por número de tablilla"*. Dicha parte presentó a la consideración de la Junta una declaración jurada de su Presidenta, Litza Michelle Vázquez Pagán, que incluyó un listado de todos los vehículos, modelo, año, tablilla, la cabida y condiciones del vehículo y una declaración de que los autobuses incluidos en la licitación no estaban comprometidos en algún otro contrato. Véase, págs. 1 y 2 del apéndice de la oposición.

Si bien es cierto que J&L no acompañó la planilla trimestral de su negocio, esa omisión no es causa suficiente para no adjudicar la subasta a su favor, ni conlleva la nulidad de la adjudicación. Esta información fue subsanada, debido que la licitadora presentó la planilla anual que contiene la información de la planilla trimestral.

La recurrente plantea que la Junta erró al adjudicar las rutas 3, 13 y 16 a J& L sin los certificados de la CSP. Este segundo señalamiento de error tampoco fue cometido. Los licitadores

participantes debían presentar copia de los certificados de la Comisión de Servicio Público de vigencia y área operacional. La Junta hizo constar en la "*Notificación de Adjudicación de Subasta*", que había observado que los licitadores cumplieran con todos los documentos requeridos en el *Aviso de Subasta* y con los *Certificados de Vigencia y Licencias de la CSP*. Como consecuencia fueron descalificadas dos de las compañías licitadoras. No obstante, la Junta hizo constar expresamente que J&L cumplió con ambos requisitos.

AICA School Transport Service" no derrotó la deferencia que merece la conclusión de la Junta de Subastas. El hecho de que varios de los vehículos utilizados para cubrir las rutas estén en proceso de traspaso a J&L, tampoco descalifica a esa compañía para adjudicarle la subasta. La propia recurrente reconoce que J&L presentó la certificación de la CSP que evidencia el proceso de traspaso. Por otro lado, dicha parte acompaña copia de unas "Solicitudes de Autorización de Traspaso" presentadas en la CSP, pero ni siquiera nos ha puesto en posición de saber si esos vehículos son los utilizados en las rutas 3, 13 y 16.

La promovente no ha derrotado la deferencia que merece la adjudicación de subasta realizada por la Junta de Subasta del Municipio de Barranquitas. Por el contrario, entendemos que la Junta actuó de acuerdo con su deber de evaluar y adjudicar las subastas. La recurrida evaluó que cada una de las propuestas cumpliera con las especificaciones, la habilidad del postor para realizar y cumplir con el contrato y su responsabilidad económica e integridad comercial. Además, se aseguró que las compañías cumplieran con los documentos y las especificaciones hechas en el aviso de subasta y contaran con los certificados de vigencia y licencias otorgados por la CSP para las rutas incluidas en la subasta.

El foro recurrido también tomó en cuenta: los precios ofrecidos por ruta y el precio total de las propuestas; el postor razonable más

bajo y que las propuestas cumplieran las especificaciones. Así como también consideró los términos de la entrega, la habilidad del postor para cumplir con el contrato y su responsabilidad económica.

La decisión recurrida salvaguarda el interés público de proteger los fondos del pueblo de Puerto Rico. La Junta cumplió con el procedimiento establecido en el Artículo 11.006, *supra,* de la Ley de Municipios Autónomos y fundamentó su decisión en los criterios allí establecidos como el precio y el cumplimiento de las especificaciones, términos y estipulaciones requeridas. La evidencia sustancial que forma parte de este expediente, nos convence de que la subasta fue adjudicada al postor que hizo la oferta más ventajosa para el gobierno municipal.

Ante la ausencia de prueba por parte de la recurrente que establezca que la Junta de Subastas actuó de forma arbitraria, ilegal, irrazonable, fuera de contexto o huérfano de evidencia sustancial o incurrió en una aplicación incorrecta del derecho, procede que confirmemos la resolución recurrida.

IV

Por los fundamentos esbozados se confirma la adjudicación de la subasta realizada por la Junta de Subastas del Municipio de Barranquitas.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones