

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE ARECIBO-AGUADILLA  
PANEL X

Super Asphalt Pavement,  
Corp.

RECURRENTE

v.

Junta de Subastas del  
Municipio Autónomo de  
San Sebastián

RECURRIDA

Transporte Rodríguez  
Asfalto, Inc.

LICITADORA-AGRACIADA

Y

Southwest Construction  
Group, LLC; Puerto Rico  
Asphalt, LLC; E & M  
Asfalto, Inc.

OTRAS LICITADORAS

KLRA201700612

*Revisión*  
*Administrativa*  
procedente la  
Junta de  
Subastas del  
Municipio  
Autónomo de San  
Sebastián

Subasta Núm.:  
SM-16-17-05  
2017-2018

Sobre:  
Renglón 4 -  
suministro de  
Brea Caliente o  
Fría, Hormigón  
Asfáltico  
Bituminoso

Panel integrado por su presidenta, la Juez Gómez Córdova,  
la Juez Brignoni Mártir y el Juez Adames Soto.

Adames Soto, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de diciembre de 2017.

Comparece ante nosotros Super Asphalt Pavement Corp. (Super Asphalt o recurrente), solicitando la revocación de la adjudicación de *Subasta General SM-16-17-05, año económico 2017-2018 Renglón 4-Suministro de brea caliente o fría, hormigón asfáltico bituminoso*, de la Junta de Subastas del Municipio de San Sebastián (la Junta). Arguye en su recurso que se adjudicó dicha subasta a Transporte Rodríguez Asfalto, Inc. en tres de los siete renglones licitados, sin embargo, se dejó de adjudicar dos de los renglones licitados por el

recurrente, en los cuales éste era el licitador más bajo en precio. Aduce que la no adjudicación de las partidas donde él resultó el postor más bajo reveló prejuicio y parcialidad por parte de la Junta.

Por los fundamentos que se expresarán a continuación, se confirma la adjudicación recurrida.

#### **I. Resumen del tracto procesal**

El 27 de febrero de 2017, el Municipio de San Sebastián publicó en un periódico de circulación general el Aviso de Subasta General SM-16-17-05, para el suplido de varios artículos en diez renglones. Efectuado el proceso, la Junta emitió una notificación de adjudicación de subasta el 11 de julio de 2017, en la cual determinó otorgar la buena pro del reglón cuatro (4), suministro de brea caliente o fría, hormigón asfáltico bituminoso, al licitador Transporte Rodríguez Asfalto, Inc. (Transporte Rodríguez), en tres de los siete renglones licitados. En relación a la decisión tomada se dispuso lo siguiente:

- Transporte Rodríguez cumplió las especificaciones de la subasta.
- Sometió el Bid Bond por la cantidad solicitada de una compañía aseguradora reconocida y certificada.
- La oferta presentada de los servicios y/o productos adjudicados es la más baja comparada con las demás compañías participantes. Se le adjudica la emulsión recogida en planta por la ubicación de la planta donde se va a recoger el producto.
- Al adquirir los servicios y/o productos adjudicados con Transporte Rodríguez Asfalto, Inc. se beneficia el interés público y del Municipio de San Sebastián.

En la notificación se incluyó, además, un listado de los nombres de los licitadores que comparecieron, así como una síntesis de cada una de las ofertas recibidas. A su vez, apercibieron a los licitadores del término con

que contaban para solicitar revisión de la determinación administrativa.

En lo pertinente a la controversia ante nosotros, en la notificación se estableció lo que sigue;

[n]o se adjudicarán los siguientes servicios: suministro de asfalto regado, compactado con emulsión en proyectos con material reciclado. Los trabajos de regar y compactar asfalto con emulsión y sin emulsión se realizarán por la Administración Municipal.

Inconforme con lo anterior, el recurrente acudió ante nos señalando sendos errores; que incidió la Junta al no adjudicar dos subrenglones de la subasta, sin razón o justificación, en violación a la reglamentación sobre subastas vigente y contrario a los mejores intereses del Municipio; y al violentar la Ley para la Inversión Puertorriqueña<sup>1</sup> por no adjudicar parcialmente la subasta al mejor postor.

En respuesta, el Municipio de San Sebastián presentó escrito en oposición a revisión judicial, aduciendo, en síntesis, que si bien la Ley de Municipios Autónomos establece que la Junta debe de justificar la adjudicación de una subasta a un licitador que no fue el de más bajo precio, tal solución no resulta aplicable al caso de autos, puesto que los renglones a los que alude el recurrente no se adjudicaron a postor alguno, pues son tareas que realizará el propio Municipio.

## **II. Exposición de Derecho**

### **A.**

Ante controversias que resulten de procesos de subastas, siempre resulta necesario subrayar que *las subastas gubernamentales están revestidas de un gran interés público y deben regirse por preceptos legales*

---

<sup>1</sup>Ley 14-2004, 3 LPRA § 930 *et seq.*

que promuevan la sana administración pública. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009). Esto es así, pues las adjudicaciones de las subastas gubernamentales suponen el desembolso de fondos del erario público, valor jurídico de la mayor importancia. En consonancia, 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 DPR 237, 245 (2007), *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, *supra*.

Por lo anterior, se debe perseguir la competencia libre y transparente entre el mayor número de licitadores posible, procurando conseguir los precios más económicos, evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos; y minimizar los riesgos de incumplimiento. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778 (2006); *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, *supra*.

#### **B.**

Las subastas celebradas por los municipios están reguladas por las disposiciones de la Ley 81-1991, según enmendada<sup>2</sup>, conocida como Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico. En lo pertinente, el Art. 10.006(a)<sup>3</sup> de la Ley citada preceptúa los criterios de adjudicación de las subastas, entre los cuales resaltamos los siguientes:

Quando se trate de compras, construcción o suministros de servicios, la Junta adjudicará a favor del postor razonable más bajo. ...

<sup>2</sup> 21 LPRa sec. 4001 *et. seq.*

<sup>3</sup> 21 LPRa sec. 4506 (a).

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; *Transporte Rodríguez v. Jta. Subastas*; 194 DPR 711 (2016) (Énfasis suplido).

Tales criterios observan correspondencia con la jurisprudencia que rige en el ámbito de las subastas públicas, y ordena que toda notificación de adjudicación de subasta debe incluir; (1) los nombres de los licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas; (2) los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta; (3) los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos y (4) la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión judicial. *L.P.C. & D., Inc. v A.C.*, 149 DPR 869 (1999). *Cordero Vélez v. Municipio de Guánica*, 170 DPR 237, 247 (2007); *Punta. Arenas Concrete, Inc. v. Junta de Subastas*, 153 DPR 733, 740-742 (2001). Claro, **los fundamentos de la determinación han de constar por escrito, aunque sea de forma sumaria y sucinta.** *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886 (2007).

Es de notar que la Ley de Municipios Autónomos no precisa el contenido que debe contener la notificación de la adjudicación de la subasta, *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla, supra*. Sin embargo, el reglamento del Municipio de San Sebastián que ordena los procedimientos relativos a las subastas, Reglamento de Junta de Subastas Municipio de San Sebastián, según enmendado el 20 de noviembre del 2014, adoptó en su inciso XXIV las normas jurisprudenciales antes citadas<sup>4</sup>.

En el proceso apelativo cobra particular importancia el cumplimiento con la notificación adecuada, pues **precisamos contar con una explicación que revele las bases sobre las cuales descansa la decisión de la agencia y los fundamentos que la sustentan.** *L.P.C. & D., Inc. v A.C., supra*. **Si bien no se exige por parte de la agencia que realice determinaciones de hechos y de derecho, en la adjudicación de procedimientos informales deben mediar razones suficientes que pongan en conocimiento a las partes y al tribunal de los fundamentos que propiciaron tal decisión.** *Íd.* Es de dicha manera que el Tribunal *puede asegurarse de que la decisión administrativa no fue una arbitraria, caprichosa o irrazonable.* *L.P.C. & D., Inc. v A.C., Íd.*

Amerita tomar conocimiento, además, de que la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), aprobó el Reglamento para la Administración Municipal, Reglamento Núm. 7539 de 18 de julio de 2008, con el objetivo de establecer normas y guías administrativas dirigidas a promover la eficiencia, la uniformidad y un

---

<sup>4</sup>Reglamento Junta de Subastas Municipio San Sebastián, páginas 31-32.

buen gobierno municipal. Sección 3, Reglamento 7539. La sección 12 del mismo Reglamento, establece que

[s]e podrá cancelar o dejar sin efecto la subasta y rechazar las proposiciones recibidas para una subasta, antes o después de celebrada la misma, siempre y cuando el Municipio **fundamente razonablemente su petición** y lo notifique por escrito a todos los licitadores o personas interesadas. Deberá devolver las fianzas prestadas. Las siguientes causas serán suficientes para que se notifique la cancelación:

a) Cuando los fondos disponibles no sean suficientes para cubrir el precio de la oferta más baja;

b) Cuando por cualquier causa, ya no estén disponibles los fondos asignados para la compra, obra o servicio;

**c) Cuando el municipio desista de la compra.**

En estos casos no se podrá efectuar compra similar por igual u otros medios durante el año fiscal en curso, a menos que surja una necesidad imprevista debidamente justificada o una situación de emergencia que lo requiera. Sección 12, Reglamento 7539

Por su parte, el Reglamento de la Junta de Subasta del Municipio de San Sebastián, en su inciso XXIII<sup>5</sup>, cancelación de subasta dicta lo siguiente:

1. El municipio tendrá la facultad para cancelar antes de la subasta las proposiciones sometidas por los licitadores **durante cualquier etapa de la subasta cuando:**

a. Los fondos disponibles no sean suficientes para cubrir el proceso de la oferta más baja.

**2. Se desista de la adquisición y/o compra de bienes, obra o servicios.**

El municipio deberá emitir por escrito una notificación de cancelación de la subasta con notificación a todas las partes interesadas en la licitación expresando las razones para cancelar la misma antes de la subasta.

La consecuencia de no cumplir con los requisitos descritos, es la invalidación de la notificación de

---

<sup>5</sup>Reglamento Junta de Subastas Municipio San Sebastián, Página 31

adjudicación de subasta. *Punta de Arenas Concrete Inc. v. Junta de Subastas v. Municipio de Hormigueros, supra.* De igual forma, la transgresión de la notificación tiene como consecuencia, que el término para acudir en revisión judicial no comience a transcurrir hasta que se haga una notificación adecuada. *IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla*, 151 DPR 30, 38 (2000).

**C.**

Por otra parte, es norma reiterada que *las decisiones de los organismos administrativos gozan de la mayor deferencia por los tribunales y la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó arbitrariamente, ilegalmente o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción. The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012); *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). Dicha normativa tiene su génesis en el principio de que son los organismos administrativos los que cuentan con el conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se les han delegado. *Íd.* Por lo tanto, tales determinaciones tienen a su favor una presunción de corrección que únicamente puede ser derrotada cuando la parte que las impugne presente evidencia suficiente de que la determinación tomada fue incorrecta. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012); *Pereira Suárez v. Jta. Dir Cond.*, 182 DPR 485, 511 (2011); *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 DPR 692, 717 (2010).

En el ámbito de las subastas gubernamentales la deferencia a la determinación administrativa se mantiene bajo los parámetros ya señalados. De hecho, la Junta de Subastas de la agencia o municipio goza de amplia



discreción en la evaluación de las propuestas sometidas ante su consideración. *Maranello et al. v. OAT*, 186 DPR 780, 792 (2012); *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 1006 (2009); *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821, 828-829 (2007).

A tenor, una vez se adjudique la buena pro, los tribunales no deben sustituir el criterio de la agencia o junta concernida, a menos que se demuestre que la decisión se tomó de forma arbitraria o caprichosa, o que medió fraude o mala fe. *Maranello et al. v. OAT*, supra, pág. 793. Véase *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 783 (2006); *Torres Prods. v. Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 898 (2007). De no haber mediado las excepciones antes indicadas, ningún postor tiene derecho a quejarse cuando otra proposición es elegida como la más ventajosa. *Maranello et al. v. OAT*, supra; *Great American Indemnity v. Gobierno de la Capital*, 59 DPR 911, 916 (1942).

La determinación de la agencia será sostenida si cumple con el criterio de razonabilidad. *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, supra, pág. 829. En consecuencia, la facultad revisora de los foros apelativos se limitará a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un exceso de discreción. *Cruz v. Administración*, 164 DPR 341, 355 (2005).

### **III. Aplicación del Derecho a los hechos**

Tal cual adelantáramos en la exposición de Derecho, nos corresponde determinar si la Junta de Subastas del Municipio de San Sebastián actuó razonablemente al no adjudicar dos incisos de la *Subasta General SM-16-17-05*, año económico 2017-2018 Renglón 4-Suministro de brea

*caliente o fría, hormigón asfáltico bituminoso.* Ello frente al argumento del recurrente que le imputa arbitrariedad y prejuicio a la Junta por no haberle adjudicado precisamente los subrenglones en los cuales resultó ser el licitador más bajo en precio.

Es de notar que el Aviso de Subasta General publicado en el periódico en este caso, advirtió que la Junta se reservaba el derecho de adjudicar total o parcialmente la subasta<sup>6</sup>. De modo que los licitadores fueron advertidos de tal posibilidad con antelación a efectuarse la subasta.

Claro, lo anterior no dispone del asunto. Contrario a lo que afirma el Municipio en su escrito en oposición, el municipio que realiza una subasta y determina cancelarla luego de celebrada, o como en este caso, dejar de adjudicar uno o algunos de los renglones licitados, tiene que hacer constar por escrito en la notificación los fundamentos para tal proceder. *Torres v. Junta Mun. de Aguadilla, supra.* La protección del interés público, que ha provocado la aprobación de legislación, reglamentos y jurisprudencia sobre el tema de las subastas ha establecido con claridad que cada determinación que recoja la notificación de la subasta tiene que tener un fundamento por escrito, precisamente para evitar prácticas que ahoguen una sana administración del erario. *L.P.C. & D., Inc. v A.C., supra; RBR Construction, S.E. v. Autoridad de Carreteras*, 149 DPR 836 (1999). A fin de cuentas, los derechos no pueden ejercerse de forma irrazonable ni en el vacío, por lo que toda determinación tendrá que ser

---

<sup>6</sup>Apéndice 5 del recurso de revisión judicial.

fundamentada. *RBR Construction, S.E. v. Autoridad de Carreteras, supra*. Con todo, aunque los fundamentos habrán de constar por escrito, puede ser de forma sumaria y sucinta. *L.P.C. & D., Inc. v A.C., supra*.

Por lo anterior, debemos verificar si en este caso el Municipio notificó por escrito la razón o fundamento que tuvo al determinar no adjudicar el subrenglón de la subasta señalado. Juzgamos que sí lo hizo.

Según lo citamos en el recuento procesal, la Junta notificó a los licitadores que no adjudicaría el servicio de suministro de asfalto regado o compactado con emulsión en proyectos de material reciclado, **porque tales tareas las realizaría el propio Municipio**<sup>7</sup>. Se ha de ver que no se puede aducir ausencia de explicación en la determinación de la Junta al no adjudicar los subrenglones en los que el peticionario resultó ser el licitador más bajo en precio. Aunque la explicación fue muy sucinta, no nos parece que se pueda tildar de irrazonable.

La deferencia que este foro revisor ha de mostrar hacia la determinación del organismo administrativo especializado, no nos permite sustituir el criterio de la Junta por el nuestro, en ausencia de fundamentos que nos indiquen que la determinación fue tomada de forma arbitraria o caprichosa. *Maranello et al. v. O.A.T., supra*. Al así aseverar, no renunciamos a nuestra capacidad revisora, por tanto, de revocar una determinación de una junta de subasta que resulte irrazonable o arbitraria. Pero en este caso, no contamos

---

<sup>7</sup>Tal determinación resulta cónsona el Reglamento del Municipio que en su inciso XXIII establece que se puede cancelar una subasta cuando el Municipio desista de la adquisición y/o compra de bienes, obra o servicios, siempre y cuando estos lo justifiquen.

con los elementos que nos revelen tal actuación caprichosa. Por el contrario, partiendo de la premisa de que el Municipio asuma los trabajos que se disponía a adquirir mediante el mecanismo de la subasta, podría redundar en beneficio del erario. De haber otros posibles motivos que hayan causado tal determinación, no se nos han revelado, por lo que se impone el respeto o deferencia a la determinación recurrida.

Por los fundamentos que anteceden, se confirma el dictamen recurrido.

Lo pronunció y lo manda el Tribunal y lo certifica su Secretaria.

La Jueza Gómez Córdova concurre sin opinión escrita.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones