

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE ARECIBO Y AGUADILLA
PANEL X

TRANSPORTE
RODRÍGUEZ ASFALTO,
INC.

RECURRENTE

v.

JUNTA DE SUBASTA
MUNICIPIO DE AGUADA

RECURRIDA

EM ASFALTO, INC.
LICITADOR AGRACIADO

RECURRIDO

KLRA201700712

Revisión administrativa
Procedente de la Junta
de Subastas del
Municipio de Aguada

Núm.:
Q-17-03-001 (RV)

Sobre:
Denegatoria de Licencia,
Permiso, Franquicia o
Acciones Similares Bajo
la Secc. 5, 14 de la
L.P.A.U., 3 L.P.R.A.
2184

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

Gómez Córdova, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 2018

I. Dictamen del que se recurre

Compareció ante nosotros Transporte Rodríguez Asfalto (el recurrente, o T. Rodríguez), para pedirnos revocar la adjudicación de la Subasta Núm. 3 – B; Serie: 2016 – 2017, para la adquisición de asfalto bituminoso, por entender que la determinación de la Junta de Subastas del Municipio de Aguada (la Junta, o la recurrida), fue contraria a derecho.

II. Trasfondo procesal y fáctico

El 7 de abril de 2017, el Municipio de Aguada lanzó un Aviso de Subasta que incluyó, en lo aquí pertinente, la Subasta Núm. 3 – B; Serie: 2016 – 2017, para la adquisición de asfalto bituminoso. La convocatoria incluyó un listado de 12 “condiciones especiales”¹. Entre éstas se indicó que, de estar acogido a la Ley de Preferencia, Ley 103 del 24 de junio de 1977, debía presentarse evidencia de ello. Se aclaró, no obstante, que

¹ Véase “Condiciones Especiales Subasta Asfalto”, pág. 27 del Apéndice del escrito de revisión.

“[d]onde compiten productos locales solamente, en igualdad de condiciones, no es aplicable la Ley, según enmendada”².

T. Rodríguez licitó para la subasta en cuestión. Sometió una oferta para el suministro de asfalto bituminoso a un costo de \$93.00 por tonelada, de ser el producto “acarreado y compactado en el proyecto”, o de \$78.00 por tonelada, para el asfalto “tomado en la planta”. Indicó que le aplicaba la Ley Preferencial, con un 15%.³

La Junta notificó la adjudicación de la referida subasta el 18 de mayo de 2017. De esa determinación se acudió en revisión ante este foro apelativo; y, por haber sido defectuosa la notificación, se ordenó a la agencia emitir una nueva, que cumpliera con lo dispuesto por nuestro ordenamiento a tales efectos⁴.

El 17 de agosto de 2017, la Junta notificó nuevamente⁵. Del documento titulado “Notificación de Adjudicación” surge que T. Rodríguez asfalto fue la oferta más económica en lo que respecta al asfalto bituminoso “acarreado y compactado en el proyecto”, pues su propuesta fue de \$93 por tonelada, versus \$110 y \$107 de los otros dos licitadores⁶. En cuanto al “asfalto tomado en planta”, los dos licitadores que ofrecieron esta alternativa, lo hicieron al mismo precio; esto es, \$78 por tonelada. Un único licitador, EM Asfalto, Inc. (EM), presentó una oferta para el transporte del producto; específicamente, \$13.75 desde Aguada, y \$20.75 desde Isabela⁷.

Surge, de la adjudicación notificada, que se escogió a T. Rodríguez para suplir el producto, por ser la oferta más económica y más cercana al proyecto. No obstante, se escogió su oferta del producto “tomado en planta”, seleccionándose a EM para el recogido y transporte. Según indicó

² Véase “Condiciones especiales subasta asfalto”, pág. 27 del Apéndice del recurso.

³ Cabe aclarar que la Resolución que concede el parámetro de inversión a T. Rodríguez para el asfalto establece un 10%, y no el 15% que el licitador menciona en la oferta sometida. Véase “Resolución de Certificación para conceder el por ciento del Parámetro de Inversión a los Productos de la Empresa: Transporte Rodríguez Asfalto, Inc...”, págs. 31 – 33 del Apéndice del recurso de revisión.

⁴ Véase KLRA201700459.

⁵ Véase “Notificación de Adjudicación”, págs. 20 – 22 del expediente administrativo.

⁶ Íd., pág. 20.

⁷ Íd.

la Junta, el haber dividido de esta manera la adquisición del servicio, representaba para el Municipio el beneficio de economizar \$1.25 por tonelada.

Inconforme con la referida adjudicación, T. Rodríguez acudió ante nosotros. Imputó a la Junta la comisión de los siguientes dos errores:

- 1) ... interpretar de forma arbitraria e ilegal el Renglón de Suministro Asfalto Bituminoso Acarreado y Compactado en el Proyecto en la Subasta Núm. 3-B, Serie 2016-2017, y con ello privó del debido proceso de ley a todos los licitadores.
- 2) ... emitir una segunda notificación de adjudicación de subasta en la cual se desvía de la regla que exige la adquisición de productos al más bajo precio conforme la Ley para la Inversión Puertorriqueña, ello violentando las disposiciones de las leyes y reglamentación vigente; lo que constituye una adjudicación contraria a derecho.

En apoyo a sus señalamientos, el recurrente indicó que las “condiciones y especificaciones” de la subasta, así como el documento titulado “adquisición de asfalto bituminoso”, únicamente indicaban cómo deberían cotizarse los precios para la subasta, estableciendo un formato para la cotización. Según indicó, dichos documentos no permitían cotizar un servicio distinto; en específico, el acarreado y compactado en la obra, sin siquiera incluir el precio de adquisición del suministro.

Por otro lado, el recurrente señaló que, junto con su oferta, sometió evidencia del parámetro de inversión que le beneficia. Alegó que, de haberse aplicado dicho porcentaje, su oferta del producto acarreado y compactado en el proyecto sería menor que la resultante de dividir el renglón como se hizo⁸.

En septiembre de 2017, dimos a las partes recurridas un término para expresarse en torno a lo solicitado. Ante la incomparecencia de ambas, el 22 de enero de 2018 dimos un nuevo y último término para que fijen sus posturas. Ni la Junta ni EM comparecieron.

III. Derecho aplicable

Por estar de por medio el desembolso de fondos públicos, las subastas convocadas por el gobierno central, las corporaciones públicas y los

⁸ Acotó que, como dicho porciento aplica únicamente al producto, y no al servicio de acarreo y compactado, EM no podía beneficiarse del mismo.

municipios, deben promover la inversión adecuada, responsable y eficiente de los recursos económicos del Estado. *Aut. Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 404 (2009); *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434, 440 (2004). Así, el objetivo de estos procedimientos debe ser proteger el erario “consiguiendo la construcción de obras públicas y la adquisición de servicios de calidad para el gobierno al mejor precio posible”. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836 (1999). En este sentido, “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). Véase también *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990).

El proceso de subastas deberá fomentar la competencia libre y transparente entre el mayor número de licitadores. *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 848-849 (1999). Ello, pues a mayor competencia es más factible conseguir que la obra se realice al precio más bajo posible, además de evitarse que haya favoritismo y corrupción. *A.E.E. v. Maxon*, *supra*, pág. 439. Véanse también *Aluma Const. v. A.A.A.*, 182 DPR 776, 782-783 (2011); *Empresas Toledo v. Junta*, 168 DPR 771, 778-779 (2006). Aunque, de ordinario, las subastas serán adjudicadas al postor más bajo, el costo no debe ser el único requisito, debiendo responder la adjudicación a una evaluación integral y abarcadora de todos los criterios relevantes, a fin de lograr la contratación más beneficiosa. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 897 (2007).

En lo que respecta a las subastas municipales, éstas se rigen por las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 31 de agosto de 1991, según enmendada (21 LPRA secs. 4001, *et seq.*), así como por el Reglamento para la Administración Municipal de 2016, Núm. 8873 de 19 de diciembre de 2016. Al amparo de estos estatutos, las subastas municipales deben adjudicarse a base de la habilidad, responsabilidad, reputación e integridad de los licitadores, así como del

cumplimiento con las condiciones incluidas en el pliego de subasta.

Similares criterios son recogidos en el Reglamento de la Junta de Subasta del Municipio de Aguada, de 6 de septiembre de 2011. En el caso particular de este Municipio, el referido Reglamento contiene los criterios que deben guiar estos procesos. Así, respecto a los avisos de subasta como tal, el inciso D del Art. XXII establece que éstos deben incluir, entre otros, una “[d]escripción clara y específica de los materiales, tipo de proyecto, equipo o servicio a obtenerse, sin indicar marca”.

El Reglamento de la Junta de Subasta del Municipio de Aguada, *supra*, contiene también los criterios a base de los cuales evaluar las ofertas sometidas por los licitadores. A tal efecto, el inciso A del Art. XXXIV, establece, en lo pertinente, que “[t]odas las subastas deben ser adjudicadas cuando se cumplan las especificaciones y condiciones establecidas en el pliego de subasta”. (Énfasis suplido). Por su parte, el inciso B del referido artículo aclara, entre otros, lo siguiente:

Las subastas de adquisición se adjudicarán a favor del licitador que esté respaldado por un buen historial de capacidad, la responsabilidad económica y cumplimiento, y a su vez reúna los siguientes requisitos:

1. **Que cumpla con los requisitos y condiciones de los pliegos de especificaciones;**
2. Que sea la más baja en precio o que, aunque no sea la más baja en precio, la calidad y/o garantías ofrecidas superan las demás ofertas o se justifique en beneficio del interés público de esta adjudicación... (Énfasis suplido).

Por otro lado, está claramente establecida en nuestro ordenamiento una norma de deferencia que concede amplia discreción en el ámbito de adjudicación de las subastas. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 1006 (2009). En virtud de ello, quien pretenda impugnar una adjudicación realizada tendrá que demostrar fehacientemente que el criterio de selección se desvió de tal manera del correcto proceder, que la decisión tomada es arbitraria o caprichosa. Así, la parte recurrente viene obligada a identificar en el expediente de la subasta aquella prueba que menoscabe la razonabilidad de la decisión tomada. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 134-135 (1998). Por tal motivo, “[e]n ausencia de fraude, mala fe, o abuso de discreción, ningún postor tiene derecho a quejarse cuando

otra proposición es elegida como la más ventajosa”. *Torres Prods. V. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886, 898 (2007)⁹.

IV. Aplicación del Derecho a los hechos

El recurrente nos pide ir contra la norma de deferencia que caracteriza las adjudicaciones hechas en los procesos de subasta, por entender, en esencia, que en este caso la adjudicación hecha por la Junta fue contraria a Derecho. Luego de revisar el expediente ante nuestra consideración a la luz de las disposiciones aplicables, encontramos que le asiste la razón. En virtud de ello, revocamos la determinación recurrida. Nos explicamos.

Según reseñamos en el apartado anterior, si bien el precio es uno de los factores que deben considerarse al momento de adjudicar una subasta, no es el único criterio a ponderar. Un aspecto que debe evaluarse, incluso antes de entrar a sopesar las características y costos de los productos o servicios ofrecidos, es si las ofertas cumplen o no con los requisitos y condiciones establecidos en el pliego de subastas. Y es que, no puede ser de otra manera. Dado que uno de los objetivos primordiales del proceso de subastas es fomentar la competencia libre y transparente, debe colocarse a todos los posibles licitadores en igualdad de condiciones. Para ello es esencial que éstos tengan claras cuáles son las particularidades de los productos o servicios que se quiere adquirir por medio del proceso. Es, a partir de esa información, que los potenciales licitadores deciden si optan por competir o no.

Lo antes indicado; esto es, que los productos y servicios ofertados deben responder a los criterios y condiciones incluidos en el pliego de subasta, es una premisa general en todo proceso de este tipo. En este caso, el propio Reglamento de la Junta de Subasta del Municipio de Aguada, *supra*, recoge la referida norma y expresamente establece que las subastas de adquisición se adjudicarán a base del historial y la capacidad del licitador, siempre que a su vez éste: 1) cumpla con los requisitos y

⁹ Citas omitidas. Aunque nos parece más adecuado la utilización de un lenguaje menos severo que el de “abuso de discreción”, la cita es una directa del texto.

condiciones de los pliegos de especificaciones; y 2) provea la mejor oferta; esto es, el precio más bajo, o la mejor calidad o garantías.

Surge del expediente ante nuestra consideración, que la Junta adjudicó la Subasta Núm. 3 – B; Serie: 2016 – 2017, para la adquisición de asfalto bituminoso, a base del precio. Ahora bien, para lograr el costo más bajo adoptó un criterio de selección que no surgía del pliego de subasta. Ello es así, pues tanto la convocatoria como tal, como el listado de “condiciones especiales” que complementó a la misma, se centran en la adquisición del producto, y no contemplan su transportación. Tanto así, que en ninguna parte de los referidos documentos surge que se pudiera licitar para el transporte del producto.

Si, como parte de su proceso de evaluación, la Junta resolvió que resultaba más conveniente al Municipio adquirir el producto en la planta, y contratar aparte el servicio de transportación, podía hacerlo. Lo que no podía hacer la recurrida es adjudicar ese servicio, no incluido dentro del alcance de la convocatoria, como si se tratase de la misma subasta. Correspondía, por el contrario, emitir una nueva convocatoria, centrada únicamente en el transporte del producto, que informara adecuadamente sobre el servicio requerido y, a su vez, diera la oportunidad a que todos los posibles interesados estuviesen en igualdad de condiciones para licitar.

Lo anterior no se hizo. El primer error planteado por T. Rodríguez, en efecto se cometió. Dado que dicho error, por sí solo, vicia de nulidad todo el proceso de adjudicación de la Subasta Núm. 3 – B; Serie: 2016 – 2017, resulta inmeritorio pasar a discutir el segundo señalamiento hecho por el recurrente.

V. Disposición del caso

Por los fundamentos expuestos, REVOCAMOS la determinación de la Junta, y declaramos la nulidad de Subasta Núm. 3 – B; Serie: 2016 – 2017, para la adquisición de asfalto bituminoso.

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

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