

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

Transporte Rodríguez
Asfalto, Inc.

RECURRENTE

v.

Junta de Subastas del
Municipio de Guayanilla

RECURRIDA

Super Asphalt Pavement,
Corp.

LICITADORA-AGRACIADA-
RECURRIDO

KLRA201700747

*Revisión
Administrativa
Procedente de
la Junta de
Subastas del
Municipio de
Guayanilla*

*Subasta Núm.:
#1-AE-2017-2018;
Renglón #13,
Suministro de
Asfalto recogido
en planta y
emulsión*

*Sobre:
Impugnación de
Subasta
Municipal*

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 7 de febrero de 2018.

Comparece ante nosotros Transporte Rodríguez Asfalto Inc. (Transporte Rodríguez o recurrente), solicitando la revocación de la adjudicación de la subasta que se describe en epígrafe, según realizada por la Junta de Subastas del Municipio de Guayanilla, (la Junta).

Por los fundamentos que expresamos a continuación, confirmamos la adjudicación recurrida.

I. Resumen del tracto procesal pertinente

El 26 de mayo de 2017 la Junta llevó a cabo la *Subasta General #1-AE-2017-2018; Renglón 13: Suministro de asfalto recogido en planta y emulsión*, a la cual compareció como licitador el recurrente. Efectuado el procedimiento, la Junta emitió una notificación de

subasta el 13 de junio de 2017, adjudicando la buena pro a Super Asphalt Pavement, Corp., (Super Asphalt). Inconforme, el recurrente presentó recurso de revisión ante este Tribunal, el cual dio lugar a que ordenáramos a la Junta cumplir con los requisitos que la jurisprudencia requiere, al efectuarse una notificación de subasta adecuada¹.

De conformidad, la Junta emitió una segunda notificación de adjudicación de subasta el 28 de agosto de 2017, reiterando la adjudicación de la buena pro a Super Asphalt. Es de esta segunda determinación de la que acude ante nosotros Transporte Rodríguez, alegando que fue una actuación arbitraria, caprichosa e ilegal.

En respuesta, la Junta presentó un escrito en oposición al presentado por el recurrente.

II. Exposición de Derecho

A.

Como es reiterado, *las subastas gubernamentales están revestidas de un gran interés público y deben regirse por preceptos legales 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.*

¹ KLRA201700533.

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 enmendada², conocida como Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico. En lo pertinente, el Art. 10.006(a)³ de la Ley citada preceptúa los criterios de adjudicación de las subastas, entre los cuales resaltamos el siguiente:

[c]uando 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 (Énfasis suplido).

² 21 LPRC sec. 4001 *et. seq.*

³ 21 LPRC sec. 4506 (a).

Dicho criterio observa correspondencia con el Reglamento para Regular los procedimientos de la Junta de Subastas del Municipio de Guayanilla que establece en su artículo 20, lo siguiente:

[s]e adjudicará la buena pro [de la subasta] al mejor postor, **tomando en consideración no solamente el montante de la oferta sino todas las condiciones y circunstancias que por su naturaleza haga más beneficiosa la proposición.** A estos fines la Junta de Subastas examinará cuidadosamente todas las proposiciones sometidas y adjudicará las mismas tomando en cuenta los mejores intereses del Municipio de Guayanilla.

...

Todo contrato de compra, venta, construcción o arrendamiento para el cual se requiere una subasta, será adjudicado al postor más bajo en casos de compra o construcción, y al postor más alto en casos de venta o arrendamiento, tomando en consideración que las propuestas sean conformes a especificaciones, términos de entrega y otras condiciones insertadas en el pliego de la subasta. **La Junta de Subastas se reserva el derecho a rechazar o aceptar cualquier o todas las proposiciones y adjudicar por partidas individuales o agrupadas o bajo otras condiciones que no sean las del precio solamente.**

En caso de que la Junta apruebe la adjudicación de una subasta a un licitador que no es el más bajo **deberá explicar las razones de tal acción ...** (Énfasis suplido).

De igual forma, estos criterios guardan relación 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 tuvieron las propuestas de los licitadores perdidosos y (4) la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y la revisión judicial⁴. *L.P.C. & D., Inc. v A.C., supra*. Cordero Vélez

⁴ Amerita tomar conocimiento, también, 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

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).

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.*

La consecuencia de no cumplir con los requisitos descritos, es la invalidación de la notificación de adjudicación de subasta. *Punta de Arenas Concrete Inc. v. Junta de Subastas v. Municipio de Hormigueros, supra.*

C.

La Ley para la Inversión en la Industria Puertorriqueña (Ley para la Inversión) se aprobó con el propósito de respaldar el crecimiento, desarrollo y

administrativas dirigidas a promover la eficiencia, la uniformidad y un buen gobierno municipal. Sección 3, Reglamento 7539. La sección 13 del mismo Reglamento, adopta los requisitos que debe cumplir una notificación de adjudicación de subasta municipal.

fortalecimiento de la industria puertorriqueña⁵. En su séptimo artículo dicha legislación dispone lo siguiente;

[t]oda compra de artículos o servicios que efectúe el Gobierno de Puerto Rico, se adquirirán los referidos servicios o artículos extraídos, producidos o manufacturados, ensamblados o envasados en Puerto Rico, o distribuidos por agentes establecidos en Puerto Rico, o de servicios rendidos en Puerto Rico, siempre que dichos artículos y servicios 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 inversión⁶ correspondiente, sea el más bajo o brinde las condiciones de calidad, entrega y disponibilidad de los bienes o servicios.** 3 LPRA § 930c. (Énfasis suplido).

D.

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);*

⁵ Ley 14-2004, según enmendada, 3 LPRA § 930 et. seq.

⁶ El parámetro correspondiente será establecido por la Junta para la Inversión en Industria Puertorriqueña (JIIP), entidad creada para facilitar la política pública de la Ley.

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). (Énfasis suplido). 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. (Énfasis suplido). 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

La recurrente arguye que incidió la Junta al aplicarle al licitador agraciado un por ciento de preferencia mayor al que le correspondía, según la Ley para la Inversión, y esa fue la razón por la cual resultó más bajo. Remata afirmando que, de haberse aplicado correctamente el por ciento de preferencia al reglón de suministro de asfalto recogido en planta y emulsión, hubiese resultado favorecido con la buena pro.

No obstante, la Junta de Subasta explica en su comparecencia que asignó un 15% de preferencia en material reciclado a cada uno de los licitadores comparecientes, según tal información consta en los certificados emitidos por la Junta para la Inversión Puertorriqueña para asignar por cientos. Esto es, los licitadores se encontraban en el mismo por ciento de preferencia que la Junta de Inversión Puertorriqueña les había reconocido, en relación con el material reciclado elegido. Fue luego de haber aplicado tal por ciento a los licitadores, que la Junta determinó el mejor postor, en este caso, Super Asphalt.

Nada en el expediente nos mueve a variar tal determinación, puesto que está ausente de visos de irrazonabilidad, capricho o mala fe. Partiendo del presupuesto dado, (que el por ciento de preferencia utilizado para todos los licitadores que se presentaron en la subasta fue el mismo, 15%), efectivamente, Super Asphalt resultaba el del menor precio, según fue adjudicado por la Junta al Renglón #13: suministro de asfalto recogido en planta y emulsión.

Luego, el recurrente plantea que la Junta incidió al utilizar como uno de los criterios para la adjudicación de la subasta la alegada cercanía de la planta de Super Asphalt al Municipio, aduciendo que resultaba más costo efectivo. Sostuvo que, mientras la planta de los licitadores agraciados se encuentra en Ponce, la de ellos se encuentra en Guayanilla, en consecuencia, a menor distancia del municipio que la planta donde ubica el agraciado por la buena pro.

Sobre ello, la Junta esboza en su escrito en oposición, haber advenido en conocimiento por experiencia previa con el recurrente de que, aunque el apelante tiene una de sus plantas en el Municipio de Guayanilla, ésta no opera a menos que se reciban ordenes de más de 25 toneladas, en cuyo caso se tendría que utilizar la planta de Mayagüez. En consonancia, la Junta aseveró que en subastas anteriores se le había adjudicado la buena pro al recurrente y el Municipio tuvo que acudir a la planta de Mayagüez, toda vez que la de Guayanilla estuvo cerrada, ocasionado problemas logísticos y económicos.

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.* Visto el expediente en integridad, no contamos con los elementos que nos revelen la actuación caprichosa por parte de la Junta que nos impulsaría a variar su determinación. La explicación que ofrece la Junta sobre la distancia y disponibilidad de una y otra

planta, junto al precio menor del licitador que ganó la buena pro, no muestran una determinación irrazonable o caprichosa que justifique nuestra intervención, como tampoco se nos ha puesto en posición de así hacerlo. La afirmación por el recurrente de que la Junta adjudicó la buena pro en este caso por razones ajenas al interés público ha de estar debidamente sustentada, pues de lo contrario no tenemos la libertad de variar la determinación de un organismo administrativo especializado en subastas. De haber motivos ulteriores en la adjudicación de la subasta en este caso, no se nos han ofrecido, por lo que se impone la 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.

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