

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL DE BAYAMÓN-CAROLINA
PANEL VIII

PROFESSIONAL
ASPHALT L.L.C.

Recurrente

V.

MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE
BAYAMÓN Y SU
JUNTA DE
SUBASTAS

Recurrido

Revisión Judicial
procedente de la Junta
de Subastas del
Municipio de Bayamón

KLRA201700776

SUBASTA #002
(Serie 2017-2018)
Renglón I

Sobre:
ADJUDICACIÓN DE
SUBASTA

Panel integrado por su presidenta, la Juez Vicenty Nazario, el Juez González Vargas, la Juez Nieves Figueroa y el Juez Rivera Torres.¹

Nieves Figueroa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de enero de 2018.

Comparece ante nosotros Professional Asphalt L.L.C. (en adelante “Professional”), mediante recurso de revisión judicial. Solicita la revocación de la adjudicación de la Subasta #2 (Serie 2017-2018), Componente de Trabajo I, a favor de Miguelito Asphalt, Inc. (en adelante “Miguelito Asphalt”) para la Pavimentación, Repavimentación y Otras Mejoras de Calles, Caminos y Ramales en Diferentes Áreas de Bayamón.

Examinados los escritos presentados, así como el derecho aplicable, acordamos revocar la adjudicación del Componente de Trabajo I de la Subasta #2 (Serie 2017-2018).

I.

Surge del expediente ante nuestra consideración que el 17 de julio de 2017 la Junta de Subastas del Municipio de Bayamón

¹ El Juez Rivera Torres no interviene.

publicó un Aviso de Subasta informando que habrían de recibirse propuestas para la Subasta #2 (Serie 2017-2018) sobre Pavimentación, Repavimentación y Otras Mejoras de Calles, Caminos y Ramales en Diferentes Áreas de Bayamón.² Conforme a los documentos de la subasta, la misma estaría compuesta por dos renglones o “work components”, a saber, uno de trabajos directamente relacionados a pavimentación (“pavement related works”) y otro de trabajos accesorios o de mantenimiento (“maintenance related works”). El primer componente se divide en ítems del 1 al 28 y el segundo del 29 al 43.³

Conforme al documento intitulado “Project Description”, la forma en que habría de adjudicarse la subasta sería tomando en consideración el precio total para cada componente:

The award will be based on the total Bid Price for each component. The Municipality of Bayamón reserves the right to awards the two components of work to separate bidders. The Municipality of Bayamón will issue a First Work Order in the amount of \$200,000.00. In case the Municipality awards the bid to two separate bidders, a First Work Order in the amount of \$100,000.00 will be issue[d] for both bidders. The Municipality reserves the right to issue none, one or several Work Orders. Irrespective of the Work Orders the Municipality decides to award, the Bidder shall maintain in full force and effect all prices until June 30, 2018.⁴ (Énfasis nuestro.)

Los mismos términos se desprenden del documento intitulado “Proposal Schedule, Bidding Form No. 8” (“The award will be based on the Total Bid Price for each work components.”)⁵ y de otro document intitulado “Instructions to Bidders” (“6.1 [...] The award of the Contract, if awarded, will be made... to the lowest responsible, responsive and qualified Bidder whose Bid complies with all the requirements set forth in the Contract Documents.”)⁶.

² Véase, pág. 81 del apéndice del recurso.

³ Véase, documento intitulado “Project Description”, págs. 75-76 del apéndice del recurso.

⁴ Véase, documento intitulado “Project Description”, pág. 76 del apéndice del recurso.

⁵ Véase, pág. 140 del apéndice del recurso.

⁶ Véase, pág. 129 del apéndice del recurso.

El 20 de julio de 2017 se celebró la Reunión Mandatoria Pre-Subasta #2 (Serie 2017-2018), contando con la participación de representantes de los potenciales licitadores, así como representantes del Municipio de Bayamón, entre ellos el señor Carlos H. Androvet Rodríguez (en adelante “señor Androvet”), representante de la Oficina de Diseño y Construcción del Municipio, quien estuvo a cargo de explicar “en términos generales las instrucciones de la subasta”.⁷ Sobre cómo habrían de evaluarse las licitaciones, el señor Androvet aclaró lo siguiente:

11. El Sr. Androvet indica que la subasta se va a estar licitando por precios unitarios. Indica que en esta ocasión se dividió en dos componentes de trabajo. Estos son (1) los trabajos que están directamente relacionados a pavimentación y (2) los trabajos accesorios de mantenimiento de vías como lo son la construcción de encintados y aceras.

12. El Sr. Androvet Rodríguez menciona que hay cuarenta y tres (43) partidas, combinados entre los dos componentes de trabajo anteriormente mencionados. Enfatiza que es importante que el licitador llene todos los precios que comprenden el “Bidding Form No. 8” y que no dejen nada en blanco. **Señala que la base para adjudicar la subasta es la suma total de esas partidas, para cada uno de los dos componentes.** (Énfasis nuestro).⁸

Professional, entre otros licitadores, presentó su propuesta para la subasta utilizando el formulario suministrado por la Junta de Subastas (“Proposal Schedule, Bidding Form No.8”). El 27 de julio de 2017 se celebró la subasta en cuestión, procediendo a la apertura de las licitaciones. Los dos postores más bajos fueron Professional y Miguelito Asphalt con las siguientes propuestas resumidas:

Reglón I (Pavimentación 1-28)

Miguelito Asphalt	\$615.03
Professional	\$399.00

Reglón II (Mantenimiento 29-43)

Miguelito Asphalt	\$2,725.64
Professional	\$7,157.00

⁷ Véase, *Minuta Pre-Subasta #2*, Asuntos Tratados, inciso 6, pág. 145 del apéndice del recurso.

⁸ Véase, *Minuta Pre-Subasta #2*, Asuntos Tratados, incisos 11 y 12, pág. 146 del apéndice del recurso.

Así las cosas, el 11 de septiembre de 2017, la Junta de Subastas envió a Professional una carta en la que le informó que había sido el licitador más bajo para el Componente de Trabajo I sobre trabajos de pavimentación y repavimentación y que Miguelito Asphalt había sido el postor más bajo para el Componente de Trabajo II sobre trabajos de mantenimiento. No obstante, la Junta de Subastas decidió otorgarle ambos Componentes de Trabajo a Miguelito Asphalt bajo los siguientes fundamentos:

Ante este escenario nos dimos a la tarea de evaluar cada una de las partidas en las ofertas de Miguelito Asphalt, Inc. y Professional Asphalt, LLC en ambos componentes de trabajo. Esto con el fin de determinar qué es lo más conveniente para la administración, adjudicar a un solo licitador o a dos licitadores por separado, conforme a lo planteado en los documentos de subasta.

El primer análisis realizado fue determinar quiénes de los dos licitadores tenían más partidas con precios menores. A continuación un desglose de la contabilidad:

Escenario	Miguelito Asphalt, Inc.	Professional Asphalt, LLC
Partidas con Precios Menores	29	13
Partidas con Precios Mayores	13	29
Partidas con Precios Iguales	7	7
Suma Total de Partidas	\$3,340,67	\$7,556.00

De este análisis se puede observar claramente que la oferta de Miguelito Asphalt, Inc. provee mayor número de partidas con precios menores. Cuando se lleva a términos económicos, tenemos que la diferencia en la combinación de ambos componentes de trabajo es marcada a favor de Miguelito Asphalt, Inc.

[...]

Entendemos que el rendimiento del presupuesto inicial disponible será más efectivo considerando la adjudicación del proyecto a un solo licitador. Claramente se puede observar que las mayores economías se producen bajo el escenario combinado y no bajo el separado.

Por lo antes expuesto es que entendemos que la oferta de Miguelito Asphalt, Inc. representa los mejores intereses para el Municipio de Bayamón. Esto es

considerando los dos componentes de trabajo, el de Pavimentación y Mantenimiento.⁹

Inconforme con la adjudicación del Renglón I de la subasta, Professional acude ante nosotros mediante el recurso de revisión judicial de epígrafe, en el cual le imputa a la Junta de Subastas la comisión del siguiente error:

1. Erró la Junta de Subastas del Municipio Autónomo de Bayamón al no adjudicar el Componente de Trabajo de Asfalto de la Subasta a Professional Asphalt, L.L.C. siendo éste mejor licitador responsivo y responsable para dicho componente. (Énfasis en el original.)

II.

A. La Revisión Judicial de las Adjudicaciones de Subastas

Es norma establecida que, al igual que otras decisiones administrativas, las resoluciones de las agencias adjudicando subastas se presumen correctas y gozan de deferencia ante los tribunales. Accumail P.R. v. Junta de Subastas A.A.A., 170 D.P.R. 821, 828-829 (2007); Empresas Toledo v. Junta de Subastas, 168 D.P.R. 771, 783 (2006). Las agencias administrativas, en este sentido, gozan de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas de los licitadores. Debido a su experiencia y especialización, estas se encuentran en mejor posición que los tribunales para determinar el mejor postor considerando los factores establecidos en la ley y el reglamento. *Íd.*

En la revisión judicial de la adjudicación de una subasta el tribunal no debe sustituir el criterio de la agencia y debe dar deferencia a las determinaciones de hechos que ésta hace, al igual que a su interpretación de las leyes y reglamentos, siempre que sean razonables. Accumail P.R. v. Junta de Subastas A.A.A., *supra*. Las agencias pueden adjudicar la subasta al postor que consideren más

⁹ Véase, págs. 9-11 del apéndice del recurso.

apropiado, aun cuando no sea el más bajo, si con ello se sirve el interés público.

B. Las Subastas

El procedimiento de subasta es vital para la contratación de servicios por parte de las agencias gubernamentales y está revestido del más alto interés público. Empresas Toledo v. Junta de Subastas, *supra*. La buena administración de un gobierno es una virtud de la democracia, y parte de una buena administración implica llevar a cabo sus funciones como comprador con eficiencia, honestidad y corrección, para proteger intereses y dinero del pueblo al cual dicho gobierno representa. RBR Const., S.E. v. A.C., 149 D.P.R. 836 (1999).

Las subastas gubernamentales tienen que proteger los intereses del pueblo, procurando conseguir los precios más bajos posibles; evitar el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia; el descuido al otorgarse los contratos, y persiguen minimizar los riesgos de incumplimiento. El proceso de subasta gubernamental se debe caracterizar por fomentar la competencia libre y transparente entre el mayor número de licitadores posibles y así, adjudicar la subasta al mejor postor. Dicho proceso debe estar supeditado al interés de proteger los fondos públicos. Aluma Const. v. A.A.A., 182 D.P.R. 776 (2011).

En lo que se refiere a las subastas efectuadas por los municipios, éstas se rigen por la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991 (en adelante “Ley Núm. 81”), según enmendada, conocida como la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 21 L.P.R.A. 4001 *et seq.* Dicha ley establece las normas generales para la adquisición de servicios y bienes. Además, les requiere a los municipios que posean una Junta de Subastas para adjudicar los procedimientos de adquisiciones. 21 L.P.R.A. secs. 4501–4504.

Asimismo, la Ley Núm. 81 establece que, cuando se trata de compras, construcción o suministros de servicios, la subasta se adjudique al postor razonable más bajo. Art. 10.006(a), 21 L.P.R.A. sec. 4506(a). No obstante, se autoriza a la junta de subastas a que adjudique la subasta a un postor que no necesariamente sea el más bajo, si con ello se beneficia el interés público. **En estos casos, sin embargo, se requiere que haga constar “por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifican tal adjudicación”. *Íd.***

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. Art. 10.006(a), 21 L.P.R.A. sec. 4506(a).

III.

En su recurso, Professional sostiene que la Junta de Subastas del Municipio de Bayamón se equivocó al adjudicarle el Componente de Trabajo I de la Subasta #2 (Serie 2017-2018) a Miguelito Asphalt, a pesar de que Professional fue el postor más bajo y responsivo, tomando en consideración para ello unos criterios que no formaron parte de ninguno de los documentos de los pliegos de la subasta. Tiene razón.

De un estudio de los pliegos de la subasta en cuestión se desprende que la Junta de Subastas anunció que, al momento de adjudicar la misma, lo haría tomando en consideración el precio total para cada Componente de Trabajo **por separado**. Además, aunque podía adjudicar ambos componentes a un mismo licitador, se reservó el derecho de adjudicar cada componente a un licitador diferente, en el caso que correspondiera. En este caso en particular,

Professional fue el postor más bajo para el Componente de Trabajo I y Miguelito Asphalt fue el postor más bajo para el Componente de Trabajo II. Ello justificaba que se adjudicara cada Componente de Trabajo a un licitador diferente. No obstante, la Junta de Subastas procedió a realizar un análisis de las propuestas por partidas individuales dentro de ambos Componentes de Trabajo, lo cual arrojó que Miguelito Asphalt tenía un mayor número de partidas con precios menores a los ofrecidos por Professional. Al así proceder, creó—sorpresivamente y sin aviso—unos nuevos criterios para evaluar las propuestas, desviándose completamente de los términos bajo los cuales los licitadores presentaron sus propuestas y favoreciendo—injustificadamente—a un licitador en particular sobre a otro.

De otra parte, reconocemos la discreción que tiene la Junta de Subastas para adjudicarle la buena pro a un licitador que no necesariamente fue el más bajo, si con ello se beneficia el interés público. Sin embargo, según hemos expresado, en estos casos, se requiere que la Junta de Subastas haga constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifican tal adjudicación. En este caso, la Junta de Subastas del Municipio de Bayamón expresó que “el rendimiento del presupuesto inicial disponible será más efectivo considerando la adjudicación del proyecto a un solo licitador. [...] las mayores economías se producen bajo el escenario combinado y no bajo el separado.” No obstante, dicha conclusión es contradictoria, pues Professional licitó por una cantidad menor a Miguelito Asphalt en el Componente de Trabajo I, lo cual debería redundar en un ahorro “bajo el escenario separado”.

Recordemos que la adjudicación de una subasta debe fundamentarse en el cumplimiento de las condiciones impuestas en la invitación que se cursa a los licitadores potenciales. Por las características particulares y la finalidad pública que persigue este

mecanismo de contratación, es importante que los licitadores, como cuestión de política pública, se encuentren en igualdad de condiciones. En consecuencia, para que un licitador sea elegible y pueda resultar beneficiado con la adjudicación, su propuesta tiene que presentarse de manera responsable y la oferta debe ser la más baja y responsiva. D.P. Arnavas y otros, Government Contract Guidebook, West Group, 3ra ed., 2001, págs. 3-22 a 3-24. Por eso, el proceder de la Junta de Subastas en este caso no se justifica bajo ninguna circunstancia.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la adjudicación del Componente de Trabajo I de la Subasta #2 (Serie 2017-2018) y se devuelve el caso a la Junta de Subastas del Municipio de Bayamón para que lo adjudique a Professional, quien fue el postor más bajo y responsivo.

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

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