

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

SUPER ASPHALT
PAVEMENT, CORP.

Recurrido

V.

JUNTA DE SUBASTAS
DE MUNICIPIO DE
QUEBRADILLAS

V.

TRANSPORTE
RODRÍGUEZ ASFALTO,
INC.

Recurrente

KLRA201800315

Revisión Judicial
Procedente del Municipio
de Quebradillas

Sobre:
Adjudicación de Subasta
General #3
Año Económico
2018-2019
Renglón #14
Asfalto Recogido en
Planta

Panel integrado por su presidente, el Juez González Vargas, la Juez Ortiz Flores y el Juez Rodríguez Casillas.

González Vargas, Juez Ponente

RESOLUCIÓN

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de julio de 2018.

Comparece la parte recurrente, Super Asphalt Pavement, Corp., mediante recurso de revisión judicial y nos solicita la revocación de la adjudicación de la Subasta General #3, Año Fiscal 208-2019, que llevó a cabo la recurrida, Junta de Subastas del Municipio de Quebradillas, a favor del licitador Transporte Rodríguez Asfalto, Inc. (Transporte Rodríguez). En su recurso, el recurrente plantea, entre otros señalamientos, que la notificación emitida por la Junta de Subastas fue insuficiente en derecho por no estar debidamente fundamentada.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se deja sin efecto la adjudicación de la Subasta General #3, Año Fiscal 208-2019, Renglón #14.

I

El 13 de abril de 2018, el Municipio de Quebradillas publicó un *Aviso de Subasta General para el Año Fiscal 2018-2019, cuyo Renglón # 14* solicitaba licitaciones para "asfalto recogido en planta". La subasta fue anunciada para el 10 de mayo de 2018. Ese día licitaron para el *Reglón*

Número Identificador:

SEN2018 _____

#14 la compañía Transporte Rodríguez Asfalto, Inc. y la recurrente, quienes licitaron a \$73.85 la tonelada y a \$74.25 la tonelada, respectivamente.

Así las cosas, el 5 de junio de 2018, notificado el 6 de junio de 2018, el Municipio adjudicó la subasta a Transporte Rodríguez. En su notificación, el Municipio se limitó a señalar que “la *buena pro* de la Subasta General Número 3, renglón #14, fue adjudicada a Transporte Rodríguez Asfalto, Inc., quien cumplió con todas las especificaciones y condiciones de la subasta, además resultó ser la más económica”.^[1] Indicó, además, que, “[l]a Junta de Subastas del Municipio de Quebradillas tomó en cuenta como criterios para la adjudicación, no solo las cuantías de la licitación, sino también que los licitadores sometieran todos los documentos requeridos por ley”.^[2]

Inconforme, el recurrente acudió oportunamente ante este Tribunal mediante el presente recurso de revisión judicial. En síntesis, alegó, entre otros factores, que no surge de la notificación de la adjudicación si la Junta evaluó dónde se ubicaban las plantas de las licitadoras, sus distancias relativas al Municipio, y el costo agregado del producto por razón de su transportación a base de las localizaciones y distancias de las plantas. En tal sentido, sostiene, se violentó su derecho al debido proceso de ley, toda vez que la notificación efectuada fue insuficiente en derecho por no informar razonablemente el fundamento utilizado para determinar que la oferta del licitador agraciado era más económica y conveniente. Aduce, que aunque la oferta de Transporte Rodríguez aparentaba tener un precio inferior al suyo, a razón de cuarenta centavos (40¢) la tonelada, dicha oferta no era la más económica. Además, el recurrente alega que debido a que la planta donde Transporte Rodríguez supliría el material asfáltico está más alejada del Municipio en comparación con la suya, ello tendría el efecto de encarecer sustancialmente el costo de suplido del producto. Asimismo, sostiene que

^[1] Apéndice de la *Solicitud de Revisión Judicial*, pág.1.

^[2] *Id.*, pág. 2.

el licitador agraciado (Transporte Rodríguez) no es el idóneo, pues la tenencia del inmueble donde opera una de sus plantas está en inminente peligro de perderse. De ahí que, en realidad, la oferta del recurrente resultaba más económica y provechosa para el Municipio.

El 22 de junio de 2018, emitimos resolución mediante la cual ordenamos a la recurrida a mostrar causa, dentro de un término de 10 días contados a partir de la notificación de la resolución, por la cual no debíamos dejar sin efecto la notificación de la subasta y devolver el caso para que se efectuara una nueva notificación de adjudicación conforme a las exigencias jurisprudenciales sobre este tipo de notificación y los requerimientos del debido proceso de ley.

El 28 de junio de 2018, Transporte Rodríguez presentó una moción mediante la cual solicitó a este foro que tomara conocimiento de que había contratado los servicios legales de la Licenciada Wanda I. Cruz Pacheco y la registrara como abogada de la parte. Adicionalmente, informó que estaría presentando un alegato en oposición al recurso de revisión instado por el Recurrente conforme la Regla 63(A) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones. Mediante resolución emitida el 9 de julio de 2018, aceptamos la representación legal de la Lcda. Cruz Pacheco. No obstante, tomando en cuenta que ya habían transcurrido cerca de veinte (20) días a partir del término originalmente concedido, y, en vista de la naturaleza expedita del proceso de revisión de subasta, concedimos a la parte Licitadora-Agraciada hasta el miércoles 11 de julio de 2018, a las 5:00pm, para presentar su escrito.

Por su parte, el 11 de julio de 2018, la recurrida, Junta de Subastas, presentó *Moción Urgente Asumiendo Representación Legal y Solicitud de Término para Mostrar Causa* en la que solicitó que se le concedieran cinco (5) días para exponer su posición en torno al recurso de revisión judicial. A tales efectos, se le concedió hasta 16 de julio de 2018 para presentar su escrito. Oportunamente, tanto licitadora agraciada, como la Junta de Subastas presentaron sus escritos en

Cumplimiento de Orden. En su comparecencia, la Junta, luego de allanarse a la solicitud de revisión judicial, solicitó que se le permitiera expedir una notificación enmendada con el fin de cumplir con los requisitos de la ley, el reglamento y la jurisprudencia aplicable.

Con el beneficio de la comparecencia de todas las partes, procedemos a resolver.

II

El propósito de requerir que la contratación de obras y compra de bienes y servicios realizada por el gobierno sea conducido mediante el trámite de subasta es el de proteger los intereses y dinero del pueblo. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha explicado que el mecanismo de subasta promueve la competencia y sirve para lograr los precios más bajos posibles. Este mecanismo evita el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la prevaricación, la extravagancia y el descuido al otorgarse los contratos, y minimiza los riesgos de incumplimiento. *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990); *Cancel v. Municipio de San Juan*, 101 DPR 296, 300 (1973); *Justiniano v. E.L.A.*, 100 DPR 334, 338 (1971).

Los procesos de subasta llevados a cabo por el gobierno central y sus agencias están gobernados por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Dichos procesos son informales. 3 LPRA sec. 2169; *Rafael Rosario & Assoc. v. Depto. Familia*, 157 DPR 306, 317 (2002). Sin embargo, el referido estatuto provee un detallado procedimiento para solicitar reconsideración y revisión de la adjudicación de las subastas por las agencias gubernamentales. 3 LPRA secs. 2169 y 2172. A diferencia del procedimiento de subasta, estos trámites posteriores son formales. *Constructora Celta, Inc. v. A.P.*, 155 DPR 820, 826 (2001); *Cotto v. Depto. de Educación*, 138 DPR 658, 663-664 (1995).

En el caso de los municipios, los procesos de subasta están gobernados por la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA secs. 4001 y ss. Dicha Ley establece normas generales para la adquisición de

servicios y bienes. La Ley requiere la celebración de una subasta para, entre otras, transacciones de compra de materiales que excedan de la suma contemplada por la Ley. 21 LPRA sec. 4501. Se requiere que el municipio mantenga una junta de subasta para adjudicar estos procedimientos. 21 LPRA sec. 4504.

La resolución que emita la agencia o los municipios en estos casos debe notificar, entre otras cosas, los nombres de los licitadores en la subasta y una síntesis de sus propuestas, los factores o criterios que se tomaron en cuenta para adjudicar la subasta, los defectos, si alguno, que tuvieran las propuestas de los licitadores perdidosos y la disponibilidad y el plazo para solicitar reconsideración o revisión. *L.P.C. & D., Inc. v. A.C.*, 149 DPR 869, 878-879 (1999); *RBR Construction, S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 854-855 (2000).

La Ley dispone que “[l]a 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.” 21 LPRA 4506.

Cuando se trata de compras, construcción o suministros de servicios, la subasta debe adjudicarse “al postor razonable más bajo.” 21 LPRA sec. 4506. La Ley, sin embargo, autoriza a la Junta a adjudicar a un postor que no necesariamente sea el más bajo, “si con ello beneficia el interés público” y así queda plenamente demostrado mediante las razones o fundamentos ofrecidos para tal decisión. Es por ello que, en estos casos, la Junta viene obligada a hacer constar por escrito las razones aludidas como beneficiosas al interés público que justifican tal adjudicación. 21 LPRA sec. 4506.

La notificación que realice el municipio debe cumplir con los mismos requisitos que se exige para las subastas realizadas por las

agencias del gobierno central. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR 733, 743-744 (2001); *IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla*, 151 DPR 30, 38 (2000). Es necesario, sobre todo, que la Junta exprese los fundamentos para su decisión, según ya señalado, de modo que las partes afectadas puedan ejercer su derecho a una revisión. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 D.P.R. a la pág. 343; véase, además, *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 281 (1999); *Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda*, 119 DPR 265, 274 (1987). Deben exponerse tales fundamentos para la adjudicación, aunque sea de forma breve o sucinta. “Al requerir que se incluyan los fundamentos en la notificación, nos aseguramos de que los tribunales puedan revisar dichos fundamentos para determinar si la decisión fue una arbitraria, caprichosa o irrazonable.” *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, 169 DPR 886 (2007); *Punta de Arenas Concrete, Inc. v. Junta de Subastas*, 153 D.P.R. 733, 742 (2001).

De igual forma, al requerir que la notificación se encuentre fundamentada, se evita que una parte se vea imposibilitada de cuestionar la correspondiente subasta debido a que, si desconoce las razones para la determinación de la junta, no tendrá fundamentos para cuestionar su proceder. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, supra; *R.B.R. Construction v. Autoridad*, 149 D.P.R. 836 (1999); *Punta de Arenas Concrete, Inc. v. Junta de Subastas*, ante; *IM Winner, Inc. v. Junta de Subastas*, ante. Reiteradamente, la notificación de adjudicación de subasta debe, al menos, incluir: 1. los nombres de los licitadores que participaron 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 perdedores; y 4. la disponibilidad y el plazo para solicitar la reconsideración y revisión judicial. *Torres Prods. v. Junta Mun. Aguadilla*, supra; *R.B.R. Construction v. Autoridad Punta de Arenas Concrete, Inc. v. Junta de Subastas*, ante, pág. 743-744; *L.P.C. & D., Inc. v. Autoridad de Carreteras*, 149 D.P.R. 869 (1999).

Si bien las entidades gubernamentales encargadas de la adjudicación de subastas gozan de una amplia discreción en la evaluación de las propuestas sometidas, e incluso, para adjudicar la subasta al postor que estimen más apropiado aun cuando no sea el más bajo, lo anterior sin embargo, no implica que los tribunales no deban intervenir con la adjudicación de una subasta cuando el procedimiento ha estado viciado o la decisión de la agencia ha sido arbitraria. *Autoridad de Carreteras v. CD Builders, Inc.*, 177 DPR 398, 414 (2009); *Accumail P.R. v. Junta Sub. A.A.A.*, 170 DPR 821, 829 (2007); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 783 (2006); *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, 153 DPR a la pág. 742; *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR a las págs. 856-857. Los Tribunales podemos rechazar una decisión administrativa cuando la misma no está apoyada en el récord o resulta irrazonable. *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 81 (1999). Aunque las decisiones administrativas, de ordinario, merecen deferencia por parte de los tribunales, no debe avalarse una decisión que resulte claramente errónea. *A.E.E. v. Maxon*, 163 DPR 434, 439 (2004); *Fuertes y Otros v., A.R.Pe.*, 134 DPR 947, 953 (1993).

III

En este caso, nos corresponde resolver si la notificación de la adjudicación de la subasta realizada por el Municipio de Quebradillas resultó ser defectuosa por omitir, exponer y fundamentar criterios relevantes para tal adjudicación, aunque fuera de manera sucinta. Además, si se omitieron otros datos e información relevante, conforme se requiere jurisprudencialmente. Adelantamos que, por entender que tal omisión se cometió, ello convierte en defectuosa la notificación realizada, por lo que procede dejarse sin efecto el dictamen del cual se recurre.

Entre los defectos que le describe la parte recurrente a la adjudicación realizada se destaca el señalamiento de que tal adjudicación no fue razonable, porque no consideró en su elevación de las propuestas

los costos de acarreo, los que hacen que su licitación resulte más baja económicamente que la Transporte Rodríguez. En su comparecencia, la recurrida insiste en que su oferta es efectivamente más baja.

Precisamente, dado lo lacónico y general de la notificación y la ausencia de razones o fundamentos relevantes en los que se apoyó la Junta para su adjudicación, no estamos en posición de evaluar la razonabilidad de la actuación del municipio. Del dictamen recurrido no surge si en la decisión, en efecto, se tomó o no en cuenta, el referido criterio del acarreo y si ello, debidamente considerado, resultaba o no pertinente, o si el municipio tomó en cuenta otros factores de mayor peso e importancia. Por ello, la notificación inicial de la subasta es claramente deficiente e incumple con las normas establecidas por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, anteriormente esbozadas sobre este tipo de notificación. *Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J. Subastas*, supra; *LPC & D., Inc. v. AC*, supra. Ello nos impide conferir deferencia a la decisión recurrida y, sobre todo, pasar juicio en sus méritos sobre la razonabilidad de la adjudicación.

El propósito de exigir que las compras y servicios que se adquieran por las entidades gubernamentales se realice mediante subasta es para obtener el mejor negocio para el gobierno, a menores costos, y evitar conductas impropias o perjudiciales a los mejores intereses públicos. A ello obedece el requerimiento acerca de que se consigne debidamente en la notificación los criterios y fundamentos que orientaron la discreción administrativa en esa delicada tarea. Además, en atención a los valores democráticos sobre los que se asienta la gestión pública, sobre todo la transparencia en el descargo de esa función, resulta esencial que la administración municipal provea explicación apropiada de sus actuaciones, así como de sus determinaciones, sobre todo cuando involucran el desembolso de fondos públicos.

En armonía con lo expuesto, sostenemos que el curso de acción más apropiado es dejar sin efecto la adjudicación realizada y devolver el

caso al municipio para que efectúe una debida notificación de la subasta. Ello, con mayor razón, cuando el propio Municipio expresamente reconoció que la notificación de la adjudicación que emitió no satisfizo “[l]as exigencias jurisprudenciales sobre ese tipo de notificación y los requerimientos del debido proceso de ley...”, por lo que procedió a allanarse a la solicitud de revisión judicial.

IV

Por los fundamentos expresados, se deja sin efecto la adjudicación recurrida y se devuelve el caso al Municipio para que proceda según antes indicado.

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

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