

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN

SUCESIÓN MICAELA
RAMOS RODRÍGUEZ

Recurrente

v.

JUNTA DE PLANIFICACIÓN
DE PUERTO RICO

Recurrida

KLRA201401304

*Revisión
administrativa*
procedente de la
Junta de
Planificación de
Puerto Rico

Caso núm.:
2010-60-0212-JPU

Sobre: Consulta de
ubicación

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Juez Colom García y el Juez Sánchez Ramos¹

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de diciembre de 2015.

Por los fundamentos que se exponen a continuación, confirmamos la decisión de la Junta de Planificación (la “Junta” o “JP”) de denegar una consulta de ubicación para el desarrollo de una urbanización.

I.

La Sucesión Micaela Ramos Rodríguez (la “Sucesión”) es dueña de varios solares, los cuales, en conjunto, comprenden 294.1005 cuerdas de terreno, ubicados entre los pueblos de Yauco y Guayanilla. La propiedad ubica en un área No Calificada, conforme con los Mapas de Calificación de Suelos de los Municipios de Yauco y Guayanilla. En ellos, la Sucesión propuso el desarrollo de un complejo de viviendas, el cual consistiría de unas 600 unidades. La urbanización también incluiría un centro comunal con piscina, canchas de baloncesto y de tenis, y, también, un auditorio. Por último el desarrollo incluiría un centro comercial de aproximadamente 2,095 mc, el cual ubicaría al lado de la entrada principal de la urbanización.

¹ Orden Administrativa núm. TA-2015-044 de 9 de marzo de 2015, mediante la cual se designa al Juez Sánchez Ramos en sustitución del Juez Steidel Figueroa.

Por conducto del Ing. Hernán Morales Ortiz, la Sucesión sometió a la consideración de la Junta de Planificación la Consulta de Ubicación Número 2010-60-0212-JPU, para la ubicación del proyecto residencial y comercial antes descrito, en la Carretera Estatal Número 359, kilómetro 1.1, en el barrio Jácana del Municipio de Yauco, y en el barrio Barinas del Municipio de Guayanilla.

Después de varias reuniones, la Junta de Planificación emitió la resolución recurrida, mediante la cual denegó la consulta para el desarrollo propuesto por la Sucesión. Expuso la Junta de Planificación que:

Esta consulta de ubicación ha sido examinada y analizada por esta Junta a la luz de la información suministrada por el proponente, de las disposiciones de leyes, reglamentos y normas de planificación vigente, y del resultado del estudio desde el punto de vista ambiental. También ha dado consideración a las proyecciones poblacionales y a la disponibilidad de terrenos apropiados para la construcción de viviendas y otros usos en el área que comprende el proyecto propuesto.

La consulta fue considerada por esta Junta de Planificación, quien acordó que no es viable el desarrollo de los terrenos anteriormente descritos para el uso propuesto, por las siguientes razones:

1. La infraestructura del área es deficiente.
2. El predio objeto de consulta, ubica fuera de los límites del Área de Expansión Urbana delimitada para los municipios de Yauco y Guayanilla.
3. El suelo es de valor ecológico, donde se han identificado especies vulnerables y protegidas por las leyes estatales y federales.
4. La propuesta es contraria a los Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos, vigente.

Surge también de la resolución recurrida que un alto número de las agencias concernidas no pudo ofrecer su endoso al proyecto que nos ocupa.

De acuerdo con las determinaciones de hechos de la Junta, el área propuesta para el desarrollo es un “Área con Prioridad de Conservación del guabairo”. Expuso la Junta que el guabairo es una especie de ave que está en peligro de extinción conforme lo

dispuesto por el gobierno estatal y el federal. La Junta de Planificación indicó que el Departamento de Recursos Naturales no pudo expresarse a favor de la consulta porque la Sucesión nunca sometió a la consideración de dicha agencia un “documento ambiental” que discutiera las alternativas de desarrollo de menor impacto, con estudios detallados de flora y fauna, y de las especies en peligro. En específico, y de acuerdo a la resolución recurrida, los proponentes no suplieron un análisis de cómo mitigarían el impacto de la construcción sobre el hábitat del guabairo. Por ello, el Departamento de Recursos Naturales archivó el caso el 22 de mayo de 2012. Por otro lado, y según el sistema de la Oficina de Gerencia y Permisos, la Recomendación Ambiental número 2012-037420-REA-00301 aparece cancelada, y no surge ningún otro trámite.

Por su parte, el Programa de Patrimonio Histórico, y el Programa de Arqueología y Etnohistoria, ambos del Instituto de Cultura Puertorriqueña, solicitaron documentación adicional a la Sucesión para completar sus respectivas evaluaciones del proyecto, pero, al no proveerse lo requerido, no pudieron completar su análisis.

De forma similar, la Autoridad de Carreteras y Transportación solicitó en dos ocasiones un Estudio de Tránsito, el que nunca fue suplido por la Sucesión.

Por su parte, el Departamento de Agricultura recomendó denegar la consulta de ubicación.

Asimismo, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados informó que, al 15 de octubre de 2013, no cuenta con la infraestructura necesaria para suplir la demanda de agua que supondría el proyecto propuesto.

En cuanto a la Autoridad de Energía Eléctrica, dicha agencia informó que no tendría la capacidad de proveer la mitad de la

carga solicitada, y el proponente no acreditó debidamente que podría suplir, por su cuenta, la deficiencia entre la demanda esperada y lo que la Autoridad informó que podría ofrecer.

La Sucesión solicitó reconsideración de la determinación de la Junta. Argumentó que la infraestructura del área es suficiente como para proveer servicio de agua y luz al proyecto, ya que el mismo “no se encuentra en un área aislada y distante de los núcleos urbanos” de Yauco y Guayanilla. También, expone que una planta de tratamiento de aguas usadas colinda con los terrenos de la Sucesión, y que la fase I y la fase II del proyecto “Yauco Distribution System” de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados ya están completadas. Plantea que, de acuerdo a la Autoridad de Energía Eléctrica, las instalaciones necesarias para proveer servicio de energía eléctrica ya existen. Añadieron que ambos alcaldes, el de Yauco y el de Guayanilla, endosaron su proyecto.

Sobre el hábitat del guabairo, la Sucesión argumentó que, sobre la base de la carta, del 15 de agosto de 2011, que recibieron del Departamento de Recursos Naturales, solo el 50% del terreno está dentro del “Áreas con Prioridad de Conservación del Programa Natural (APC Hábitat del Guabairo)” y que, “siguiendo las recomendaciones del Estudio de Fauna” que mandaron a preparar, rediseñaron el proyecto original y separaron 62 cuerdas para reserva natural con el propósito de no interferir “con la preservación y el hábitat de la referida especie”. Concluyeron que, por las razones antes reseñadas, sí cumplieron con las metas generales sobre usos de terrenos, y las metas y objetivos de política pública de áreas de recursos naturales y ambientales.

La Junta de Planificación emitió una nueva resolución mediante la cual denegó la referida solicitud de reconsideración, reafirmandose así en su decisión anterior.

Todavía inconforme, la Sucesión comparece ante nosotros y solicita la revisión de la decisión de la JP. Como fundamento para su pedido, arguye que la conclusión de la Junta en cuanto a la insuficiencia de la infraestructura del área no está apoyada en evidencia sustancial, y que erró la Junta al denegar la consulta por el mero hecho de que los terrenos están fuera de los límites del área de expansión urbana de los municipios de Yauco y Guayanilla. Insiste en que el proyecto cumple con los *Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico*. Por último, sostiene que la decisión que tomó la Junta violó sus derechos constitucionales de propiedad, al prohibirle todo uso de su terreno. La Junta de Planificación compareció a través del correspondiente alegato.

II.

A. La consulta de ubicación

Es política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dirigir el proceso de planificación de nuestras islas hacia un desarrollo integral sostenible que asegure el juicioso uso de las tierras y fomente la conservación de los recursos naturales para el disfrute y beneficio de todos. Véase: *Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico*, Reglamento Número 5414, Junta de Planificación, 31 de octubre de 1995. La Junta de Planificación tiene la encomienda de fomentar el bienestar social de Puerto Rico a través de guiar el desarrollo integral de los terrenos del país de acuerdo a la política pública antes enunciada. Art. 4, *Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico*, Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, 23 LPRA sec. 62c. Como tal, la Junta tiene la facultad de reglamentar y conceder autorizaciones con relación a la distribución de la población y los distritos de zonificación. *Íd.* En este esquema, la zonificación o rezonificación, y las consultas de ubicación, son los instrumentos por excelencia a

través de los cuales la Junta implanta la política pública de planificación y urbanismo. *Borschow Hospital & Meical Supplies v. Junta de Planificación*, 177 DPR 545, 557 (2009).

El acto de conceder o denegar una consulta de ubicación es un ejercicio de naturaleza cuasi adjudicativa fundamentado en el poder de reglamentación delegado en la Junta por la Asamblea Legislativa. *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 958-960 (2011). Así pues, la Junta tiene la encomienda de guiar el desarrollo físico, económico y social del país y, para cumplir con su obligación, la Junta tiene poderes amplios, como el de prohibir determinados usos y tomar medidas provisionales y preventivas para lograr el uso óptimo, tanto social como ambiental, de los terrenos del país. *Íd.*, págs. 957-958.

Estas facultades conceden a la JP una gran discreción en el desarrollo y en la ejecución de la política pública sobre las tierras de Puerto Rico. *Íd.*, pág. 958. Al decidir sobre una consulta de ubicación, la Junta de Planificación tiene que considerar la totalidad del expediente administrativo, además de “los documentos pertinentes de política pública sobre la planificación como lo son, entre otros, el Plan de Desarrollo Integral, los Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico y los Planes de Ordenación Territorial municipales, adoptados por la Junta y aprobados por el Gobernador”. *Íd.*, pág. 960.

En lo aquí pertinente, la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos, Ley 161-2009, según enmendada por la Ley 151-2013, define los conceptos de “consulta de ubicación” y el de una determinación “discrecional”:

(14) Consulta de ubicación. – Procedimiento ante la Junta de Planificación para que evalúe, pase juicio y tome la determinación que estime pertinente sobre:

(a) ...

[...]

(f) Propuestos usos de terrenos en áreas no calificadas que no han sido contemplados en los Reglamentos de Planificación.

(g) ...

[...]

(26) Discrecional. – **Describe una determinación que conlleva juicio subjetivo por parte de la Junta de Planificación**, del Director Ejecutivo o un Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción. Éstos utilizan su conocimiento especializado, discreción y juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación considera otros asuntos además del uso de estándares fijos o medidas objetivas. **El Director Ejecutivo** o el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V, **puede utilizar juicios subjetivos discrecionales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe realizarse**. (Énfasis nuestro).

Art. 1.5, Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161-2009, 23 LPRC sec. 9011 (Énfasis nuestro).

B. El trámite de la consulta de ubicación

Al presentar una solicitud de consulta de ubicación, todo peticionario debe someter a la Junta evidencia de que es dueño de la propiedad. Además, debe presentar un Memorial Explicativo que discuta: la naturaleza del proyecto propuesto; las disposiciones reglamentarias que aplican; las consideraciones de política pública; los Planes de Uso de Terrenos o los Planes de Ordenación aplicables; la susceptibilidad a inundaciones del predio; la infraestructura propuesta; y cualquier otro aspecto que se considere necesario; además, debe incluir el formulario ambiental debidamente completado. Regla 58.3, sec. 58.3.1, del Reglamento Conjunto de permisos para obras de construcción, Reglamento Núm. 7951, Junta de Planificación, 30 de noviembre de 2010 (“Reglamento Núm. 7951” o “Reglamento Conjunto”).

En el estudio de la consulta de ubicación, además de los documentos de rigor antes referidos, la Junta de Planificación también tomará en cuenta: la Ley de Planificación, la Ley de Municipios Autónomos, los Planes de Uso de Terrenos, Mapas de

Zonificación o Calificación, Áreas Especiales de Riesgos a Inundación, Planes de Ordenación Territorial, Reglamentos de Planificación, usos del sector, infraestructura física y social del lugar, condiciones topográficas, áreas construidas y otras condiciones sociales, económicas y físicas similares. Regla 58.5, sec. 58.5.1 (a) del Reglamento Núm. 7951. De considerarlo necesario, la Junta requerirá al proponente de la consulta, información adicional o aclaratoria en cuanto a su solicitud. Regla 58.5, sec. 58.5.1 (e) del Reglamento Núm. 7951. Para esto, concederá un término en específico, advirtiéndole que, de no cumplir con lo solicitado, la agencia podrá tomar la acción correspondiente, incluyendo denegar o archivar la consulta de ubicación por falta de interés. *Íd.*

Luego de aquilatar todos los documentos ante sí, así como los reglamentos y leyes pertinentes, la Junta tomará su determinación y concederá o denegará la consulta de ubicación. La parte adversamente afectada por una resolución u orden de la Junta podrá entonces presentar una moción de reconsideración dentro de los 20 días desde la fecha de archivo de la notificación de la resolución u orden. Regla 58.9, sección 58.9.1 del Reglamento Núm. 7951.

C. Estándar de revisión judicial

Los tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las determinaciones administrativas. El fundamento para ello es que son las agencias administrativas las que poseen la experiencia y los conocimientos altamente especializados que se aplican dentro del ámbito de sus facultades y responsabilidades. *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 322-323 (2006). Por tanto, se establece una presunción de legalidad y corrección a favor de ellas.

En consideración a la deferencia que merecen los foros administrativos, la revisión judicial es limitada. Los tribunales

revisores sólo determinan si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente o en forma tan irrazonable que abusó de su discreción. *Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P.*, 147 DPR 750, 761 (1999). A tenor con la norma de deferencia antes referida, los tribunales no alteran las determinaciones de hechos de los organismos administrativos si del expediente administrativo surge evidencia sustancial que las sostenga. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004). La evidencia sustancial ha sido definida por el Tribunal Supremo como “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

Así que, para convencer al tribunal de que la evidencia utilizada por la agencia para formular una determinación de hecho no es sustancial, la parte afectada debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada hasta el punto de que no pueda ser concluido que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999). El tribunal debe sostener la resolución de la agencia, siempre que esté apoyada en una base racional. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 134 (1998).

III.

A. El aspecto de la infraestructura

Comenzamos nuestro análisis con el primer error apuntado. Mediante el señalamiento, la Sucesión aduce que las agencias concernidas (Autoridad de Energía Eléctrica, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, y el Departamento de Transportación y Obras Públicas) endosaron su proyecto, pero “sujeto a la realización de obras tanto dentro de la finca como fuera de la misma”.

Sin embargo, y de acuerdo con el contenido del expediente administrativo, la realidad es que el proyecto propuesto, de construirse, no contaría con las instalaciones necesarias para suplir a sus residentes y clientes con los servicios básicos de luz y agua.

En efecto, la carta de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados expone claramente que “[s]egún el Área Operacional la infraestructura del sector no tiene la capacidad para suplir la demanda requerida por el desarrollo”. Luego la agencia pasó a exponer las condiciones que deberían lograrse para que el proyecto pudiera contar con el servicio de agua potable. No obstante, en ningún lugar de la carta encontramos el endoso de la agencia a la construcción propuesta.

Por su parte, de la carta de la Autoridad de Energía Eléctrica, surge que el Alimentador 5305-03 es el idóneo para suplir la energía al proyecto. No obstante, “[d]e acuerdo a la demanda máxima histórica y la capacidad máxima para el alimentador 5305-03, la AEE podrá servir el proyecto hasta un máximo de 5,000 kVA, aproximadamente el 50% de la carga total solicitada”. El comunicado añade que “[n]o se conectará carga adicional sobre este tope”. Aunque los proponentes alegan que las residencias producirán su propia energía eléctrica, mediante celdas fotovoltaicas, no demostraron ni probaron que las celdas producirían suficiente capacidad (Kilo Watts por hora) como para cubrir la carga eléctrica adicional necesaria, que sería requerida para la totalidad del proyecto.

En cuanto a las vías de transporte, la carta a la que hace referencia la Sucesión claramente estableció que, para el Departamento de Transportación y Obras Públicas poder continuar con la evaluación del proyecto, necesitaría que los proponentes presentaran un estudio de tránsito, donde se evalúen las

condiciones de tránsito presentes y futuras en el sector. Ello por el alto nivel de densidad vehicular que ya existe en el área. El propósito del estudio solicitado era determinar el impacto que el complejo de residencias y el comercio propuesto tendría en el sistema vial que da acceso al proyecto. No obstante el detallado y específico pedido, no surge del expediente administrativo de la Junta que la Sucesión cumpliera con preparar el estudio de tránsito solicitado.

Así pues, y contrario a lo expuesto por la Sucesión, el récord administrativo lo que refleja es que el proyecto no contó con el endoso de las agencias encargadas del tránsito, el agua y la energía eléctrica. De acuerdo con el Reglamento Conjunto, la Junta de Planificación, al estudiar, tramitar y resolver las consultas de ubicación, debe tomar en consideración, entre otras cosas, la infraestructura física y social en el lugar (calles, acueductos y alcantarillado, energía eléctrica, transportación). Del expediente administrativo surge claramente que es razonable, porque está apoyada en evidencia sustancial, la conclusión de la JP a los efectos de que la actual infraestructura no es suficiente para satisfacer los servicios de agua, luz y carretera que requeriría el complejo de viviendas y comercio del tamaño que propuso la Sucesión. Esta razón (infraestructura deficiente), por sí sola, sería suficiente para confirmar la denegatoria de la Junta a la consulta de ubicación que nos ocupa.

B. Ubicación del proyecto fuera de los límites urbanos

De acuerdo con el proponente, la Junta de Planificación erró al denegar la consulta por estar fuera del área urbana de ambos municipios. No obstante, en su propio escrito, la Sucesión admite que solamente el acceso al proyecto, donde estaría ubicada la entrada al centro comercial, “se encuentra dentro del área de expansión urbana”. Luego, añade que está dentro de la zona

urbanizable de Yauco “la parte de la finca con la cual dicho acceso colinda”. A pesar de su aseveración, el mapa de calificación de Yauco claramente muestra que sólo la parte de la carretera 359 que provee entrada a la finca colinda con los terrenos catalogados como urbanizables por el Municipio de Yauco.

Así pues, la realidad es que, conforme con los mapas de calificación de los municipios de Yauco y Guayanilla, la finca completa está localizada en terrenos sin calificar, fuera de los terrenos urbanizables. En otras palabras, fuera de los límites de expansión urbana de Yauco y Guayanilla.

Al ubicar en terrenos no calificados, la discreción que tiene la Junta para denegar la consulta es amplia. En este caso, la JP usó como guía los objetivos 1.01 y 1.02 de Reglamento Núm. 5414, el cual contiene los “Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos” de Puerto Rico. De acuerdo al propio Reglamento Núm. 5414, estos objetivos y políticas públicas:

[S]ervirán de guía a las agencias e instrumentalidades públicas [...] en la toma de decisiones y acciones sobre proyectos públicos y privados, así como en el proceso de zonificación y en el de otros instrumentos de planificación de usos de terrenos, y para otros fines de interés público.

El referido reglamento permite a la Junta guiar el crecimiento de las áreas urbanas al identificar los terrenos donde es deseable encauzar el crecimiento urbano. Objetivo 1.01, Reglamento Núm. 5414. Para lo anterior, la Junta puede utilizar los Mapas de Calificación preparados por los Municipios. *Id.* Como vimos, estos identifican los terrenos como fuera del área urbanizable de Yauco y Guayanilla.

La Junta tiene el poder de denegar un desarrollo propuesto cuando está fuera de los límites urbanizables, y cuando el proyecto no pueda integrarse a núcleos de áreas edificadas existentes, como sucede en este caso. Ello es así particularmente en casos como el presente, donde, como quedó establecido arriba, no existe la

accesibilidad e infraestructura adecuada hacia las áreas de servicios y facilidades públicas. Objetivo 1.02 Reglamento Núm. 5414.

Concluimos que actuó razonablemente la Junta al denegar la consulta por estar el proyecto propuesto fuera de terrenos calificados y de las áreas urbanizables de ambos municipios. Este factor es suficiente, por sí solo, para sostener la razonabilidad de la decisión de la Junta.

C. Consideraciones ambientales y otros planteamientos

En este acápite, consideramos, en conjunto, los señalamientos de error número tres, cuatro y cinco.

A.

La Junta de Planificación concluyó que el suelo de la finca es de valor ecológico porque se han identificado varias especies vulnerables que están protegidas por leyes estatales y federales.

Esta conclusión está fundamentada en un comunicado del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales que tiene fecha de 5 de mayo de 2011. Para mayor claridad transcribimos las partes pertinentes:

La finca propuesta para desarrollo ha sido identificada por la División de Patrimonio Natural del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) como un Área con Prioridad de Conservación del guabairo (*Caprimulgus noctitherus*), especie en peligro de extinción a nivel estatal y federal. El guabairo es un ave nocturna, rara y de distribución muy local. Se encuentra principalmente en matorrales costeros secos en Guánica, Guayanilla y Yauco. Esta especie necesita de bosques con hojarasca para anidar. De hecho, no construye nido, sino que pone la puesta de uno o dos huevos directamente sobre la hojarasca, a menudo debajo de un arbusto bajo. La más importante y larga amenaza contra el guabairo, es la destrucción de su hábitat.

Según estudios realizados, el área propuesta para desarrollo es un corredor ecológicamente e históricamente importante para el guabairo. Por lo que la magnitud y extensión del proyecto propuesto sería en detrimento para la especie y fragmentaría, además de crear un precedente de desarrollo en el área. La naturaleza sedentaria del guabairo y sus hábitos reproductivos lo hace particularmente vulnerable a la alteración física y ecológica del bosque seco, por mínima que sea (Vilella, 1995). Por lo que aún manteniéndose un

50% de cada predio a segregarse para vivienda en su estado natural, como se propone, **la sola construcción de calles y casas en el predio alterarían su hábitat y sus patrones de reproducción.** De otra parte, el predio ubica en una zona que se distingue por ser hábitat de otras especies protegidas a nivel estatal y federal. Algunas de estas son *Buxus vahlii*, *Cordia rupicola*, *Eugenia woodburyana* y *Peltrophryne lemur*.

Cualquier proyecto propuesto en esta área, debería presentarse con estudios detallados sobre la posible presencia de las especies antes mencionadas en el predio. De otra parte, en el plano del proyecto, no se delimitan los cuerpos de agua presentes en el predio con sus respectivas fajas verdes y zonas de amortiguamiento., incluyendo las charcas existentes que podrían ser hábitat del sapo concho (*Peltrophryne lemur*). **El indicar que el proyecto propuesto no causara un impacto significativo en un área tan sensitiva y ecológicamente importante, sin los estudios que así lo demuestren, es causa suficiente para el DRNA no considerar viable la consulta presentada.**

Por lo antes expuesto, consideramos que el proyecto propuesto causaría un impacto significativo a un hábitat importante para especies en peligro de extinción, sobre las cuales el Departamento tiene la responsabilidad por ley de garantizar su protección. **Asimismo, lo incompleta de la información presentada, el poco o ningún análisis de impactos realizado, y la propuesta de un proyecto de gran magnitud sin incluirse un análisis de evitar, minimizar y/o mitigar el impacto, hace imposible al DRNA expresarse a favor de la consulta propuesta.** No obstante, estamos dispuestos a evaluar un documento que discuta alternativas de desarrollo de menor impacto y que incluya estudios detallados de flora y fauna, con énfasis en la detección de las especies antes mencionadas en esta comunicación. (Énfasis nuestro.)

De acuerdo con la Sucesión, el Departamento de Recursos Naturales emitió una segunda carta, la del 15 de agosto de 2011, que dejó “a un lado las expresiones generales del DRNA contenidas en su carta previa”. También transcribimos la parte pertinente de la segunda carta:

Luego de comparar el área del proyecto contra la base de datos de la División de Patrimonio Natural del Área de Planificación Integral, se encontró lo siguiente:

1. **El 50% del área del proyecto** (porción este) se encuentra contenida dentro de unas de las Áreas con Prioridad de Conservación del Programa de Patrimonio Natural (**APC Hábitat del Guabairo**).
2. **La única especie crítica encontrada** dentro o en los terrenos adyacentes al área del proyecto, **es el Guabairo** (*Carprimulgus noctitherus*). (Énfasis nuestro.)

Del conjunto de ambas cartas, surge claramente que es razonable, y está debidamente sustentada por el expediente

administrativo, la conclusión de la Junta de que el factor ambiental no aconsejaba la aprobación de la consulta solicitada.

En efecto, de ambas cartas del Departamento de Recursos Naturales surge que: (1) la mitad de la finca está dentro del Área con Prioridad de Conservación del guabairo; (2) el guabairo está en peligro de extinción o es una “especie crítica”; (3) la sola construcción de calles y casas en el área de conservación alterarían el hábitat natural del guabairo, y sus patrones de reproducción; (4) la Sucesión nunca entregó estudios o informes detallados para demostrar que el proyecto propuesto no impactaría significativamente el hábitat del guabairo; (5) el Departamento de Recursos Naturales no puede concluir que la construcción de la urbanización y el centro comercial es viable.

De acuerdo con las determinaciones de hechos de la Junta, las cuales están apoyadas por el expediente administrativo, los proponentes nunca presentaron a la consideración del Departamento un “documento ambiental” que discutiera las alternativas de desarrollo de menor impacto y que incluyera estudios detallados de flora y fauna, con énfasis en la detección de las especies en peligro de extinción en la finca. En particular, no presentaron un estudio de cómo podría mitigarse el impacto de la construcción sobre el hábitat del guabairo. Por lo que el Departamento de Recursos Naturales archivó el caso el 22 de mayo de 2012. Incluso, y según el sistema de la Oficina de Gerencia y Permisos, la Recomendación Ambiental número 2012-037420-REA-00301 aparece cancelada.

Ahora, mediante esta revisión, la Sucesión solicita que tomemos en consideración un estudio de fauna, que presentaron en la etapa de reconsideración ante la Junta, luego de adjudicada la consulta, en apoyo de su postura de que el proyecto no afecta parte del hábitat con prioridad de conservación para el guabairo.

No obstante, la realidad es que el referido estudio tampoco tiene el tipo de información que solicitó específicamente el Departamento de Recurso Naturales, la cual le hubiese permitido a dicha agencia analizar el impacto de la construcción sobre el ambiente de vida del guabairo, y sobre los cuerpos de agua en el terreno, y las otras especies que pudieran encontrarse en el lugar.

En fin, de acuerdo con el Reglamento Núm. 5414, la Junta de Planificación puede “[d]escartar para usos urbanos aquellos terrenos donde ubiquen recursos naturales de importancia que sean ambientalmente críticos” y debe “[d]esalentar para uso urbano terrenos donde se hayan identificado especies en peligro de extinción, lugares de preservación ambiental e históricas y ecosistemas”. Objetivo 1.01, Reglamento Núm. 5414. Incluso, el referido reglamento prohíbe a la Junta que apruebe una consulta de ubicación cuando el terreno del proyecto “sea ambientalmente crítico”. Objetivo 1.02, Reglamento Núm. 5414.

Del expediente administrativo, aún tomando en consideración el estudio de fauna sometido en la etapa de reconsideración, surge claramente que al menos la mitad de la finca es un ambiente crítico al formar parte del ecosistema natural del guabairo, una especie en peligro de extinción. El Departamento de Recursos Naturales dejó claro que cualquier proyecto a desarrollarse en este terreno debe venir acompañado de estudios ambientales detallados para que esa agencia pueda ejercer su función y evaluar adecuadamente el impacto de la construcción sobre el ecosistema del área y sobre las otras especies que pudieran vivir allí, así como sobre los cuerpos de agua que crucen el terreno. No existe controversia en este caso sobre el hecho de que el suelo de la finca tiene valor ecológico y que forma parte del ambiente natural del guabairo que es una especie que está en peligro de extinción.

Conforme con lo anterior, es razonable, y está sustentada ampliamente por el expediente administrativo, la conclusión de la JP a los efectos de que la finca es de valor ecológico y que la propuesta, actualmente, es contraria a los Objetivos y Políticas Publicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico.

B.

Por último, la Sucesión argumenta que la Junta, al denegarles la consulta, incautó ilegalmente su terreno al privarles del uso de su propiedad, pues no pueden urbanizarla y tampoco explotarla agrícolamente. No tiene razón.

De entrada, es preciso enfatizar que la Junta de Planificación solamente denegó esta consulta de ubicación, para el proyecto específico de vivienda y comercio propuesto por la Sucesión, con la información (o falta de ella) suplida por los proponentes. La conclusión de la Junta, que encontró que el proyecto no es viable, responde a un diseño específico, y a la ausencia de la información y los estudios requeridos o solicitados a los proponentes. Surge claramente del expediente, y del relato que hemos hecho, la poca diligencia de la Sucesión al no proveer a la Junta la información ambiental que ésta requirió en más de una ocasión y que el Departamento de Recursos Naturales también solicitó.

Además, la autoridad de la Junta se circunscribe, en las circunstancias antes descritas, a aprobar o denegar la consulta de ubicación, conforme a los estatutos y reglamentos aplicables. Si esta actuación reglamentaria constituye, o no, una incautación de la propiedad de la Sucesión, sin justa compensación, no es un asunto que la Junta pueda adjudicar. De todas maneras, para prevalecer en este tipo de reclamo constitucional, sería necesario demostrar que se ha privado al titular de todo uso productivo sobre su finca. En este caso, la Sucesión no demostró tal cosa, pues la Junta no ha descartado que otros posibles usos o

desarrollos no puedan ser viables en dicho terreno. Lo único que decidió la Junta, en este caso, es que el extenso y ambicioso proyecto residencial y comercial, sometido por la Sucesión, no es compatible con la reglamentación aplicable, según está diseñado.

Lo cierto es que la Sucesión no tiene un derecho absoluto a construir el proyecto particular, que desee, de viviendas y comercio. Véase: *The Richards Group v. Junta de Planificación*, 180 DPR 23 (1978). Para poder disfrutar de esa autorización, su responsabilidad es cumplir con los requisitos exigidos por la ley y reglamentación pertinente. Estos incluyen la preparación y la entrega de una declaración escrita y detallada sobre el impacto ambiental de la construcción. Este requisito de forma alguna es irrazonable u oneroso. *The Richards Group v. Junta de Planificación, supra*, pág. 35.

De hecho, en nuestra jurisdicción, la normativa jurídica sobre los recursos naturales y el medio ambiente tiene una insoslayable dimensión constitucional. Véase: *Misión Industrial v. Junta de Calidad Ambiental*, 145 DPR 908, 918-921 (1998). El Art. VI, Sección 19, de nuestra Constitución dispone que será política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de los recursos naturales. El Tribunal Supremo expresó que “no es meramente la expresión de un insigne afán, ni constituye tampoco sólo la declaración de un principio general de carácter exhortativo. Se trata, más bien, de un mandato que debe observarse rigurosamente, y que prevalece sobre cualquier estatuto, reglamento u ordenanza que sea contraria a éste.” *Misión Industrial v. Junta de Calidad Ambiental, supra*, pág. 919.

La Ley de Política Pública Ambiental, Ley Núm. 416-2004, 12 LPR sec. 8001 *et seq.*, se creó con el propósito de hacer valer el mandato constitucional antes citado. Esta ley requiere a la Junta de Planificación, en su artículo 4, que “antes de efectuar cualquier

acción o promulgar cualquier decisión gubernamental **que afecte significativamente la calidad del medioambiente, una declaración escrita y detallada sobre**” el impacto ambiental de la acción propuesta. Art. 4, Ley Núm. 246-2004, 12 LPRA sec. 8001 (a).

Esto es, la función de Junta de Planificación no es simplemente, verificar el cumplimiento de los trámites formales requeridos por su ley orgánica y reglamento, sino que está obligada a pasar juicio afirmativo sobre la suficiencia de las propuestas que se le someten, desde el punto de vista ambiental. Véase: *García Oyola v. J.C.A.*, 142 DPR 532 (1997).

Como hemos discutido extensamente, se delegó en la Junta de Planificación el poder de reglamentación, con normas amplias y generales que le permiten vasta discreción en el desarrollo y ejecución de la política pública sobre usos de terrenos en Puerto Rico. *López v. Junta de Planificación*, 80 DPR 646, 661 (1958). También la Asamblea Legislativa le impuso la obligación de pasar juicio afirmativo sobre la suficiencia de las propuestas que se le someten, desde el punto de vista ambiental. Art. 4, Ley Núm. 246-2004, 12 LPRA sec. 8001 (a).

Enfatizamos que, según discutimos arriba, surge claramente del expediente que cualquier construcción hecha en el hábitat del guabairo afectaría los patrones de reproducción del ave, y la parte proponente no presentó ningún estudio que demuestre como podría mitigarse ese impacto. En consideración a lo anterior, la Junta actuó razonablemente al denegar la consulta, en parte por cuestiones ecológicas, y así concluir que la propuesta va en contra de la política pública ambiental antes expuesta. La Sucesión no demostró que esta conclusión fuese errada, ni mucho menos que la determinación administrativa le privara de algún derecho constitucional al impedirle todo uso productivo de la propiedad.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la Resolución recurrida.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones