

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL I

MSD International
GMBH Puerto Rico
Branch, LLC

Recurrente

v.

Junta de Calidad
Ambiental

Recurrido

KLRA201600130

Revisión Judicial
procedente de la
Junta de Calidad
Ambiental

Res. Núm.
R-15-24-1

Sobre:
Condiciones de
modificación al
permiso de
construcción

Panel integrado por su presidenta la Jueza Cintrón Cintrón, la Jueza Rivera Marchand y el Juez Bermúdez Torres.¹

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de marzo de 2017.

I.

Merck-Las Piedras, MSD International GmbH (Merck), es una empresa dedicada a la manufactura de productos farmacéuticos. Como tal, está obligada a obtener un permiso para la construcción de fuentes de emisión, entre otros. Actualmente, Merck cuenta con el Permiso de Construcción Núm. PFE-44-0611-0366-I-II-C, debidamente expedido por la Junta de Gobierno de la Junta de Calidad Ambiental (Junta).

El 18 de mayo de 2012, la Junta modificó el Permiso de Construcción, para autorizar las unidades de emisión asociadas a un *Fluid Bed/High Shear Granulation Train*, máquinas de compresión de tabletas de *Bi-Layer* y sus respectivos equipos de control, y para añadir seis (6) motores de combustión interna. Merck presentó comentarios y objeciones ante el personal técnico y especializado del Área de Calidad de Aire de la Junta (ACAI).

¹ Mediante Orden Administrativa TA-2016-244 del 5 de octubre de 2016 se designó al Juez Bermúdez Torres en sustitución del Juez Steidel Figueroa.

Objetó varias condiciones establecidas en la Modificación de Permiso I.

El 1ro de octubre de 2013, la Junta enmendó la Modificación de Permiso I y autorizó y expidió la Modificación de Permiso II. Además de corregir errores tipográficos de la Modificación de Permiso I, añadió seis (6) motores de combustión interna, un motor de combustión interna para un generador de electricidad para emergencias e incluyó la construcción de un Sistema de Producción de Agua Purificada saneada por ozono.

Merck no estuvo satisfecho con las modificaciones a su Permiso de Construcción y el 10 de diciembre de 2013, nuevamente objetó ante la Junta varias condiciones incluidas en la Modificación de Permiso II. Otra vez, la Junta refirió el asunto al personal técnico y especializado de la ACAI. Esta evaluó el asunto y sometió una serie de recomendaciones que fueron acogidas por la Junta. Así, mediante Resolución Núm. R-14-12 de 11 de abril de 2014, la Junta ordenó revisar la Modificación de Permiso II para incorporar las recomendaciones de ACAI a la misma.

Aprobada por la Junta la Modificación de Permiso III, Merck impugnó nuevamente el Permiso. Arguyó, en esencia, que sus señalamientos giraban en torno a conceptos básicos sobre el tratamiento reglamentario local y federal aplicable a tres tipos de fuentes de emisión atmosférica, a saber: 1) **actividades insignificantes**; 2) motores de combustión interna portátiles o móviles (*'nonroad'*); y 3) generadores destinados únicamente para usos de emergencia, sujeto a las disposiciones establecidas en 40 CFR 60, Subparte 1111 (*"Standards of Performance for Stationary Compression Ignition Internal Combustion Engines"*).

El ACAI refirió las objeciones de Merck a la Junta. El 5 de agosto de 2014, la Junta emitió la Resolución Núm. R-14-30-9, haciendo constar que no tenía nada que disponer, debido a que ya

se había expedido la Modificación de Permiso III, y que por tanto, el Permiso de Construcción había advenido final.

El 2 de septiembre de 2014, Merck solicitó reconsideración. El 16 de septiembre de 2014, la Junta dictó Resolución --Núm. R-14-22--, reiterándose en que, al amparo de la Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes (LPAU), el único remedio que tenía disponible Merck para canalizar su inconformidad con la Modificación del Permiso III, era solicitar el inicio de un procedimiento adjudicativo, en virtud de lo dispuesto en la Sección 5.4 de dicho estatuto.²

Así las cosas, el 30 de septiembre de 2014 Merck solicitó formalmente el procedimiento adjudicativo provisto en la LPAU, con el fin de impugnar algunas de las condiciones impuestas en el Permiso concedido. En particular, objetó: 1) los requisitos de calibración de sistema de control de emisiones en un generador de emergencia “Tier 4”; 2) los requisitos incluidos en el Permiso aplicables a unidades de emisión que constituyen *actividades insignificantes* y; 3) los requisitos en el Permiso que corresponden a unidades clasificadas como móviles o *nonroad*.

La Junta ordenó comenzar el procedimiento adjudicativo correspondiente y el 1ro de octubre de 2014, nombró como Oficial Examinador al Lcdo. Fernando Olivero Barreto. El 23 de febrero de 2015, las partes informaron haber llegado a unos acuerdos preliminares en dos (2) de los tres (3) asuntos. Expresaron, que sobre los 2 primeros asuntos, las partes aceptaron los planteamientos de Merck y que solo faltaba el endoso final de la Directora del ACAI. Con respecto al tercer punto, seguían buscando alternativas para lograr una estipulación que resolviera el procedimiento adjudicativo en su totalidad. Sobre este punto de

² Mediante Resolución y Orden de la Junta de Gobierno notificada el 17 de septiembre de 2015, se declaró “Nada que Proveer”.

divergencia, intentaban identificar un mecanismo mediante el cual la Junta pudiera verificar que los equipos móviles no permanecieran por más de 12 meses sin obtener el permiso correspondiente como una fuente estacionaria regulada.

El Oficial Examinador les concedió hasta el 9 de marzo de 2015 para finalizar sus negociaciones y presentar una moción sobre estipulación con los términos y condiciones correspondientes. Sin embargo, no lograron ponerse de acuerdo, por lo que, el Oficial Examinador concedió un término para que las partes fijaran por escrito sus respectivas posiciones. Así lo hicieron.

En consideración a las posiciones asumidas e informadas por las partes, el 24 de septiembre de 2015 el Oficial Examinador rindió *Informe de Recomendación Acelerada*. Recomendó no variar las condiciones impuestas en el Permiso de Construcción concedido a Merck, relativas a los equipos clasificados como *fuentes de emisión insignificante*. Entendió que las condiciones objetadas por Merck eran válidas, pues el Permiso de Construcción otorgado era en efecto de **construcción** y no de **operación** bajo el Título V, como alegaba Merck.

El 21 de octubre de 2015, notificada el 16 de noviembre de 2015, la Junta aprobó el *Informe* y ordenó a la ACAI acoger las recomendaciones del mismo e incorporarlas al Permiso de Construcción. El 7 de diciembre de 2015 Merck presentó *Moción de Reconsideración*. Mediante *Resolución* notificada el 12 de enero de 2016, la Junta se negó a reconsiderar. Aun insatisfecho, el 10 de febrero de 2016, Merck instó la presente *Revisión de Decisión Administrativa*. Arguye que:

Erró la Junta de Calidad Ambiental al aprobar un permiso de construcción que impone requisitos operacionales a equipos clasificados como fuentes de emisión insignificantes que impactan de inmediato su operación y exigir que estas condiciones sean

incorporadas en el permiso de operación Título V a pesar de que la propia Ley orgánica de la agencia y el propio reglamento para el control de la contaminación atmosférica lo prohíben expresamente.

El 24 de febrero de 2016 la Asociación de Industriales de Puerto Rico (AIPR), nos solicitó comparecer como *amicus curiae*. El 8 de marzo de 2016 el Panel asignado a atender la controversia dio término de 20 días a la Junta para presentar su escrito en oposición. También concedió a las partes 10 días para que se expresaran sobre la solicitud de intervención de la AIPR. El 17 de marzo de 2016 la Junta presentó *Solicitud de Remedio* para que le hiciéramos llegar u ordenáramos a la AIPR, le hiciera llegar su *Moción* solicitando intervenir como *amicus curiae*. El 28 de marzo Merck instó *Moción de Cumplimiento de Orden sobre Solicitud de AIPR para Comparecer como Amicus Curiae*. Asintió a que se le permitiera participar. Al día siguiente, esto es, el 30 de marzo de 2016, la Junta hizo lo propio, pero, oponiéndose a que la AIPR interviniera. Ese mismo día, la Junta solicitó término adicional para oponerse al recurso de *Revisión*. El 14 de abril de 2016 compareció mediante *Alegato de la Junta de Calidad Ambiental*. Ese mismo día, la AIPR presentó *Alegato de la Asociación de Industriales de Puerto Rico como Amicus Curiae*.

El 20 de abril de 2016, notificada el 25, aceptamos su intervención y comparecencia como *amicus curiae*. Finalmente, el 22 de abril de 2016, Merck instó *Moción de Réplica Aclaratoria*. Con el beneficio de todas las comparecencias, el expediente, el Derecho y jurisprudencia aplicable, procedemos a resolver.

II.

En su sustrato, Merck impugna que la Junta incluyera en el Permiso de Construcción de fuentes de emisión concedido, una serie de condiciones y requisitos operacionales a equipos clasificados como *fuentes de emisión insignificante* o de *emisiones*

*triviales de impacto insignificante al ambiente.*³ Según Merck, estos equipos están exentos de requisitos operacionales por ser ella una entidad sujeta al programa de permisos Título V. Sostiene que tanto la Ley habilitadora de la Agencia como su Reglamento para el Control de la Contaminación Atmosférica, impiden expresamente la imposición de dichas condiciones.

En particular la parte peticionaria arguyó que las referidas condiciones imponen unos requisitos adicionales a equipos insignificantes como si fueran a otros equipos incluidos en el permiso de Título V tales como límites y estándares de emisión para sus operaciones, requisitos de monitoreo, mantenimiento de registros, preparación y radicación de informes, notificación de pronta desviación, informes sobre certificación anual de cumplimiento con todos los requisitos aplicables e informes conteniendo cálculos anuales de emisiones entre otros. Planteó que la consecuencia de imponer lo antes expuesto, sobre las actividades denominadas como insignificantes, conllevaría la asignación de personal adicional para que se dediquen “un tiempo considerable en recopilar, calcular y registrar información a diario para cada equipo de producción y realizar cómputos utilizando los datos de 365 días del año de forma rotativa entre otros [...] restándole productividad y competitividad de la planta de Merck en Las Piedras.”⁴ Además la peticionaria proyectó una pérdida en capacidad estimada de producción anual, aumento en costos de manufactura y efectos negativos sobre la competitividad de la

³ Las condiciones objetadas por Merck requieren se cumpla con una serie de requisitos operacionales que incluyen preparación de registros mensuales rotativos de la cantidad de materia prima utilizada en sus procesos de manufactura de productos farmacéuticos por lote, identificación de los nombres de los productos, del peso de cada lote, fecha de comienzo y determinación de cada lote, así como llevar a cabo inspecciones semanales y preparación de registros sobre dichas inspecciones semanales, llevar a cabo calibraciones y preparación de registros de las mismas, entre otros. Conforme los términos del permiso objetado, los registros requeridos de los detalles de la producción farmacéutica tendrían que estar disponibles en todo momento para evaluación por el personal de la JCA (condiciones números 36, 37, 39, 40, 41, 42 y 43).

⁴ Recurso de Revisión pág. 14.

empresa. Añadiése a ello lo expuesto por la Asociación de Industriales sobre el efecto negativo al desarrollo económico de Puerto Rico que pueda tener imponer cargas administrativas adicionales sobre actividades denominadas insignificantes porque las mismas se catalogan así por tener poco o ningún impacto en el medio ambiente.⁵ Veamos.

A.

En Puerto Rico la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente es de entronque constitucional.⁶ Según nuestros constituyentes, la conservación de nuestros recursos naturales era tan importante para la seguridad del País que el deber de velar por ellos debía ser elevado a rango constitucional.⁷ Por ello, consignaron en el Art. VI, Sección 19 de nuestra Constitución, que “será política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad.” Para nuestro Tribunal Supremo, dicho mandato constitucional “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.”⁸

En reacción a este mandato constitucional se aprobó la Ley sobre Política Pública Ambiental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Núm. 9 de 18 de junio de 1970. Dicho estatuto creó la Junta de Calidad Ambiental, primer organismo en Puerto Rico dedicado a atender de modo integral los asuntos concretos en

⁵ Alegato de la Asociación de Industriales de Puerto Rico como Amicus Curie.

⁶ *Municipio de San Juan v. JCA*, 152 DPR 673 (2000); *Misión Industrial v. Junta de Calidad Ambiental*, 145 DPR 908, 918 (1998).

⁷ *Paoli Méndez v. Rodríguez*, 138 DPR 449, 460 (1995).

⁸ *Misión Industrial v. Junta de Calidad Ambiental*, supra, pág. 919.

relación con la administración del medio ambiente.⁹ A pesar de que dicha Ley Núm. 9, fue derogada por la Ley sobre Política Pública Ambiental, Núm. 416 de 22 de septiembre de 2004, continuó con todo su vigor la política pública de promover la mayor y más eficaz protección del ambiente.¹⁰

De este rector estatuto surge la facultad de la Junta de utilizar todos los medios prácticos para crear y mantener las condiciones bajo las cuales el hombre y la naturaleza puedan coexistir en forma productiva, cumplir con las necesidades sociales y económicas y de cualquier otra índole que pudiera surgir para las presentes y futuras generaciones.¹¹ De igual forma, la Junta tiene la autoridad de adoptar reglas y reglamentos para establecer un mecanismo de permisos y licencias que regule el control de la contaminación de aire, agua, desperdicios sólidos y ruidos. En ese sentido, el Art. 9 inciso (b)(3)(E) de la Ley Núm. 416, establece que la Junta podrá:

Adoptar reglas y reglamentos para establecer un mecanismo de permisos y licencias que regule el control de la contaminación de aire, agua, desperdicios sólidos y ruidos. En cada caso en que se le solicite la expedición o renovación de un permiso, certificación, licencia o autorización similar, la Junta deberá tomar en consideración el historial de cumplimiento del solicitante, dentro de los cinco años que precedan a la fecha de tal solicitud, para el ejercicio de su discreción administrativa de denegar, suspender, modificar o revocar un permiso con el propósito de proteger el ambiente y conservar los recursos naturales conforme lo requieran las circunstancias. La Junta también deberá tomar en consideración cualesquiera otros factores relevantes y toda evidencia presentada por el solicitante o poseedor de un permiso o autorización similar en apoyo a su solicitud y la importancia o relevancia que deba darse a su historial de cumplimiento.¹²

⁹ Véase: *Misión Industrial*, supra, pág. 920. Véase, también: L. Rodríguez Rivera, *Derecho Ambiental: Análisis del Término 2000-01 del Tribunal Supremo de Puerto Rico*, 71 Rev. Jur. U.P.R. 327, 360.

¹⁰ Véase: Exposición de Motivos, Ley Sobre Política Pública Ambiental, Núm. 416. 12 LPRA § 1121 et seq.

¹¹ Id.

¹² 12 LPRA § 8002c.

A nivel nacional, la Ley Federal de Aire Limpio (ACC),¹³ es el estatuto dirigido a regular las emisiones a la atmósfera provenientes de fuentes estacionarias y móviles. Entre otras cosas, autoriza a la Agencia Federal de Protección Ambiental (EPA), a establecer estándares nacionales de calidad de aire. Entre sus disposiciones, incluye el Título V, aplicable a las fuentes mayores de emisión de contaminantes al aire y a otras fuentes sujetas a algún estándar, requisito o limitación de acuerdo a las Secciones 111 y 112 de esa legislación.¹⁴ Bajo este Programa, los dueños y operadores de las fuentes mayores de emisión tienen que solicitar y obtener permisos de **operación** de fuente de emisión Título V.¹⁵

El estatuto federal dispone para que la administración de dicho Programa federal este a cargo de los Estados, incluyendo a Puerto Rico. Para ello, cada gobierno tiene que presentar, para la consideración y aprobación de la EPA, un plan de implementación, detallando los pasos a seguir para cumplir con las normas nacionales de calidad del aire.¹⁶ Es decir, que tanto los Estados, como Puerto Rico, tienen que someter a la EPA para su aprobación sus respectivos programas de permisos Título V, y cumplir con unos requisitos y criterios mínimos establecidos en el estatuto federal.¹⁷

A tono con este orden legislativo y reglamentario federal, la Asamblea Legislativa puertorriqueña enmendó en 1993, la Ley

¹³ 42 USC § 7401 et seq.

¹⁴ Las fuentes de emisión cubiertas por tales disposiciones resultan ser las que emiten la mayor parte de los contaminantes que se difunden al aire. Los permisos de operación para fuentes de emisión que se emiten al amparo del Título V del citado estatuto federal contienen diferentes salvaguardas para velar porque se cumpla con las limitaciones, estándares y requisitos impuestos.

¹⁵ Estos permisos contienen:

- a. límites y estándares de emisión para sus operaciones,
- b. requisitos de monitoreo de emisiones de los equipos afectados,
- c. de mantenimiento de registros,
- d. de preparación y radicación de informes periódicos,
- e. de notificación pronta de desviaciones,
- f. informes sobre certificación anual de cumplimiento con todos los requisitos aplicables,
- g. informes conteniendo cálculos anuales de emisiones, entre otros. CAA, 42 USC § 7661a(b).

¹⁶ CAA § 502(d)(1), 42 USC § 7661a(d)(1).

¹⁷ CAA § 502(b), 42 USC § 7661a(b).

Sobre Política Pública Ambiental,¹⁸ para facultar a la Junta a establecer un Programa de Permisos de Operación de Aire. Mediante el Art. 9(b)(13)(A) de dicho estatuto, nuestra Asamblea Legislativa delegó expresamente a la Junta, la administración del Programa de Permisos de Operación de Aire, de conformidad con los requisitos del Título V de la ACC. Dicho articulado, dispone, en lo aquí pertinente:

(A) La Junta podrá adoptar reglamentos a fin de establecer el Programa de Permisos de Operación de Aire, bajo el Título V de la Ley Federal de Aire Limpio, según enmendada, en adelante denominado 'Programa', para requerir y otorgar permisos de operación de aire a dueños u operadores de fuentes de contaminantes atmosféricos reglamentados, fuentes que requieran permisos bajo el Título V de la Ley Federal de Aire Limpio de 1990, según enmendada, y fuentes de emisión de contaminantes atmosféricos peligrosos e incineradores de desperdicios sólidos. Asimismo, podrá emitir órdenes contra los dueños u operadores de las fuentes afectadas para lograr cumplimiento con dichos permisos.¹⁹

De manera que, la Junta está autorizada en ley para aprobar reglamentos dirigidos a regular la concesión de permisos generales para controlar la contaminación de aire, y en específico, regular el Programa de Permisos de Operación de Aire, bajo el Título V de la ACC.

A raíz de la autoridad delegada, la Junta aprobó el "Reglamento para el Control de la Contaminación Atmosférica", Núm. 5300 de 28 de agosto de 1995, según enmendado (Reglamento 5300). Allí, estableció los requisitos para solicitar, considerar y conceder **permisos de construcción** de fuentes de contaminación atmosférica, así como de los **permisos de operación** de fuentes de emisión de contaminación atmosférica cubiertas por el Título V de la ACC. Vale enfatizar, que al delegar tales facultades, el legislador dejó claro, que los solicitantes de **permisos de operación** de fuentes de emisión tienen que cumplir,

¹⁸ Ley Núm. 60-1993.

¹⁹ 12 LPRA § 8002c (b)(13).

tanto con los requisitos establecidos en la ACC y sus reglamentos,²⁰ como con los reglamentos promulgados por la Junta.

La Regla 102 del aludido Reglamento 5300 define “unidad de emisión”, como cualquier parte de equipo a parte de una fuente estacionaria que emita o que pudiese tener el potencial de emitir cualquier contaminante sujeto a las reglas y los reglamentos aplicables. La Regla 203 rige lo referente a la concesión de los **permisos de construcción** de fuentes de emisión de contaminantes a la atmósfera y sus modificaciones. Es pues esta Regla, la que dirige toda revisión sobre la razonabilidad de una determinación emitida por la Junta en cuanto a una solicitud de un **permiso de construcción** de una fuente de emisión de contaminación atmosférica, o de la modificación.

La Regla 203(A) de dicho Reglamento 5300 establece que ninguna persona construirá o modificará una fuente de emisión sin antes obtener un permiso de la Junta. La Regla 203(B)(1) dispone que un permiso para la construcción o modificación de una fuente de emisión solo será otorgado **si el solicitante demuestra a satisfacción de la Junta que la fuente será capaz de cumplir con toda regla y reglamento aplicable**. Mientras la Regla 203(E) decreta que la Junta puede imponer condiciones que sean razonables para otorgar un permiso para **construir** o modificar una fuente de emisión.

De otra parte, **y en un esquema reglamentario distinto y separado del trámite de permisos de construcción**, el legislador

²⁰ Atinente al caso que nos ocupa, el Reglamento de la EPA, dispositivos de los requisitos para que los Estados, incluyendo a Puerto Rico, soliciten la delegación de la autoridad de emitir permisos bajo el Título V, exige se identifiquen los criterios para determinar las actividades insignificantes que, por conllevar emisiones triviales o insustanciales, recibirían un trato diferente en las solicitudes de permiso. Dice la disposición reglamentaria:

The Administrator may approve as part of a State program a list of insignificant activities and emission levels which need not be included in permit applications. However, for insignificant activities which are exempted because of size or production rate, a list of such insignificant activities must be included in the application...

proveyó para que, en el trámite de **permisos de operación**, la Junta pudiera, entre otras cosas, “(X) Eximir unidades de emisión que representen actividades o emisiones insignificantes, de acuerdo con los requisitos y reglamentos tanto de la Ley Federal de Aire Limpio, Clean Air Act, según enmendada, como los impuestos por la Junta de Calidad Ambiental”. Igualmente facultó a la Junta para “(XI) Establecer procedimientos a fin de que las solicitudes de permisos cumplan con las disposiciones federales codificadas en la Parte 70 del Título 40 del Código de Reglamentos Federales y los reglamentos de la Junta de Calidad Ambiental.”²¹

En consonancia con lo anterior, las Reglas 601 *et seq.*, del Reglamento 5300, regulan lo concerniente a la aprobación de los **permisos de operación** de fuentes de emisión de contaminación atmosférica, bajo el Título V de la ACC. Específicamente, la Regla 602(C)(1) establece:

REGLA 602 SOLICITUDES PARA PERMISOS DE
OPERACION DE FUENTES CUBIERTAS BAJO EL
TÍTULO V

(C) Contenido de la solicitud

Las fuentes que, según a Regla 601, deban obtener un permiso operación bajo el Título V, deberán someter una solicitud que contenga información sobre cada unidad de emisión en la fuente, según los formularios y guías proporcionados por la Junta, que incluyen los siguientes elementos especificados:

(1) No es necesario incluir en la solicitud información sobre las actividades insignificantes incluid[a]s en el Apéndice B y los niveles de emisiones que están exentos de los requisitos del Título V y según la Parte II de la Regla 206 del Reglamento de Control para la Contaminación Atmosférica de Puerto Rico. No obstante, el solicitante debe incluir en su solicitud una lista de las actividades insignificantes que fueron exentas debido al tamaño o la tasa de producción.

²¹ 12 LPRA § 8002c (b)(13)(A) (x) y (xi).

De todo lo anterior surge que la clasificación de una *actividad insignificante* exenta por ser parte del listado establecido en la reglamentación o debido al tamaño o la tasa de producción, solo exime esa unidad de estar incluida en un **permiso de operación** bajo el Título V de la ACC. El Apéndice B al que alude la precitada Regla 602 dispone que cualquier **operación** de una fuente sujeta a la Parte VI de dicho Reglamento deberá incluirse en la solicitud para un **permiso de operación**, con excepción de las actividades exentas.

De modo que es claro, que la exención de *actividades insignificantes* aplica solo al trámite de permisos de **operación** de fuentes de emisión de contaminantes a la atmósfera, bajo el Título V de la ACC. No aplica a los **permisos de construcción** o modificación de fuentes de emisión. Ergo, dichas actividades no están exentas de ser reguladas y condicionadas por la Junta al emitir permisos **de construcción o modificación de fuentes de emisión** de contaminación atmosférica.

Por otro lado es importante destacar que conforme las definiciones incluidas en el Reglamento, la palabra construcción se refiere a **“cualquier cambio físico o cambio en el método de operación** (incluyendo la fabricación, erección, instalación, demolición o modificación de una unidad de emisión) que pueda tener como resultado un aumento en las emisiones actuales. Se incluye una segunda definición para los propósitos de la Sección 112 (g) de la Ley y mediante la misma se establece que la construcción también significa la fabricación in-situ, erección o instalación de una fuente afectada. Además, **mediante la Regla 203 (E) del Reglamento se establece que “la Junta puede imponer condiciones que sean razonables para otorgar un permiso para construir”**. Por último, mediante la Regla 206 del mismo Reglamento se establecen criterios, operaciones y

actividades que podrían eximirse tanto del trámite de las solicitudes de operación bajo la Regla 204 así como de los permisos de construcción bajo la Regla 203 respectivamente.

A modo de recapitulación, el proceso de otorgación de un **permiso de construcción** para una fuente de emisión es separado e independiente del proceso para la concesión de un **permiso de operación** de una fuente de emisión bajo el Título V de ACC. Entendido ello, tanto la Ley Núm. 416 y su Art. 9(b)(13), como las Reglas 203 y 602 del Reglamento 5300, permiten a la Junta establecer condiciones o requisitos en cuanto a *actividades insignificantes* al emitir permisos de **construcción** o modificación de fuentes de emisión.

En este caso, la controversia incide sobre el trámite de un permiso de **construcción** y no de un permiso de **operación bajo el Título V**, por lo que, la Junta puede válidamente imponer las condiciones que impuso a Merck, sin eximirle de aquellas aplicables a las actividades insignificantes. Nos parece lógico además, la posición asumida por la Junta en cuanto a que, cuando sea evaluada posteriormente la renovación del permiso de **operación** bajo el Título V de ACC, procederá a determinarse si las actividades generadas por los equipos que fueron incluidos al modificarse el permiso de construcción de Merck, constituyen *actividades insignificantes*, que deban ser eximidas a tenor con lo dispuesto en la Regla 602(C) y el Apéndice B del Reglamento 5300.

III.

Sin duda, en materia de revisión judicial sobre órdenes o resoluciones administrativas, es claro el estándar de revisión y la deferencia que habremos de concederle a las agencias. Ello así, debido a que las agencias e instrumentalidades administrativas poseen una vasta experiencia y el conocimiento especializado en

los asuntos que atienden.²² Por ende, es limitada nuestra intervención como revisores judiciales de una decisión administrativa. Sólo determinamos si la actuación administrativa **fue una razonable** y cónsona con el propósito legislativo o si por el contrario fue irrazonable, ilegal o medió abuso de discreción.²³ Al enfrentarnos a una petición para revisar una determinación administrativa, analizamos si conforme al expediente administrativo: 1) el remedio concedido fue razonable; 2) las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y; 3) las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas.²⁴

Según la Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (“LPAU”),²⁵ “[l]as determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo. Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el Tribunal.” Para el Profesor Demetrio Fernández Quiñones, las tres áreas dentro del alcance de la revisión judicial de estas actuaciones administrativas son: (1) concesión del remedio apropiado, (2) revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de la evidencia sustancial y (3) revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho.²⁶

Este caso trata, precisamente, de la interpretación que hace la Junta de su Ley Orgánica y su Reglamento 5300, a la luz de la experiencia y el conocimiento especializado que posee y su

²² *Pacheco v. Estancias de Yauco*, 160 DPR 409, 432 (2003); *Rivera Concepción v. ARPE*, 152 DPR 116, 122 (2000).

²³ Véase además, *Mun. de San Juan v. JCA*, 149 DPR 263, 280 (1999); *T. Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80 (1999).

²⁴ *P.R.T.C. v. Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones*, 151 DPR 269, 281 (2000); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, supra.

²⁵ 3 LPRA § 2175.

²⁶ D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da ed., Bogotá, Forum, 2001, pág. 534, § 9.3; Batista, *Nobbe v. JTA. Directores*, 185 DPR 206, 217 (2012).

responsabilidad de velar por el cumplimiento de sus disposiciones y la política pública de conservación del ambiente.²⁷ Es decir que la agencia atendió la controversia ante su consideración desde el punto de vista estrictamente de derecho limitado a la aplicabilidad del Apéndice B en un procedimiento de permiso de construcción. Sin embargo en este caso no surge del expediente un debido análisis sobre la razonabilidad de las condiciones impuestas.

De un examen del expediente resulta evidente que durante el proceso administrativo no se presentó evidencia o algún estudio pericial que fundamentara la alegada falta de razonabilidad de las condiciones impuestas y sus alegadas consecuencias negativas sobre la operación de Merck. No surge del expediente evidencia que la recurrente haya presentado durante el proceso administrativo sobre los alegados impactos negativos de estas condiciones sobre la operación, competitividad y productividad de Merck. Lo antes impidió que la agencia procediera a ejercer su función especializada apropiadamente. Ante la ausencia de evidencia que pudiera sostener la posición de la recurrente nos vemos impedidos de revisar los planteamientos sobre la alegada falta de razonabilidad de las condiciones impuestas sobre actividades insignificantes en las operaciones de Merck Las Piedras.

Por todo lo antes concluimos que las presuntas limitaciones a la autoridad de la Junta para imponer condiciones sobre las actividades insignificantes dentro de un proceso de expedición de permisos de operaciones no aplica a los procesos de otorgación de permisos de construcción. Además y no menos importante, al realizar el correspondiente análisis sobre la razonabilidad de las propias condiciones impuestas por la agencia a Merck, concluimos que la peticionaria no ha derrotado la fuerte presunción de

²⁷ Véase: *Misión Industrial*, supra, pág. 928.

corrección y regularidad que cobija la determinación que impugna. Ante la ausencia de prueba en el expediente sobre este particular concluimos que no existe en el expediente administrativo indicio alguno de que el Foro Administrativo, en su determinación haya incurrido en abuso de discreción o haya actuado arbitraria o caprichosamente, que amerite nuestra intervención. A la luz de los hechos anteriormente reseñados y el Derecho discutido, procede confirmar su actuación.

IV.

Por los fundamentos expuestos, *confirmamos* el dictamen recurrido.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones