

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL II

MUNICIPIO DE AGUADILLA,
MUNICIPIO DE AGUADA Y
CORDECO LAND SERVICES
CORP.

Recurrente

v.

JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE
PUERTO RICO

Recurrida

KLRA201600226

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Junta de
Planificación del
Estado Libre
Asociado de
Puerto Rico

Caso Núm.:
2002-26-0119-
JPU

Sobre:
Consulta de
Ubicación

Panel integrado por su presidenta, la Juez Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres.

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 21 de marzo de 2017.

La Junta de Planificación de Puerto Rico denegó una consulta de ubicación¹ de un desarrollo mixto, multifamiliar, residencial, turístico, comercial, marina e infraestructura, sito en el Barrio Espinar del Municipio de Aguada y en el Barrio Victoria del Municipio de Aguadilla. Consecuentemente, la parte proponente, Cordeco Land Services Corp., recurre ante nos la decisión administrativa y solicita su revocación.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, confirmamos la resolución recurrida.

Veamos el tracto fáctico y procesal relevante, seguido del ordenamiento doctrinal que sostiene nuestra determinación.

I.

El 14 de febrero de 2002, la parte proponente privada, Cordeco Land Services Corp. (en adelante Cordeco), solicitó a la Junta de Planificación (en adelante, Junta) una consulta de ubicación para un

¹ Consulta Número 2002-26-0119-JPU.

desarrollo mixto residencial, turístico, comercial y de marina.²

Inicialmente, la consulta no incluía la construcción de diques ni otra obra

² Ap. de la Junta, págs. 1-3.

La primera propuesta consistió en la ubicación de un proyecto mixto: apartamentos residenciales, villas residenciales-turísticas tipo “cluster”, condominios turísticos; hotel tipo “courtyard” y otro hotel cinco estrellas; una marina seca o “dry stack”, un edificio para la reparación de estos, así como salones de instrucción sobre las artes turísticas y la operación, reparación y mantenimiento de botes; y una marina de 500 muelles. El 23 de febrero de 2006, Cordeco enmendó su solicitud para aumentar a 654 las unidades residenciales, disminuir a 330 las turísticas, aumentar a 780 los espacios de anclaje en el muelle, así como un aumento en el espacio del área comercial a 149,000 pies cuadrados. El 5 de febrero de 2008, Cordeco solicitó otra enmienda para aumentar a 737 unidades de vivienda, aumentar la marina a 1,000 espacios y el área comercial a 172,500 pies cuadrados.

La propuesta consta de lo siguiente:

I. Uso Residencial:

- a. 360 de vivienda multifamiliar distribuidas en tres torres tipo condominio
 - Torre A: 100 unidades
 - Torre B: 120 unidades
 - Torre C: 140 unidadesSe proveerán 756 espacios de estacionamiento.
- b. 325 unidades de apartamentos tipo *Garden View*, con 536 espacios de estacionamiento.
- c. 52 villas denominadas *Villas del Canal* ubicadas en una sección contigua al embalse de la marina, con 121 espacios de estacionamientos.

II. Infraestructura:

- a. Construcción de dos diques para el control de inundaciones del Río Culebrinas los cuales desviarán las aguas hacia el Caño Madre Vieja
- b. Construcción de un embalse para la marina en los terrenos que permanezcan inundables
- c. Construcción de un canal de navegación para la marina
- d. Construcción de un sistema de rompeolas (*jetties*, espuelones, espolones)

III. Uso Turístico:

- a. Hotel convencional de 160 habitaciones, casino de 10,000 pies cuadrados, con 360 estacionamientos
- b. Hotel tipo tiempo compartido (“timeshare units”) o condohotel de 170 unidades
- c. Centro de conferencias - 10,000 pies cuadrados, con 100 de estacionamientos
- d. Edificio de estacionamiento para 460 vehículos
- e. Club de playa, piscinas y áreas para restaurantes e instalaciones de entretenimiento - 10,000 pies cuadrados

IV. Uso Comercial:

- a. Restaurante y centros de entretenimiento - 22,500 pies cuadrados
- b. Plaza comercial - 43,000 pies cuadrados
- c. Edificio comercial de dos plantas (venta de equipo, botes, seguros y oficinas) - 24,000 pies cuadrados
- d. Edificio para comercios afines con la marina - 24,000 pies cuadrados
- e. Marina con muelles flotantes para 500 embarcaciones de hasta 180 pies de eslora, incluye un muelle de combustible. Cada muelle contará con un sistema de recogido de desperdicios sanitarios de las embarcaciones, el cual se conectará al sistema de alcantarillado sanitario de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados. Se proveerán 500 espacios de estacionamiento
- f. Marina seca (“dry stack”) para 500 embarcaciones de hasta 36 pies de eslora y 280 estacionamientos.
- g. Edificio para facilidades de mantenimiento y reparación de botes con 130 espacios de estacionamiento

pública relacionada con el control de inundaciones. Tales obras habían sido recomendadas por el Cuerpo de Ingenieros de los Estados Unidos (COE, por sus siglas en inglés) para mitigar el problema de inundaciones de la zona, a instancias de los ayuntamientos.

Como parte del quehacer de su deber ministerial, la Junta requirió a un sinnúmero de agencias administrativas que sometieran sus respectivos comentarios sobre los méritos del proyecto.³

El 10 de abril de 2002, la Junta emitió una resolución a los efectos de archivar sin perjuicio la consulta, “hasta tanto se realizaran las obras propuestas por el Cuerpo de Ingenieros para sacar los terrenos de la zona susceptible a inundaciones donde se encontraban”.⁴ Cordeco podría solicitar la reapertura de la consulta y la Junta evaluarla en sus méritos, en cuanto demostrara mediante los estudios correspondientes que los terrenos se encontraban fuera de una zona susceptible a inundaciones. Esta determinación fue objeto de reconsideración, pero la agencia sostuvo su decisión el 12 de junio de 2002.⁵

El 18 de junio y el 2 de agosto de 2002, Cordeco presentó sendas solicitudes de reapertura y enmienda a la consulta. Propuso la construcción de los diques favorecidos por el COE, para no tener que esperar a que el organismo federal los construyera y así poder desarrollar su proyecto. Sin embargo, la Junta determinó mantener archivada la consulta, hasta tanto se concluyera con las obras de control de inundaciones para la ubicación del proyecto mixto.⁶ Ante una nueva

h. Oficinas para entidades del gobierno - 29,000 pies cuadrados

Se proveerán 650 espacios de estacionamiento para las áreas comerciales y restaurantes

Véase, Ap. del recurso, págs. 12-13; 1010-1011.

³ Las agencias o instrumentalidades gubernamentales que expresaron comentarios y recomendaciones al proyecto fueron: Autoridad de Carreteras y Transportación (AC), Autoridad de Energía Eléctrica (AEE), Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA), Autoridad de Desperdicios Sólidos (ADS), Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA), United States Department of the Interior Fish and Wildlife Service (USSFWS), Instituto de Cultura Puertorriqueña (ICP), Oficina Estatal de Conservación Histórica (OECH), Compañía de Turismo (CT), Departamento de Agricultura (DA), Autoridad de Tierras (AT), Compañía de Comercio y Exportación (CCE) y los municipios de Aguada y Aguadilla.

⁴ Ap. de los interventores, págs. 1-2.

⁵ Ap. de la Junta, págs. 4-5.

⁶ Ap. de la Junta. págs. 6-7.

solicitud de reapertura en que se propuso enmendar el Mapa de Zonas Susceptibles a Inundaciones, el 20 de febrero de 2004, la Junta resolvió reabrir la consulta y dejarla en suspenso por 120 días para que la parte sometiera los documentos y estudios correspondientes; la volvió a archivar el 8 de diciembre de ese año.⁷ Otros archivos sin perjuicio, reaperturas y suspensiones se sucedieron durante los siguientes años. En ese periodo, la Junta aprobó varias solicitudes de intervención, recibió comentarios de las agencias concernidas, endosos y documentación de la parte proponente. El 8 de febrero y 23 de junio de 2006, respectivamente, los municipios de Aguada y Aguadilla sometieron comentarios del proyecto. Asimismo, el 8 de diciembre de 2006 ambos ayuntamientos informaron mediante una carta suscrita por sus respectivos alcaldes la intención de servir como agencias proponentes.⁸

Por su parte, varias partes interventoras solicitaron el archivo definitivo de la consulta debido a la condición de inundabilidad de los terrenos del proyecto y los predios aledaños, a lo que oportunamente Cordeco se opuso. La Junta continuó los trámites de rigor del procedimiento ante sí, el 1 de julio de 2009 recibió de Cordeco copia de la Declaración de Impacto Ambiental Preliminar⁹ (DIA-P) y celebró una audiencia pública los días 15 y 16 de septiembre de 2009.¹⁰ El 19 de febrero de 2010, la parte proponente presentó copia de la Declaración de Impacto Ambiental Final (DIA-F), sometida a la Junta de Calidad Ambiental por parte de los municipios.¹¹ El 27 de octubre de 2010, la Junta suscribió un informe sobre la audiencia pública.¹² Mediante el referido escrito, la agencia recomendó la aprobación de la consulta de ubicación, sujeta a las siguientes recomendaciones:

⁷ Ap. del recurso, pág. 3.

⁸ Ap. del recurso, págs. 3-4.

⁹ Ap. del recurso, pág. 8.

¹⁰ Ap. del recurso, págs. 7-8. Véase la transcripción de la prueba oral en el Ap. del recurso, págs. 450-830.

¹¹ 10. Véase, además, Ap. del recurso, págs. 75-430. (El documento sometido excluyó los anejos).

¹² Ap. del recurso, págs. 994-1070.

1. El proyecto debe realizarse en el orden establecido en la determinación de hecho número 2.¹³ Las obras de control de inundación, entiéndase los diques y la dársena, deberán ser completadas y certificadas por las agencias pertinentes, como condición previa al desarrollo de las demás fases del proyecto.
2. Se deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Resolución de la Junta del 11 de marzo de 2009, solicitud 2007-26-0227-JPI.¹⁴

¹³ Véase, nota al calce número 2 de este escrito. En la referida determinación de hecho número 2 (Ap. del recurso, págs. 1011-1012) la Junta expuso que aproximadamente 65 cuerdas se destinarán al complejo Residencial-Turístico-Náutico-Comercial, 57 cuerdas se destinarán para la dársena de la marina, 21 cuerdas, para la construcción de los diques en los Municipios de Aguada y Aguadilla y 66 cuerdas se destinarán a áreas verdes.

La parte proponente indicó que el orden del desarrollo del proyecto, una vez obtenido los permisos necesarios, será, en primer lugar, construir los diques, excavar la dársena, como parte de las obras de control de inundaciones y la marina y, posteriormente, el proyecto. Las obras de control de inundación deben estar completadas y certificadas por las agencias pertinentes y el Mapa de Inundaciones debidamente enmendado antes de la construcción del proyecto. Se aclaró también que el material para la construcción de los diques tiene que ser aprobado por las agencias pertinentes y que el relleno a utilizarse no será aquel que se saque de la excavación de la dársena, sino que se provendrá de otros lugares. La marina tendrá una profundidad de 12 pies y seis pulgadas.

¹⁴ De la resolución recurrida (Ap. del recurso, pág. 7) se desprende que mediante la citada determinación notificada el 29 de abril de 2009, la Junta aprobó condicionalmente la solicitud de enmienda al Mapa sobre Tasas del Seguros de Inundación. Aunque poco legible, dicho escrito forma parte del Apéndice sometido ante este Tribunal (Ap. del recurso, págs. 891-900). Esbozamos lo dispuesto por la Junta en los Acuerdos:

1. La construcción de dos (2) diques en terrenos localizados entre el Barrio Espina[r], Municipio de Aguada, y el Sector Victoria, Municipio de Aguadilla, los cuales se conocen como el Dique Aguadilla y el Dique Aguada o Espina[r], ambos localizados en el valle inundable comprendido entre el Culebrinas y el Caño Madre Vieja agua abajo del puente de la Carretera Estatal PR-2, al oeste de la misma.
2. La construcción de dichos diques y las obras locales de manejo de escorrentía y/o drenaje locales deberá cumplir con las leyes y reglamentos aplicables sobre obras de esta naturaleza y deberán ser construidas y certificadas conforme a los requisitos de las agencias reguladoras previo al inicio de la gestión para lograr su acreditación en los mapas vigentes sobre las áreas de riesgo de inundación.
3. Cumplir estrictamente con las condiciones establecidas por la Agencia Federal sobre manejo de Emergencia, FEMA, en su Carta Condicional de Revisión al Mapa, CLOMR, [por las siglas en inglés de Conditional Letter of Map Revision] emitida el 7 de diciembre de 2007, para que el proyecto una vez construido, pueda reflejarse físicamente en el Mapa sobre Tasas del Seguro de Inundación. [Para la referida comunicación, Ap. del recurso, págs. 431-434.].
 - a. Una vez el proyecto de inundación, entiéndase los diques, esté construido, el proponente presentará ante la Junta una Solicitud de carta de Revisión al Mapa incluyendo la documentación requerida.
4. Coordinar la preparación y aprobación correspondiente del plan de operación y mantenimiento de las obras de control de inundación que incluirá al menos, las actividades de mantenimiento, la frecuencia de las mismas, y el oficial responsable de asegurarse de que dichas actividades se lleven a cabo.
 - a. Dicho oficial mantendrá informada a la Junta y según corresponda a la FEMA, de modo que la acreditación de las obras se mantenga en los mapas vigentes, razón por la cual es requisito indispensable la certificación de las obras por el Cuerpo de Ingenieros de los Estados Unidos como parte del proceso de la solicitud de [C]LOMR.
5. Coordinar con las agencias estatales, federales y los municipios, según aplique, la reubicación de infraestructura, utilidades a otros que pudiesen ser afectadas por dichas obras.
6. Si la condición de como quede construido el proyecto es distinta a los planos sometidos, se deberá revisar el estudio H-H [Estudio Hidrológico-Hidráulico] con los formularios técnicos correspondientes mostrando los cambios o modificaciones.

3. La parte proponente deberá cumplir con los requisitos y recomendaciones de las agencias consultadas, en particular el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales.
4. Se deberá dedicar a uso público cualquier franja de terreno que las agencias consultadas requieran en sus endosos.
5. Cumplir con las disposiciones reglamentarias aplicables.
6. Cualquier otro requisito pertinente para proteger el interés público.

El evidente voluminoso expediente administrativo¹⁵ continuó nutriéndose de escritos a favor y en contra de la consulta. Finalmente, el 10 de abril de 2015, Cordeco solicitó la reapertura de la consulta de ubicación.¹⁶

Evaluada en sus méritos, la Junta emitió su resolución denegatoria el 17 de diciembre de 2015.¹⁷ Fundamentó su dictamen en que el proyecto propuesto no era viable, toda vez que contraviene las políticas públicas sobre desarrollo urbano, preservación de terrenos agrícolas, desarrollos en terrenos inundables y porque allí ubican sistemas naturales y ecológicamente sensitivos que ameritan protección. Además, la determinación se basó en el hecho de que los terrenos están calificados dentro de los distritos de *conservación de recursos, preservación de*

-
7. Como parte del Programa de Modernización de Mapas que se está implantando en Puerto Rico sobre la preparación de nuevos Estudios sobre el Seguro de Inundación (FIS), se incluyen nuevos estudios hidrológicos-hidráulicos para las cuencas hidrográficas de los ríos bajo estudio y el valle inundable del Río Culebrinas. Los resultados de este estudio serán aprobados próximamente e incorporados en el mapa vigente. Por lo que el diseño de las obras de control de inundación deberá tomar en consideración los nuevos niveles de inundación base, así como los nuevos límites del valle inundable y el Cauce Mayor del Río Culebrinas y el Caño Madre Vieja, de modo que dichas obras no impacten los niveles de inundación base y límites del valle inundable y Cauce Mayor.
 - a. Cambios o modificaciones en el proyecto que conlleven impacto en los niveles de inundación base y los límites del valle inundable y el Cauce Mayor del Río Culebrinas y el Caño Madre Vieja y que se excedan más allá de lo permitido de acuerdo a la Reglamentación no serían avalados por la comunidad, lo cual podrá conllevar que los terrenos, objeto de la enmienda se vean afectados y permanezcan designados en riesgo por inundación.
 8. Una parte de los terrenos objeto de la solicitud de enmienda está afectada por la designación de "Coastal Barriers" por lo que deberá cumplir con la reglamentación aplicable sobre dicha designación.
 9. Cumplir con cualquier otro requisito de ley y/o reglamentación aplicable sobre este asunto.

¹⁵ Conforme se desprende de la relación procesal de la resolución recurrida, observamos que el expediente administrativo es muchísimo más abarcador que el sometido por la parte recurrente ante esta curia.

¹⁶ Ap. del recurso, págs. 831-929.

¹⁷ Ap. del recurso, págs. 1-63.

recursos y están clasificados como *suelo rústico común* y *suelo rústico especialmente protegido*, por lo que resultan incompatibles con el desarrollo urbano tal y como está propuesto.

Inconforme, Cordeco presentó un escrito de reconsideración.¹⁸ Una vez examinadas las contenciones presentadas, el 2 de febrero de 2016, la Junta se reafirmó en la resolución dictada, toda vez que las razones de la denegatoria no habían variado ni la parte proponente sometió planteamientos adicionales meritorios.¹⁹

No conteste aún, Cordeco, junto con los municipios de Aguada y Aguadilla, compareció mediante un recurso de revisión judicial y señaló la comisión de los siguientes errores:

Cometió error la Junta de Planificación al concluir que está impedida de aprobar el proyecto propuesto por contravenir la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico.

Cometi[ó] error la Junta de Planificación al concluir que la parte proponente no demostró tener legitimación activa para solicitar la consulta de ubicación para la construcción del dique de Aguadilla.

Cometi[ó] error la Junta de Planificación al concluir que no procede la recalificación de los terrenos donde se propone la construcción del proyecto por ser contraria a la política pública de desarrollo urbano, la preservación de terrenos agrícolas, la conservación de recursos naturales y su ubicación en áreas inundables.

Así las cosas, las partes interventoras y recurridas, residentes de la comunidad Tablonal de Aguada,²⁰ presentaron una solicitud de desestimación del recurso por falta de jurisdicción. Adujeron que los municipios de Aguada y Aguadilla nunca fueron parte del procedimiento de consulta de ubicación ante la Junta. Indicaron que ninguno de los ayuntamientos solicitó intervención, sino que solo fungieron como participantes activos del proceso. Rechazaron, además, que fueran proponentes del proyecto ante la Junta, puesto que la consulta de epígrafe es diferente al proceso dirimido ante la Junta de Calidad

¹⁸ Ap. del recurso, págs. 64-70.

¹⁹ Apéndice del recurso, págs. 71-74.

²⁰ Gil Morales Rivera, Ramonita Méndez Méndez, Alejandro Hernández Hernández, Carmen López Hernández, David Galloza Serrano, Francisco González Santiago, Kenneth Bonet Lorenzo, Kenneth Galloza Serrano, Matilde Arocho Castro, Melida López Hernández, Nicolás Acevedo Torres y Zoraida Lorenzo Méndez.

Ambiental. Por tanto, razonaron los interventores y recurridos que los municipios de Aguada y Aguadilla estaban impedidos de solicitar revisión del dictamen.

Por su parte, Cordeco presentó un escrito de oposición al requerimiento desestimatorio, al que se unieron Aguadilla y Aguada. Expuso que en 1992 ambas municipalidades, en unión al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, solicitaron al COE que realizara los estudios necesarios para controlar el problema de inundaciones en las comunidades Victoria de Aguadilla y Espinar de Aguada. Cabe señalar también que, el 21 de diciembre de 2007, ambos ayuntamientos fungieron como partes proponentes del proyecto Discovery Bay Resort & Marina ante la Junta de Calidad Ambiental. Cordeco añadió que en la resolución impugnada la Junta reseñó detalladamente la participación activa de los municipios, los cuales sometieron comentarios sobre la consulta, sus respectivos endosos y la intención de servir como agencias proponentes.

Trabada así la controversia que, a su vez, incide sobre nuestra autoridad para intervenir —por ser la falta de jurisdicción una materia privilegiada que puede plantearse en cualquier etapa de un litigio— como cuestión de umbral, atendemos el asunto de justiciabilidad planteado.

II.

Ante una solicitud de desestimación fundamentada en la falta de legitimación activa de dos de los tres recurrentes, no podemos dirimir los méritos del asunto sin antes auscultar nuestra jurisdicción para atender el presente recurso de revisión. Como se sabe, la jurisdicción de un tribunal queda determinada por la aplicación de diversas doctrinas que le dan vida al llamado principio de justiciabilidad. Este principio de limitación autoimpuesta emana del rol que corresponde a la Rama Judicial como parte de la trilogía de poderes de nuestro sistema de gobierno. Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, 190 D.P.R. 122, 133 (2014), que cita a Lozada Sánchez et al. v. JCA, 184 D.P.R. 898, 917 (2012). Una de esas doctrinas es la de legitimación activa que, como corolario del principio de

justiciabilidad, postula que el demandante debe tener capacidad suficiente para realizar con eficacia actos procesales como parte litigante y que, además, posee un interés especial y particularizado. Torres Montalvo v. Gobernador ELA, 194 D.P.R. 760, 767 (2016); Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center, 124 D.P.R. 559, 563 (1989).

Es norma firmemente asentada que una parte tiene legitimación activa para presentar una reclamación judicial si cumple los siguientes requisitos: (1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real, inmediato y preciso, es decir, no es abstracto o hipotético; (3) existe un nexo causal entre la acción que se ejercita y el daño alegado; y (4) la causa de acción surge al amparo de la Constitución o de la ley. Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, *supra*, pág. 133; Lozada Sánchez et al. v. JCA, *supra*, pág. 917; Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe., 178 D.P.R. 563, 572 (2010); Col. Peritos Elec. v. A.E.E., 150 D.P.R. 327, 331 (2000); Asoc. Maestros P.R. v. Scio. Educación, 137 D.P.R. 528, 535 (1994); Hernández Torres v. Hernández Colón, et al., 131 D.P.R. 593, 599 (1992).

Asimismo, no hay duda de que la doctrina de acción legitimada tiene plena vigencia en el campo del derecho administrativo, por lo que es indispensable que el recurrente debe satisfacer el requisito de legitimación. Esta doctrina está relacionada con quién es la “parte obvia” del proceso administrativo, en referencia a la parte que ha sido objeto de la actuación de la agencia. Diferente es la instancia en que la determinación administrativa meramente tiene un impacto o consecuencia sobre otro sujeto. Demetrio Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme págs. 652-653 (3ª ed., Forum 2013). Al respecto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado lo siguiente:

En el contexto de los procedimientos administrativos, sabemos que una parte puede considerarse como agraviada e interesada a los efectos de participar en los procedimientos ante una agencia[,] pero carecer de legitimación para presentar un recurso de revisión judicial. (...) [Q]uien cuestione la actuación de una agencia mediante un recurso de revisión judicial tiene que demostrar que goza de legitimación activa en función de las

disposiciones de la [Sección 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme], que preceptúa que una “parte adversamente afectada” por una orden o resolución final de una agencia podrá presentar ese recurso ante el Tribunal de Apelaciones. Al interpretar esa disposición dijimos que **quien recurra en revisión debe satisfacer dos requisitos: (1) ser parte y (2) que la decisión de la agencia le haya afectado de manera adversa.**

Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, *supra*, págs. 134-135. (Énfasis nuestro y citas omitidas).

Con relación al primer requisito, para los fines de la revisión judicial, es “parte” el promovido, el promovente y el interventor así reconocido, una vez presente una solicitud fundamentada. 3 L.P.R.A. § 2102(f, k); véase, JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 D.P.R. 177, 191-192 (2009). Sin embargo, como antes dicho, ser parte en un procedimiento administrativo no asegura poseer legitimación activa para recurrir la determinación final de la agencia ante el foro judicial revisor, ya que a este, no a aquella, es al que le aplica la limitación constitucional de *caso y controversia*. Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, *supra*, pág. 134. En cuanto al segundo requisito, la parte debe establecer de manera particular cómo le afecta adversa y directamente la decisión administrativa. Por ende, “no es suficiente que la actuación gubernamental tenga un efecto sobre el litigante, sino que ese efecto tiene que ser adverso o desfavorable a sus intereses”. Fundación Surfrider Inc. v. A.R.Pe., *supra*, pág. 577. **La parte que recurra una determinación administrativa tiene que demostrar su legitimación en todas las etapas del proceso judicial.** *Id.*, pág. 585. Esta legitimación se demuestra mediante la alegación de hechos específicos, de manera que el tribunal pueda constatar que en efecto se es una parte adversamente afectada por la decisión impugnada. *Id.*; Muns. de Aguada y Aguadilla v. JCA, *supra*, págs. 135-136. Esto es así porque los tribunales solo deben intervenir en controversias “reales y vivas”. Lozada Sánchez et al. v. JCA, *supra*, pág. 913. “[L]os tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas”. ELA v. Aguayo, 80 D.P.R. 552, 558-559 (1958).

En el presente caso, durante el transcurso de la vista pública, celebrada luego de un prolijo trámite procesal, se solicitó a la Junta que aclarara quiénes eran las partes de la consulta de ubicación.²¹ En el informe sometido en el 2010, la Junta no identificó a los municipios de Aguada y Aguadilla entre las partes interventoras.²² En cuanto a la parte proponente, únicamente reconoció a Cordeco.

De igual forma, en la resolución recurrida emitida cinco años después, aunque la Junta notificó a los dos municipios como “partes”, incluyó en las determinaciones de hechos la activa participación de los ayuntamientos en el proceso de consulta de ubicación, la intención de los respectivos alcaldes de servir como agencias proponentes, según surge de una carta enviada en 2006, así como los endosos de los gobiernos municipales, nunca reconoció expresamente a los municipios de Aguada y Aguadilla como partes interventoras. La Junta indicó incluso que la consulta “no [fue] presentada por una agencia del gobierno o municipio, sino por una parte privada”.²³

La Sección 2.00 del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la Junta de Planificación, Reglamento 6031, de 13 de octubre de 1999, hoy día derogado, pero vigente al momento de la solicitud de la consulta, en su inciso 7, definía “consulta de ubicación” como

el procedimiento ante la Junta de Planificación, para que evalúe, pase juicio y tome la determinación que estime pertinente, sobre propuestos usos de terrenos que no son permitidos ministerialmente por la reglamentación aplicable en áreas zonificadas, pero que las disposiciones reglamentarias proveen para que se consideren por la Junta de Planificación. En áreas no zonificadas, incluye propuestos usos de terrenos que por su naturaleza, complejidad, magnitud, impacto físico, económico, ambiental y social, pudiesen afectar, significativamente, el desarrollo de un sector. **Esta consulta se identificará, como pública o privada, dependiendo de quién la origine** e incluye los proyectos de desarrollos extensos a considerarse bajo las disposiciones del Reglamento de Zonificación de Puerto Rico, (Reglamento de Planificación Núm. 4), y aquellos de carácter regional o que están en conformidad con las facultades que retiene la Junta de Planificación, bajo las disposiciones de la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991,

²¹ Ap. del recurso, págs. 475-476.

²² Véase Ap. del recurso, págs. 1069-1070, acápite 15.

²³ Ap. del recurso, pág. 56.

según enmendada, y el Reglamento sobre los Planes de Ordenación Municipal y la Transferencia y Administración de Facultades (Reglamento de Planificación Núm. 24).

(Énfasis suplido).

Dicha reglamentación define, además, los siguientes términos:

16. **INTERVENTOR** - Aquella persona que no sea parte original en cualquier procedimiento adjudicativo que la Junta lleve a cabo y que haya demostrado su capacidad o interés en el procedimiento.²⁴

[...]

26. **PARTE** - Toda persona o agencia autorizada por ley, a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o que sea parte en dicha acción, o que se le permita intervenir o participar en la misma, o que haya radicado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden, o que sea designada como parte en dicho procedimiento.

[...]

28. **PROPONENTE** - Cualquier persona, natural o jurídica, propietaria o dueña de un terreno o con una opción de compra que inicie el procedimiento de adjudicación.

(Énfasis suplido).

De otro lado, la Sección 3.01 del Reglamento 6031 establecía que en el caso de **proyectos públicos**, el jefe de la agencia (es decir, el ejecutivo municipal) es la persona con capacidad y legitimación para fungir como proponente de la consulta. Más adelante, en la Sección 4.03 de la reglamentación precitada se establece que “[c]uando se trate de mejoras públicas en terrenos de propiedad privada, la parte proponente, someterá evidencia de que notificó al titular del predio”.

En el caso de autos, ninguno de los predios destinados a la ubicación del proyecto pertenece a los ayuntamientos. El expediente carece de evidencia que demuestre que el Municipio de Aguadilla haya iniciado un procedimiento de expropiación de aquellos predios bajo su jurisdicción, cuyos titulares son otros terceros, es decir, que no pertenecen a Cordeco. Más aún, según hizo constar la Junta en su resolución, la familia Cámara-Esteves, que solicitó y fue reconocida como parte interventora, no fue notificada como requiere la reglamentación ni

²⁴ En contravención a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, este reglamento no contemplaba el requisito a los interventores de presentar una solicitud fundamentada.

por Cordeco ni por los municipios sobre el proyecto que el proponente pretende realizar en los terrenos de su propiedad.²⁵

Por tanto, aunque ambas municipalidades demostraron su capacidad e interés en el proceso de consulta, mediante una intervención y una participación vigorosas en los procedimientos adjudicativos que celebró la Junta, es decir, aunque Aguada y Aguadilla fueron partícipes activos, con interés legítimo en la consulta de ubicación, es forzoso concluir que no son propiamente los proponentes del proyecto.

Incluso, aunque se les reconociera como partes en los aludidos procesos, Aguada y Aguadilla no son “partes obvias” y carecen de legitimación activa **para incoar el presente recurso de manera independiente o conjuntamente con Cordeco**. Debe recordarse que, aun cuando nuestro Tribunal Supremo haya reconocido que

los requisitos de legitimación activa deben interpretarse de forma flexible y liberal, particularmente al atender reclamos dirigidos contra las agencias y funcionarios gubernamentales, esto no implica que se haya abandonado el requisito de que todo litigante tiene que demostrar que ha sufrido un daño concreto y palpable para que los tribunales consideren su reclamo en los méritos.

Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe., *supra*, pág. 585.

A base de los precedentes citados y vinculantes, el presente recurso de revisión judicial carece de alegaciones específicas que denoten cuál fue el daño palpable sufrido al interés público de los ayuntamientos. No se alude concretamente a la lesión específica que la denegatoria de la consulta causó a las municipalidades. No se presentan hechos ni alegaciones suficientes en Derecho que demuestren los daños a sus intereses particulares. La decisión administrativa tampoco incide sobre las prerrogativas de los ejecutivos de Aguada y Aguadilla para implantar la política pública de sus gobiernos, conforme las leyes y reglamentos pertinentes, en la promoción del bienestar social y económico de la población aguadeña y aguadillana. La resolución impugnada no interviene con que los gobiernos municipales puedan retomar la construcción de los diques recomendados por el COE, en su

²⁵ Id.

interés de controlar las inundaciones de los sectores afectados. Tampoco les priva de enmendar los planos de ordenación territorial adoptados, siempre que se observe el cumplimiento del ordenamiento legal pertinente.

Concluimos que los municipios de Aguada y Aguadilla carecen de legitimación activa para incoar a su nombre el presente recurso de revisión judicial, ya que incumplieron con la normativa jurisprudencial vigente para poder recurrir ante esta curia. Consecuentemente, procede su desestimación en lo que respecta a ambas entidades municipales.

Atendida la cuestión jurisdiccional, con el beneficio de la transcripción de la prueba oral y la comparecencia de las partes recurridas, estamos en posición de resolver en sus méritos los errores señalados por el proponente privado de la consulta de ubicación, Cordeco.

Veamos, antes, la doctrina que guía nuestra intervención.

III.

- A -

La revisión judicial de las determinaciones finales de la Junta de Planificación se realiza en virtud de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (en adelante, LPAU), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. §§ 2171 y ss. La LPAU y la jurisprudencia dispone que la revisión judicial se circunscribe a evaluar: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad de expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio el foro revisor no tiene limitación alguna. 3 L.P.R.A. § 2175; OCS v. Triple-S, 191 D.P.R. 536, 555 (2014).

Las determinaciones de hechos del ente administrativo se sostendrán si se basan en la evidencia sustancial que obra en el expediente, considerado en su totalidad. A esos fines, el concepto de

“evidencia sustancial” ha sido definido por la jurisprudencia como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 D.P.R. 177, 186-187 (2009); Ramírez v. Depto. de Salud, 147 D.P.R. 901, 905 (1999); Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo, 74 D.P.R. 670, 887 (1953). Ello no requiere que a la luz de la prueba que obre en autos la decisión de la agencia refleje la única conclusión lógica a la que podría llegar un juzgador. Sin embargo, no se considerará como correcta una determinación sostenida por un mero destello de evidencia. El criterio rector en estos casos será la razonabilidad de la determinación de la agencia luego de considerarse el expediente administrativo completo. Pagán Santiago, et al v. ASR, 185 D.P.R. 341, 358-359 (2012).

La parte que impugna judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que estas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables. Rebollo v. Yiyi Motors, 161 D.P.R. 69, 77 (2004). Por ello, la parte legitimada debe demostrar que existe otra prueba que sostenga que la actuación de la agencia no está fundamentada en evidencia sustancial o que reduzca el valor de la evidencia impugnada. Morales Tañón v. AEE, 193 D.P.R. 144, 550 (2015); OEG v. Santiago Guzmán, 188 D.P.R. 215, 227 (2013).

Como mencionamos, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el foro revisor. Los tribunales, como concedores del Derecho, no tienen que dar deferencia a las interpretaciones de las normas jurídicas que hacen las agencias administrativas. Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella, 175 D.P.R. 464, 469-470 (2009). No obstante, es norma asentada que los tribunales no pueden descartar livianamente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. Torres Santiago v. Depto. Justicia, 181 D.P.R. 969, 1002-1003 (2011). Por el contrario, deben dar gran peso y deferencia a las

interpretaciones de los organismos administrativos de las leyes y reglamentos que administran. Incluso, en los casos dudosos, y aun cuando pueda haber una interpretación distinta de las leyes y reglamentos que administran, “la determinación de la agencia merece deferencia sustancial”. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, *supra*, pág. 187; Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, 179 D.P.R. 923, 940 (2010).

A base de lo expuesto antes, es norma reiterada que los procedimientos y las decisiones de los organismos administrativos están también cobijados por una presunción de regularidad y corrección. OCS v. Triple-S, *supra*, pág. 693; The Sembler Co. v. Mun. de Carolina, 185 D.P.R. 800, 821 (2012); Caribbean Communications v. Pol. de P.R., 176 D.P.R. 978, 1006 (2009); Vélez v. A.R.Pe., 167 D.P.R. 684, 693 (2006); Mun. de San Juan v. J.C.A., 152 D.P.R. 673, 761 (2000). Es decir, las determinaciones de las agencias administrativas merecen gran respeto y deferencia, siempre y cuando no constituyan una actuación arbitraria, ilegal, irrazonable o cuando la determinación no se sostenga por evidencia sustancial que obre en el expediente. Por ello, solo se justifica la intervención del tribunal en los casos que exista una ausencia de prueba adecuada o error manifiesto en la apreciación de la evidencia. OEG v. Santiago Guzmán, *supra*, pág. 227. Debido a esto, la revisión judicial se limita al examen de la razonabilidad de la actuación de la agencia. El tribunal revisor, por tanto, podrá intervenir con los foros administrativos cuando la decisión adoptada no está basada en la evidencia sustancial, o se ha errado en la aplicación de la ley, o cuando la actuación es arbitraria, irrazonable, ilegal o afecta derechos fundamentales. Caribbean Communication v. Pol. de P.R., *supra*, pág. 1006.

En fin, la norma general establecida es que las decisiones de las agencias administrativas deben ser consideradas con gran deferencia por los tribunales apelativos, por razón de la experiencia y conocimiento

especializado de estas respecto a las facultades que se les han delegado. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, *supra*, pág. 186. Precisamente, con el alcance limitado de la función apelativa de los tribunales lo que se pretende es “evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor”. Vélez v. A.R.Pe., *supra*, pág. 693; P.R.T.C. v. Junta Reg. Tel. de P.R., 151 D.P.R. 269, 282 (2000).

- B -

La preeminencia que tiene para nuestro pueblo el uso adecuado y coherente de nuestros recursos naturales es un valor de entronque constitucional. La Constitución de Puerto Rico establece que será política pública del Gobierno “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”. Const. de P.R., Art. VI, § 19; Hernández, Álvarez v. Centro Unido, 168 D.P.R. 592, 614, 617 (2006). Ortiz Gómez et al. v. J. Plan., 152 D.P.R. 8, 16 (2000). La política pública dirigida a la protección de los recursos naturales se ha establecido a través de una amplia legislación. Por ello, cada organismo adjudicativo debe tener presente el ordenamiento legal y reglamentario, al momento de adoptar las decisiones que puedan afectar el medio ambiente, conforme las competencias que le han sido encomendadas. Maldonado v. Junta de Planificación, 171 D.P.R. 46, 63-64 (2007).

En el ejercicio de su poder para viabilizar el ideal de la Carta Magna, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Orgánica de la Junta de Planificación, Ley Núm. 75 de 24 junio de 1975, 23 L.P.R.A. §§ 62 y ss., con el propósito de delegar en el organismo el **desarrollo integral del**

País

de modo coordinado, adecuado, económico, el cual, de acuerdo con las actuales y futuras necesidades sociales y los recursos humanos, ambientales, físicos y económicos, hubiere de fomentar en la mejor forma la salud, la seguridad, el orden, la convivencia, la prosperidad, la defensa, la cultura, la solidez económica y el bienestar general de los actuales y futuros habitantes, y aquella eficiencia, economía y bienestar social en el proceso de

desarrollo, en la distribución de población, en el uso de las tierras y otros recursos naturales, y en las mejoras públicas que tiendan a crear condiciones favorables para que la sociedad pueda desarrollarse integralmente.

23 L.P.R.A. § 62c. (Énfasis suplido).

En lo que atañe al caso de autos, la Sección 3.03 del Reglamento 6031, supra, disponía sobre los proyectos que requieren consulta; así rezaba:

1. En **áreas zonificadas**, proyectos cuyo uso e intensidad no son permitidos ministerialmente por el Reglamento de Zonificación de Puerto Rico (Reglamento de Zonificación Núm. 4), o por un Plan de Ordenación Territorial, sino que dicha reglamentación permite que los mismos puedan ser autorizados por la Junta, en el ejercicio de sus facultades discrecionales, siguiendo el trámite de consulta de ubicación. Incluye, además, toda mejora pública, excepto aquellas de las cuales están exentos los organismos gubernamentales, incluyendo los municipios que hayan obtenido su autonomía municipal, a tenor con la Ley Núm. 81 del 30 de agosto 1991, según enmendada, y las delegadas a la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE), mediante resolución expresa de la Junta.

2. En **áreas no zonificadas**, proyectos cuya naturaleza y magnitud tienen un impacto significativo en el ámbito físico, económico y social del sector en que ha de ubicarse, como resultado de lo cual puede esperarse un cambio en los patrones de conducta general de ese sector (aumento o disminución poblacional, cambio en las actividades de producción, consumo y vicios, cambios en el desarrollo físico sector, incluyendo el grado de contaminación del ambiente). Incluye, además, toda mejora pública, excepto aquellas de las cuales están exentos los organismos gubernamentales, incluyendo los municipios que hayan obtenido su autonomía municipal a tenor con Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, y las delegadas a la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE), mediante resolución expresa de la Junta.

(Énfasis suplido).

Asimismo, la reglamentación ya citada, establecía en la Sección 4.02 la información que el proponente debe someter para la evaluación de las instalaciones comerciales:

1. Categoría del proyecto - Para propósitos de análisis, se distinguen cinco (5) categorías de centros comerciales:

a. Vecinal - Aquellos con un área neta de ventas y almacén que no exceden de 34,999 pies cuadrados.

b. Comunal - Aquellos con un área neta de ventas y almacén que fluctúa entre 35,000 y 99,999 pies cuadrados.

c. Sub-regional - Aquellos con un área neta de ventas que fluctúa entre 100,000 y 249,999 pies cuadrados.

d. Regional - Aquellos con un área que fluctúa entre 250,000 y 999,999 pies cuadrados.

e. Supra-regional - Aquellos con un área neta de ventas y almacén mayor de 1,000,000 pies cuadrados.

2. Descripción del proyecto: Tipos de usos y área neta de venta de cada tipo, características físicas, tales como: número de estructuras, áreas de pasillos, áreas de almacén y área bruta total de construcción.

3. Establecer cómo armoniza la propuesta con el Plan de Usos de Terrenos, hasta donde este haya sido estudiado o adoptado.

4. Establecer cómo se beneficia la ciudadanía y el pueblo de Puerto Rico con la propuesta, tomando en consideración: (a) la creación de empleos, (b) la inversión, (c) aportación a las patentes municipales, (d) otros.

5. Enmarcar el proyecto propuesto en el contexto de la actividad comercial existente y aprobada en el área de Mercado, incluyendo: (a) la saturación de mercado, (b) la oferta de servicios en el área dentro del renglón ofrecido, (c) los comercios existentes de los cascos tradicionales adyacentes y las avenidas principales comerciales. Así también, se deberá tomar en consideración el impacto adverso o positivo que traerá el nuevo proyecto al área petitionada en términos comerciales o generales. También, se analizará las condiciones socio-económicas prevalecientes, tales como: el ingreso per cápita, el desempleo, y otras que puedan arrojar luz sobre la viabilidad del proyecto. Todo esto, conforme a la categoría del proyecto, a la luz de las condiciones socio-económicas prevalecientes en la región.

6. Capacidad de la infraestructura existente y/o propuesta.

(Énfasis suplido).

En cuanto al ejercicio discrecional y pericial que la Junta realiza al evaluar una consulta de ubicación y las enmiendas sometidas para su consideración, el Reglamento 6031 disponía lo siguiente:

7.01 - EVALUACIÓN, TRAMITACIÓN Y DISPOSICIÓN DE LA CONSULTA

La Junta de Planificación, estudiará, tramitará y resolverá las consultas de ubicación, tomando en consideración, entre otros, los siguientes documentos y elementos de juicio: Ley Orgánica de la Junta de Planificación (Ley Núm. 75 del 24 de junio de 1975, según enmendada), Ley de Municipios Autónomos (Ley 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada); Plan de Desarrollo Integral, Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico; Planes de Usos de Terrenos (incluye Mapas de Expansión Urbana); Mapas de Zonificación; Mapas de Zonas Susceptibles a Inundaciones; Planes de Ordenación Territorial, adoptados por la Junta de Planificación y aprobados por el Gobernador; Planes Regionales, adoptados por la Junta y aprobados por el Gobernador; Reglamentos de Planificación y otra reglamentación aplicable; Programa de Inversiones de Cuatro Años, localización específica del proyecto, usos existentes en el sector, situación de la infraestructura física y social en el lugar (calles, acueductos y alcantarillado, energía eléctrica, transportación, recogido de basura, servicio policíaco y

otros); rasgos topográficos, condición de inundabilidad, condición del subsuelo, densidad poblacional, grado de contaminación del ambiente, distancia entre los terrenos y las áreas construidas, importancia agrícola, ambiental o turística de los terrenos, y otras condiciones sociales, económicas y físicas análogas.

Además de lo anterior, en las consultas públicas, se tomará en consideración, entre otros: el costo del proyecto, la disponibilidad y procedencia de fondos, programación de la obra, posibles conflictos con obras de otros organismos gubernamentales. Si se tratare de una transacción, también se considerará la necesidad de la misma, si la propiedad fue ofrecida a otros organismos gubernamentales, conveniencia de que la propiedad pase de pública a privada, y otras leyes aplicables al tipo de transacción.

La aprobación de una consulta pública no implica, en forma alguna, la aprobación del proyecto de transacción o de construcción en sí, el cual deberá regirse por lo establecido en este Reglamento y por cualquier Resolución de la Junta, eximiendo de la presentación a tal proyecto de transacción o de construcción. No obstante, lo anterior, la Junta podrá autorizar conjuntamente con la consulta de ubicación para el uso de terrenos, la transacción correspondiente a solicitud de la agencia proponente o podrá delegar en la ARPE la transacción conjuntamente con las etapas posteriores en la ARPE.

La Junta de Planificación consultará, cuando lo considere necesario, a cualesquiera de los organismos gubernamentales, comisiones locales de planificación y otras entidades públicas y privadas, que de alguna manera tengan relación con los proyectos bajo estudio. Se requerirá a las partes consultadas, que notifiquen copia de sus, comentarios a la parte proponente y a las partes opositoras, si las hubiere, al momento de ofrecer sus comentarios. La parte interesada tendrá diez (10) días calendario, a partir de la fecha de notificación de los comentarios para responder a los mismos.

Cuando la Junta lo estime necesario, para el análisis de una consulta, se requerirá del proponente la información adicional o aclaratoria pertinente. De no someterse la información requerida dentro del término estipulado, la Junta, podrá tomar la acción que corresponda, incluso podría denegar o archivar la consulta por falta de interés. Esta información podrá incluir, entre otras, estudios técnicos más abarcadores, tales como, pero sin limitarse a: Estudios Hidrológicos-Hidráulicos, Estudios de Nivel de Ruido, Análisis de Tránsito, Evaluaciones Ambientales (EA), y Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) o Determinación de Impacto Ambiental No Significativo (DN) o cualquier otro documento ambiental que se estime pertinente, también definido en este Reglamento. Las Evaluaciones Ambientales y las Declaraciones de Impacto Ambiental, se prepararán, conforme al "Reglamento Sobre Declaraciones de Impacto Ambiental," de la Junta de Calidad Ambiental, vigente. El periodo de seis (6) meses establecido por ley para resolver la consulta, se entenderá interrumpido mientras no se provea la información requerida. La Junta, adjudicará la consulta, pública o privada, luego de que se haya Certificado el cumplimiento con la Ley Núm. 9 del 18 de junio de 1970, según enmendada y la reglamentación ambiental vigente.

La Junta podrá ordenar la celebración de vistas administrativas a iniciativa propia o a petición de partes, o vistas públicas en cualquier caso en que entienda que merecen seguir ese procedimiento, cuando así lo establezca la reglamentación o legislación vigente.

7.02 - CONSIDERACIÓN DE ENMIENDAS A CONSULTAS

De surgir la necesidad de hacer cambios a un proyecto que altere la consulta aprobada, se deberá someter una solicitud de enmienda a la Junta explicando en detalle la naturaleza de la enmienda y la razón para la misma, así como toda la documentación (planos, estudios, etc.), pertinente y necesaria para que la Junta pueda tomar la determinación correspondiente. Dicha solicitud deberá someterse en la Oficina del Secretario de la Junta. No obstante, lo anterior la Junta de Planificación podrá solicitar cualquier otra información necesaria que estime pertinente para considerar la enmienda. Como resultado de la evaluación de los cambios propuestos y dependiendo de la naturaleza y magnitud de los mismos con relación a la consulta original, la Junta, podrá requerir la radicación de una nueva consulta y el cobro correspondiente.

La radicación de una enmienda antes de la Junta tomar una determinación sobre la consulta radicada originalmente, podría tener el efecto de reiniciar los trámites interagenciales, lo que aumentaría el tiempo necesario para su análisis. De ser este el caso, el periodo para resolver, comenzará a partir de la fecha de radicación de la enmienda.

La parte proponente notificará a cualquier interventor reconocido, copia de toda la documentación sometida al radicar la enmienda sometiendo evidencia de dicha notificación a la Junta de Planificación.

(Énfasis suplido).

En lo pertinente a las cuestiones planteadas, es importante señalar que, en armonía con el derecho administrativo, la Junta adopta su determinación final conforme la **totalidad del expediente**. Así se establecía en la Sección 9.00 del Reglamento 6031 y lo sigue afirmando la LPAU.

Esbozado el marco jurídico pertinente, a continuación, examinamos los errores señalados por la parte recurrente, en conformidad con el ordenamiento legal aplicable a cada cuestión y con la doctrina de revisión judicial.

IV.

- A -

Plantea el recurrente que la Junta no debió concluir que estaba impedida de aprobar el proyecto por este contravenir la Ley de Municipios

Autónomos, infra, al establecer que el proyecto propone un desarrollo incompatible con la clasificación de terrenos.

Nuestro Alto Foro ha expresado que el proceso de planificar y zonificar es de naturaleza cuasi legislativa y reglamentaria. Luan Investment Corp. v. Román, 125 D.P.R. 533, 545-546 (1990). A través de la zonificación, el Estado regula el uso de la propiedad y pone en práctica la política pública y los principios de la planificación que guiarán el desarrollo armonioso del País. Borchow Hosp. V. Jta. De Planificación, 177 D.P.R. 545, 556-557 (2009); Hatillo Cash & Carry v. 173 D.P.R. 934, 953 (2008). Mediante los procesos de planificación de la Junta, esta establece su política pública y ejerce aquellas facultades y poderes delegados en el ámbito de la reglamentación de zonificación y planificación de usos de terrenos. Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe., supra, pág. 947. Ahora bien, la función de zonificar u ordenar los territorios de la Isla no es exclusiva de la Junta. Los municipios también tienen la facultad de ordenar sus territorios mediante un plan de ordenación territorial. A estos efectos, la Ley de Municipios Autónomos (en adelante, LMA), Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, 21 L.P.R.A. §§ 4001 y ss., autoriza a los municipios a adoptar planes de ordenación territorial que deberán cumplir con metas y objetivos dirigidos a la promoción del bienestar social y económico de la población y que

protegerán los suelos, promoverán el uso balanceado, provechoso y eficaz de los mismos y propiciarán el desarrollo cabal de cada municipio.

[...]

Los municipios no aprobarán desarrollos que puedan limitar o impedir el libre acceso del público a las costas o playas, ni que conlleven su disfrute privado o exclusivo en menoscabo o perjuicio del legítimo derecho del pueblo de Puerto Rico al libre uso y disfrute de las mismas.

21 L.P.R.A. § 4602. (Énfasis suplido).

Los planes de ordenación territorial son elaborados por los municipios en estrecha coordinación con la Junta y con otras agencias públicas para asegurar su compatibilidad con planes estatales, regionales y de otros municipios. 21 L.P.R.A. § 4606. La implantación de este tipo de

plan requiere un proceso previo intenso, toda vez que exige establecer de manera integral la política pública del Gobierno, junto con la participación ciudadana. Borchow Hosp. V. Jta. De Planificación, *supra*, pág. 559.

La vigencia de un plan de ordenación territorial está supeditada a la aprobación de la Legislatura Municipal, la adopción por parte de la Junta y la aprobación del Gobernador. 21 L.P.R.A. § 4606. Una vez el proceso de aprobación se completa, el plan territorial sirve como instrumento de ordenación integral y estratégico del territorio municipal. Dentro de un determinado plazo de vigencia, el plan territorial define los elementos fundamentales de la ordenación territorial y establece los programas para su desarrollo y ejecución. 21 L.P.R.A. § 4603.

Sobre el plan de ordenación territorial, la LMA estatuye que

[u]na de sus funciones será dividir la totalidad del suelo municipal en tres categorías básicas: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo rústico. Este sistema de clasificación se utilizará para disponer la ordenación de los casos y las estructuras en estos suelos y las categorías a ser creadas dentro del mismo serán cónsonas y uniformes con aquellas creadas mediante Reglamento por la Junta de Planificación de Puerto Rico y de conformidad con la Ley Núm. 550 de 3 de octubre de 2004, conocida como “Ley para el Plan de Uso de Terrenos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. La designación de suelo urbanizable, si alguna, se hará de acuerdo a la determinación del plan sobre la demanda por suelo urbano. Una vez el Plan Territorial entre en vigor, toda decisión sobre el uso del suelo se hará en conformidad con el mismo.²⁶

En el suelo urbano el Plan Territorial cumplirá, entre otros, con lo siguiente: proveer para subsanar deficiencias del desarrollo existente, propiciar el intercambio social y las transacciones económicas, promover el uso eficiente del suelo, y conservar el patrimonio cultural.

[...]

19 L.P.R.A. § 4603. (Énfasis suplido).

Con relación al suelo rústico, la disposición anterior establece que el plan de ordenación territorial debe cumplir con el proceso urbanizador, lo que incluye “**mantener libre dicho suelo del proceso urbanizador; evitar la degradación del paisaje y la destrucción del patrimonio**

²⁶ Esta disposición fue añadida a la Ley de Municipios Autónomos, mediante la Ley 132-2005, que además dispuso en su Artículo 2 que “[l]os municipios que hubieran establecido categorías no cónsonas a las fijadas por ese Artículo, deberán entrar en conformidad en un periodo no mayor de veinticuatro (24) meses”.

natural; establecer medidas para el uso del suelo de forma no urbana; delimitar el suelo que debe ser especialmente protegido debido a sus características especiales, o establecer planes para el manejo de los recursos naturales y agrícolas". 19 L.P.R.A. § 4603 (Énfasis suplido).

El concepto de suelo rústico comprende dos categorías:

(a) Suelo rústico común: Es aquel **no contemplado para uso urbano o urbanizable** en un Plan Territorial debido, entre otros, a que el suelo urbano o urbanizable clasificado por el Plan es suficiente para acomodar el desarrollo urbano esperado.

(b) Suelo rústico especialmente protegido: Es aquel no contemplado para uso urbano o urbanizable en un Plan Territorial, y que **por su especial ubicación, topografía, valor estético, arqueológico o ecológico, recursos naturales únicos u otros atributos, se identifica como un terreno que nunca deberá utilizarse como suelo urbano.**

19 L.P.R.A. § 4603. (Énfasis suplido).

De otro lado, como es sabido, nuestro ordenamiento jurídico ha acogido la doctrina de reglamentación pendiente, la cual establece que con la mera presentación de una solicitud no se adquiere un derecho a su otorgamiento, aun cuando al tiempo de presentarse, la reglamentación vigente lo permitía. Por ende, si a la fecha de la presentación de la solicitud existe una nueva reglamentación pendiente de aprobación y esta se aprueba antes de que la solicitud se resuelva, dicha reglamentación se puede utilizar a la hora de conceder o denegar la solicitud de consulta. Distinto es el caso, claro está, en que la consulta de ubicación haya sido concedida antes de entrar en vigor la nueva reglamentación. Esto, porque el solicitante ya tendría un derecho adquirido del cual no puede ser despojado sin salvaguardar su debido proceso de ley. Maldonado v. Junta de Planificación, 171 D.P.R. 46, 66-67 (2007). Sin embargo, la vigencia de una reglamentación puede variar si la ley orgánica así lo dispone.

Al armonizar las disposiciones antes citadas, entendemos que, si un municipio no ha adoptado un plan de ordenación territorial, es necesario acudir a la zonificaciones establecidas por la Junta para dicho municipio. No obstante, si el municipio ya ha adoptado un plan de ordenación

territorial, en este no solo debe estar clasificada la **totalidad** de los suelos dentro de la jurisdicción municipal; sino que, **una vez el plan territorial entra en vigor**, independientemente de si la Junta conserva o no la jurisdicción sobre la consulta, **toda** decisión sobre el uso de los terrenos debe ser consistente con lo establecido en el plan de ordenación territorial. Dicho de otra manera, cuando un municipio adopta un plan de ordenación territorial al amparo de la LMA, entonces, frente a este cede la zonificación adoptada por la Junta.²⁷

²⁷ En Ranthkopf's The Law of Zoning and Planning, el tratadista Edward H. Ziegler, Jr. expresó lo siguiente:

In many cases, there is no definite refusal by the building inspector to issue the permit applied for. Instead, there is a deliberate course of delay intended to prevent the applicant from securing vested rights (which normally would be secured through substantial construction in reliance upon a permit) while the municipal officials and legislators enact and make effective an amendment to an ordinance which would prevent the structure or use applied for. Often, the proposed legislation is prompted by a particular permit application and is intended to prevent it.

A building inspector has no right to willingly delay or withhold a permit from a property owner who has made an application and filed plans and specifications conforming to the requirements of an ordinance. However, this right of a landowner to compel action to be taken upon his application is circumscribed by the rule that where an amended ordinance—pursuant to which the use or structure referred to in the permit would become illegal—has become effective, **the court will apply the law that exists at the time its decision is to be made, and will not compel the issuance of a permit which would be ineffective to confer vested rights.**

This latter rule has been held not to apply in cases in which the willful delay was specifically intended to frustrate an applicant's project by permitting the prohibitory amendment to become effective. These cases have been held to constitute a "special facts exception" to the rule that a case must be decided on the law as it exists at the time of decision. In such cases, the landowner has been held to be entitled to the issuance of the building permit applied for in spite of the adoption of the amendment.

Ranthkopf's The Law of Zoning and Planning, *Frustration by delay* § 69:16 (4th ed. November, 2016).

En la nota al calce número 3, se cita a National Amusements, Inc. v. Commissioner of Inspectional Services Dept. of Boston, 26 Mass. App. Ct. 80, 523 N.E.2d 789 (1988); Caputo v. Board of Appeals of Somerville, 330 Mass. 107, 111 N.E.2d 674 (1953); Crecca v. Nucera, 52 N.J. Super. 279, 283, 145 A.2d 477 (App. Div. 1958); Boardwalk & Seashore Corporation v. Murdock, 286 N.Y. 494, 36 N.E.2d 678 (1941); Von Der Heide v. Zoning Bd. of Appeals of Town of Somers, Westchester County, 282 A.D. 1076, 126 N.Y.S.2d 852 (2d Dep't 1953); In re Cherry, 201 A.D. 856, 193 N.Y.S. 57 (2d Dep't 1922), *aff'd*, 234 N.Y. 607, 138 N.E. 465 (1922).

This treatise was cited in support of the proposition that if a prohibitory ordinance becomes effective prior to the decision of the court on an application for an order directing the issuance of the permit, the court must construe the duty of the building superintendent in accordance with the provisions of the ordinance which prevailed at the time the application for the permit was filed. Dyl & Dyl Development Corp. v. Building Dept. of City of Yonkers, 31 A.D.2d 818, 298 N.Y.S.2d 45, 46 (2d Dep't 1969). The court remanded the matter to the lower court to determine whether in making its order directing the issuance of the permit, that court had considered the effect of an amendment to the zoning ordinance passed after the proceedings had been submitted to it, but before the order was issued. This would have prohibited the construction of the apartment house for which the building permit was applied. The court also stated that upon the remand, the petitioners should be given an opportunity to prove their claim that appellant withheld willfully and refused to issue the permit, and, in addition, misled and hindered them to the end that if he had acted with reasonable promptness, their permit would have been granted and then could have acquired a vested right, as stated in the leading New York case of Dubow v. Ross, 254 A.D. 706, 3 N.Y.S.2d 862 (2d Dep't 1938).

En lo concerniente al caso de autos, al momento de la solicitud de consulta de ubicación, el Municipio de Aguadilla tenía vigente un Plan de Ordenación Territorial, aprobado desde el 21 de septiembre de 2000, con las jerarquías I-III transferidas el 30 de septiembre de 2002.²⁸ En relación con el Municipio de Aguada, el Plan de Ordenación Territorial completó su aprobación el 20 de diciembre de 2012. La reapertura y adjudicación de la consulta de ubicación de epígrafe tuvo lugar en el año 2015.

Aun cuando el Plan Territorial de Aguada no estaba pendiente a la fecha de la presentación de la solicitud, la LMA impone a la Junta tomarlo en consideración al momento de adjudicar su decisión. Esto es, aunque la Junta mantenga la facultad y autoridad sobre el caso, su determinación debe adecuarse a los planes de ordenación territoriales adoptados en los municipios. Por tanto, conforme la normativa vigente, la Junta no tenía discreción para aprobar una consulta de ubicación que no estuviere acorde con los planes de ordenamiento territoriales debidamente aprobados en ambos ayuntamientos al momento de la adjudicación de la consulta. Por tanto, el error no fue cometido.

El predio del dique sito en Aguadilla tiene una clasificación de *suelo rústico especialmente protegido* y está comprendido en el distrito de calificación CR-3 (Distrito de Conservación de Cuencas).²⁹ En cuanto a

Iowa. U.S. Cellular Corp. v. Board of Adjustment of City of Des Moines, 589 N.W.2d 712, 717 (Iowa 1999). **“The rule in most states is that a reviewing or appellate court must decide a case based on the zoning law as it exists at the time of the court’s decision”**. (Citing this treatise.)

Montana. Town Pump, Inc. v. Board of Adjustment of City of Red Lodge, Montana, 1998 MT 294, 292 Mont. 6, 971 P.2d 349 (1998). **Retroactive change in city’s development code after property owner submitted its application for a special exception did not violate owner’s substantive due process rights**. The general rule is that applications for building permits may be denied based on zoning regulations enacted after the applications are made. The general rule is not limited to cases in which a zoning ordinance is pending. “One notable exception to the general rule arises through equitable considerations (...) Because Town Pump has not argued that it substantially changed its position in reliance upon the old zoning provisions, we do not address whether this exception should be recognized in the present case”. Town Pump Inc., 971 P.2d at 354.

²⁸ Las jerarquías IV-V fueron transferidas el 16 de julio de 2010. Véase, Ap. del recurso, pág. 14.

²⁹ Distrito CR-3 (Conservación de Cuencas): Este distrito de conservación se establece para identificar terrenos en las cuencas de lagos y embalses donde se debe ejercer gran cuidado sobre el tipo de desarrollo que se autoriza para evitar la sedimentación de lagos y embalses así como obras de canalización. Los usos en este tipo de distrito están sujetos a la baja densidad poblacional y la baja intensidad del desarrollo, de manera que no aumente significativamente la erosión y la escorrentía. Véase, la Sección 54.00 del Reglamento Núm. 4, vigente desde el 5 de noviembre de 2000, hoy derogado, (Reglamento Núm. 4 de 2000).

Aguada, los suelos están clasificados como *suelo rústico común* y *suelo rústico especialmente protegido* y calificados dentro de los distritos CR (Conservación de Recursos)³⁰ y PR (Preservación de Recursos).³¹ Consecuentemente, los usos propuestos no están permitidos en las categorías de los suelos bajo consulta. Bajo dicha clasificación, un proyecto mixto urbano está proscrito y tal como está propuesto es incompatible en los predios objetos de la solicitud.

La Junta, además, coligió que el proyecto no responde a las aspiraciones que la LMA adopta en el Inciso (e) del Artículo 13.002:

(e) Propiciarán el uso y manejo del suelo rústico evitando su lotificación y prohibiendo el proceso urbanizador en dicho suelo. Los Planes promoverán, entre otros, lo siguiente:

- (1) conservación y uso adecuado de áreas agrícolas, pecuarias, de pesca, madereras o de minería, actualmente en utilización o con potencial de desarrollo para dicho uso;
- (2) protección de recursos de agua superficiales y subterráneos, y su cuenca inmediata, así como los sistemas ecológicos, hábitats de fauna y flora en peligro de extinción, y otros sistemas y recursos naturales de valor ecológico;
- (3) conservación de áreas abiertas para la recreación y disfrute de habitantes o con potencial de desarrollo para dicho uso;
- (4) conservación y protección de áreas abiertas por razones de seguridad o salud pública, tales como áreas inundables, deslizables o sensibles a movimientos sísmicos;
- (5) conservación de áreas abiertas para permitir el futuro ensanche de áreas urbanas para atender las necesidades de futuras generaciones;

³⁰ Distrito CR (Conservación de Recursos): Este distrito de conservación se establece para identificar porciones de fincas cuyas características existentes deben mantenerse y mejorarse, tales como áreas de dunas, tramos de carreteras donde los árboles a ambos lados forman un túnel, porciones de fincas donde habitan especies de singular valor, los márgenes de lagos y otros cuerpos de agua, áreas costeras de valor escénico y fajas de amortiguamiento adyacentes a un recurso de valor especial. Los usos están sujetos a que no confluyan con su conservación. Reglamento Núm. 4 de 2000 § 52.00.

³¹ Distrito PR (Preservación de Recursos): - Este distrito de preservación de recursos se establece para clasificar y designar áreas específicas que constituyen recursos naturales cuya condición existente es única, frágil, en peligro de extinción y que es necesario proteger para la contemplación o el estudio científico. Los usos están limitados por la política de uso de terrenos, cuyo fin es preservar al máximo la condición natural existente de estas áreas. los terrenos comprendidos en este distrito serán utilizados para:

1. Realizar estudios científicos supervisados por instituciones de educación, personas, organismos, asociaciones o grupos científicos "bonafide", debidamente reconocidas y acreditadas por los organismos pertinentes,
2. La contemplación bajo la supervisión de oficiales custodios de los recursos. Se permitirá la visita de grupos interesados en realizar caminatas previamente autorizadas.
3. Otros usos a permitirse de acuerdo a lo establecido en la Sección 84.00 de este Reglamento.

(6) protección, defensa y conservación de estructuras de interés o valor histórico o arquitectónico, cultural, y arqueológico; y

(7) coordinación e integración de los aspectos físico-espaciales con las estrategias de desarrollo económico, social, y ambiental diseñadas por el municipio.

- B -

En este caso de epígrafe, aun cuando Cordeco es titular únicamente de una de las trece cuerdas sitas en Aguadilla —ya que las restantes pertenecen a terceros— incluyó dichos predios en su solicitud, sin evidenciar su capacidad jurídica. Cordeco arguye en su segundo error que la Junta incidió al determinar que no tenía legitimación activa ante la agencia para solicitar la consulta de ubicación para la construcción del dique de Aguadilla. Argumenta que el proyecto es de índole público-privado y que el municipio aguadillano es “parte integral y activa en la consecución de las obras” y “co-proponente”.

Para adjudicar la comisión o no del error señalado, debemos referirnos a la Sección 3.01 del Reglamento 6031, que disponía palmariamente lo siguiente:

3.01 - CAPACIDAD JURÍDICA (STANDING)

Las consultas, enmiendas, prórrogas y reaperturas, podrán ser sometidas por el proponente de los terrenos o su representante autorizado, en casos de proyectos privados; y por el jefe de la agencia, o su representante autorizado, en casos de proyectos públicos. **La evidencia de propiedad lo será, tanto en proyectos privados como en proyectos públicos**, la escritura correspondiente; (...) o [autorización] de todos los dueños, cuando los terrenos pertenezcan a más de una persona.

[...]

(Énfasis suplido).

De la precitada norma se desprende que el proponente privado demuestra su capacidad ante la Junta al presentar la escritura que lo acredita como titular o mediante la autorización de todos los propietarios, en caso que el predio perteneciese a más de una persona. Cordeco no satisfizo este requisito reglamentario; tampoco evidenció que hubiera comenzado las negociaciones de compraventa contempladas con los propietarios de los terrenos. Por tanto, concluimos que la Junta no erró.

Además, como indicáramos antes, el Municipio de Aguadilla no es proponente del proyecto; y en el caso extremo de así considerarlo, del expediente provisto no surge que el ayuntamiento haya iniciado un procedimiento de expropiación de las doce cuerdas, cuya titularidad recae en terceros. A esto se suma el hecho de que al menos un propietario no fue notificado de la solicitud de consulta de ubicación, un requisito indispensable del que no se exime al ente público, conforme la Sección 4.03 del Reglamento 6031. Así también lo afirma la agencia recurrida al exponer en su alegato de oposición al recurso que desde la solicitud de la consulta de ubicación, el aviso de vista pública, hasta su adjudicación, la única parte proponente ante la Junta de Planificación fue Cordeco. Sostiene, además, que la comparecencia de los ayuntamientos fue para apoyar el proyecto e ilustrar a la Junta en su deber ministerial de evaluar la propuesta, ya que las obras proyectadas se localizan en ambas municipalidades.

- C -

En el tercer y último señalamiento de error, Cordeco afirma que procedía la recalificación de los terrenos. En particular, impugnó cuatro de los fundamentos utilizados por la Junta para discrecionalmente abstenerse; a saber (1) por contravenir la política pública de desarrollo urbano; (2) la preservación de terrenos agrícolas; (3) la conservación de recursos naturales; y (4) la ubicación en áreas inundables.

En términos generales, la Junta entendió que la consulta de ubicación no era el proceso adecuado para variar la clasificación de un suelo rústico a uno de naturaleza urbana. Fundamentó su análisis en que los planes de ordenación territorial, a través de la LMA, establecen el proceso de revisión requerido para ello.

El estatuto dispone expresamente que “[n]o podrá elaborarse un Plan de Área³² para convertir suelo rustico en suelo urbano o urbanizable, dicha acción requerirá de la revisión del Plan Territorial”. 21 L.P.R.A. §

³² El “plan de área” se refiere al plan de ordenación para disponer el uso del suelo en áreas del municipio que requieran atención especial. Véase, 21 L.P.R.A. § 4601(o).

4605(5). El proceso de elaboración, adopción y revisión de los planes de ordenación está delineado puntillosamente en la LMA.³³ En cumplimiento con el ordenamiento legal y su deber ministerial de guiar un desarrollo integral, la Junta determinó limitar su discreción y rechazó utilizar el proceso de consulta de ubicación para cambiar la clasificación de los suelos, según fue solicitado por Cordeco.

A lo anterior se suma, por un lado, la falta de legitimación del recurrente sobre doce cuerdas ubicadas en Aguadilla. Y, por otro, el hecho que los predios sitios en Aguada que —aun cuando para el 2002 no estaban zonificados— tampoco fueron identificados para el tipo de desarrollo residencial, turístico ni comercial que Cordeco propuso, según concluyó la Junta. Esto, porque los suelos en cuestión estaban fuera del área de expansión urbana y habían sido identificados como “inundables, de gran valor ecológico y de alto valor agrícola”.³⁴

Abordemos los señalamientos de manera independiente:

1. Política Pública de Desarrollo Urbano

El documento intitulado “Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico” de 31 de octubre de 1995 (en adelante, Plan de Usos de Terrenos de 1995)³⁵ sirve de guía rectora a las instrumentalidades gubernamentales, que deben enmarcar sus facultades

³³ Véase, 21 L.P.R.A. § 4606.

³⁴ Ap. del recurso, pág. 58.

³⁵ El 19 de noviembre de 2015 entró en vigor el Memorial del Plan de Uso de Terrenos de la Junta de Planificación (Plan de Uso de Terrenos de 2015), cuyos diez principios rectores del desarrollo inteligente se enumeran a continuación:

El desarrollo inteligente es el concepto que recoge en estrategias específicas, las mejores prácticas de planificación y desarrollo urbano” bajo los diez principios enumerados a continuación:

1. Combinar los usos del terreno.
2. Incentivar diseños de edificación compacta.
3. Ampliar la gama de oportunidades y alternativas de vivienda.
4. Crear comunidades peatonales.
5. Desarrollar comunidades atractivas y distintivas que provoquen un fuerte sentido de pertenencia al lugar.
6. Preservar espacios abiertos, terrenos agrícolas de belleza natural y áreas ambientalmente críticas.
7. Fortalecer y dirigir el desarrollo de los terrenos hacia comunidades existentes.
8. Proveer una variedad de opciones de transportación.
9. Hacer que las decisiones sobre el desarrollo de los terrenos sean predecibles, justas y beneficiosas en cuanto a costos.
10. Propiciar la colaboración de la comunidad y otros grupos interesados en la toma de decisiones sobre el desarrollo de los terrenos.

en consonancia con las metas y la política pública promulgadas, en cuanto al desarrollo socioeconómico, los recursos naturales, la industria agrícola, los terrenos del País y su desarrollo, entre otros objetivos.

La Sección 1.01 del referido documento mandata a “[p]roveer terrenos suficientes y adecuados para acomodar el crecimiento poblacional a tono con la necesidad particular de cada municipio”.³⁶ Así como “[s]eleccionar para propósitos urbanos como primera prioridad, terrenos con las siguientes características: (...) terrenos que no sean de alta productividad agrícola o inundables (...)”. Además, propende a “[d]escartar para usos urbanos aquellos terrenos donde ubiquen recursos naturales de importancia que sean ambientalmente críticos (...)”; y a [c]ondicionar el desarrollo de proyectos fuera de los límites identificados

³⁶ Conforme el Plan de Uso de Terrenos de 2015, a la pág. 107, el Área Funcional de Aguadilla, que incluye cinco municipios: Aguada, Aguadilla, Isabela, Moca y San Sebastián, agrupa un 6.2% de la población de 16 años o más de Puerto Rico: 181,654 personas. Expone, además que

La fuerza laboral en el Área Funcional de Aguadilla representa un 40.2% de su población mayor de 16 años, un porcentaje menor al de Puerto Rico: 46.1%. Aguada (48.0%) tuvo el porcentaje mayor e incluso fue dos puntos porcentuales superior al de Puerto Rico; le siguieron Moca, 40.7% y Aguadilla 40.0%. San Sebastián (35.9%) e Isabela (37.5%) tuvieron los porcentajes más bajos, al compararse con todo Puerto Rico.

La población civil empleada en el Área Funcional de Aguadilla representó el 5.4% de la de todo Puerto Rico: 55,163. El empleo por industrias fue: servicios educativos, cuidado de la salud y asistencia social, 23.7%; comercio al detalle, 14.1%; administración pública, 9.8%; manufactura, 9.6%; artes, entretenimiento, recreación, hospedaje y servicios de alimentos, 8.7%; servicios profesionales científicos, gerenciales, administrativos y manejo de residuos, 7.8%; otros servicios, a excepción de la administración pública, 7.2%; construcción, 6.7%; finanzas, seguros y bienes raíces, 3.8%, transportación, almacenamiento y servicios públicos, 3.5%; y agricultura, 2.3%. Las industrias con menor participación en el empleo en esta área funcional fueron información con un 0.9% y comercio al por mayor con un 1.8%.

Los cinco municipios en el Área Funcional de Aguadilla tuvieron una mediana y una media del ingreso por hogar menores a las de Puerto Rico: \$19,624 y \$30,510. La mediana y la media de ingresos del hogar más altas fueron las de Aguadilla (\$15,847 y \$25,363). Los otros municipios tuvieron una mediana de ingresos del hogar que fluctuó entre \$14,463 en San Sebastián y \$15,665 en Aguada; y la media fluctuó en entre \$19,834 en San Sebastián y \$23,789 en Aguada.

El comportamiento de la mediana y media de ingresos de la familia fue similar. Los cinco municipios tuvieron ingresos de la familia menores a los de Puerto Rico: \$23,018 y \$33,761. Aguadilla tuvo la mediana (\$19,733) de ingresos de la familia más alta, al igual que la media (\$28,704). La mediana de ingresos de la familia de los otros municipios fluctuó entre \$17,317 en San Sebastián y \$18,594 en Moca. La media de ingresos de la familia en los otros municipios fluctuó entre \$22,369 en San Sebastián y \$26,523 en Aguada.

El ingreso per cápita de Aguadilla (\$9,184) fue el que más se acercó al ingreso per cápita de Puerto Rico: \$11,068. De igual forma, los otros cuatro municipios tuvieron ingresos per cápita menores al de Puerto Rico, fluctuando entre \$7,174 en San Sebastián y \$8,452 en Aguada.

en los instrumentos oficiales, solamente para atender las necesidades de la población residente del sector”.³⁷

En cuanto a los proyectos de carácter urbano que se permitan por excepción o variación, estos deben cumplir con los siguientes criterios:

Desalentar para uso urbano terrenos donde se hayan identificado especies en peligro de extinción, lugares de preservación ambiental e histórica y ecosistemas.

Promover y velar por un crecimiento perpendicular a la costa y desalentar la expansión lateral paralela a las vías primarias y con acceso directo a los mismos o donde se hayan identificado barreras costeras.

Utilizar la programación y construcción de la infraestructura como instrumento de planificación para promover el desarrollo integral de los terrenos identificados aptos.

Plan de Uso de Terrenos de 1995 § 1.01.

Al evaluar los enunciados rectores, debemos concurrir con la Junta cuando determinó que el proyecto propuesto no cumple con las metas y objetivos enunciados en el Plan de Terrenos de 1995 sobre el desarrollo urbano, vigente al momento de la solicitud de la consulta. La Junta está obligada a adoptar decisiones afines con la política pública una vez ha sido esbozada; lo contrario implicaría un abuso de discreción. No se pueden ignorar los esfuerzos del Estado para establecer un proceso de planificación coherente e integral para luego conceder una consulta de ubicación de un proyecto, cuya actual concepción es contraria a los objetivos antes mencionados. Por tanto, las alegaciones generales de Cordeco no nos han logrado persuadir para invalidar la decisión colegiada de la Junta.

2. Terrenos Agrícolas

Acerca del valor agrícola de los terrenos, el recurrente alega que actualmente los terrenos son objeto de actividades de minería, en referencia a la extracción de arena que allí realiza, por lo que el suelo ya está deforestado. Arguye también que los terrenos sujetos a la consulta muestran niveles altos de salinidad y que eso no ha afectado a la Reserva

³⁷ Plan de Uso de Terrenos de 1995 § 1.01.

Agrícola del Valle del Coloso (en adelante, Reserva)³⁸. Indicó que no existe base científica para confirmar el argumento de la parte interventora de que el proyecto de la marina incidirá sobre la hipersalinidad del suelo; y asegura que el sistema de bombas contemplado evitará que los niveles de salinización aumenten.

De la resolución recurrida se desprende que el Departamento de Agricultura (DA) emitió varias comunicaciones sobre el proyecto. A saber: en 2001 indicó que los terrenos del proyecto estaban ubicados dentro de la delimitación preliminar de la Reserva, pero en un área de bajo rendimiento y limitada para la actividad agrícola. Al año siguiente, reiteró lo anterior y añadió que el terreno estaba atrapado entre dos comunidades y segregada por la zona marítimo-terrestre y una carretera estatal.³⁹ En 2006, en la DIA-F se cita al DA afirmando que el terreno ubica fuera de la Reserva y concluyendo que el proyecto no impactará terrenos agrícolas.⁴⁰ Luego en 2008, el DA aclaró que parte de la finca, aquella sita entre las carreteras número 2 y 115 donde irían los diques, sí ubica dentro de la delimitación de la Reserva y, por tanto, esos terrenos se encuentran protegidos bajo el Reglamento Especial para las Reservas Agrícolas de Puerto Rico, conocido como el Reglamento de Planificación Núm. 28.⁴¹ Aun cuando el DA no objetó la propuesta, la Junta coligió que

³⁸ La Reserva Agrícola del Valle de Coloso cubre un área aproximada de 3,000 cuerdas comprendidas dentro de los Municipios de Aguada, Aguadilla y Moca. Por sus características físicas, topográficas y geológicas, idóneas para la agricultura y ecoturismo, la Asamblea Legislativa entendió que la Reserva debía destinarse para uso exclusivo de la producción agrícola y desarrollo ecoturístico. Por ello, mediante la Ley 142 de 4 de agosto de 2000, el Gobierno de Puerto Rico no solo reconoció “la agricultura como una actividad de vital e imperiosa importancia para el bienestar económico del país”, sino que declaró como política pública la reservación de los terrenos comprendidos dentro del Valle del Coloso como reserva agrícola. En consecuencia, el estatuto declaró dicha zona como reserva agrícola de la Isla. Véase 5 L.P.R.A. § 1731 y ss. Además, la Central Coloso está ubicada dentro de esta Reserva y la misma fue declarada monumento histórico mediante la Ley Núm. 275 de 18 de agosto de 1999.

Se excluyeron de la delimitación de la Reserva Agrícola los terrenos que ubican al noroeste de la Carretera PR-115. Dichos terrenos conforme señalara el Departamento de Agricultura desde el punto de vista estrictamente agrícola han perdido su potencial debido a que en sus inmediaciones existen varias comunidades. Asimismo su configuración impediría prácticas agrícolas de viabilidad económica.

³⁹ Ap. del recurso, págs. 31-32; 186-187; 1034.

⁴⁰ Ap. del recurso, pág. 323.

⁴¹ Ap. de la Junta, págs. 19-20. En la Sección 2.00(3), el Reglamento Núm. 28 dispone sobre las clases de capacidad de uso agrícola de los suelos y los clasifica conforme el Servicio de Conservación de los Recursos Naturales del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de Norte América, (USDA, por sus siglas en inglés) para agrupar los suelos a base de la adaptabilidad de los mismos para la mayor parte de las cosechas.

“[g]ran parte de los terrenos que quedaron fuera de la Reserva, conforme establecido por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, (...) objetos de consulta son clasificados como suelos ‘Prime farmland’, que se definen como terrenos que tienen la mejor combinación de características físicas y químicas para producir cultivos para comida, cereal para ganado, forraje, fibra y que están disponibles para estos usos”.⁴² Cordeco no refutó este importante dato, que nos parece finiquita toda inconsistencia que pudo tener la información provista.

La Junta, además, indicó que el proyecto no es compatible con el Plan de Desarrollo Integral, coetáneo a la solicitud de la consulta de ubicación, en cuanto a la política pública allí promulgada, la cual propende a la conservación y desarrollo de tierras agrícolas para lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos, a través del impedimento del urbanismo indiscriminado en suelos aptos para la actividad agrícola.⁴³ Tampoco cumple con el Plan de Usos de Terrenos de 1995 que establece como política pública “fomentar y mantener la agricultura como actividad principal en el uso de terrenos disponibles con potencial para ese uso”.⁴⁴

Por ello, concedemos deferencia al análisis de la Junta al esgrimir que Cordeco no demostró que la construcción del proyecto fuera de tal envergadura que ameritara disponer de terrenos con fines agrícolas; más

-
- Clase I - Terrenos propios para cultivo intensivo sin necesidad de prácticas especiales de conservación. No se necesita control de erosión, desagüe o riego. El manejo normal de estos suelos los mantendrá en máxima, producción.
 - Clase II - Terrenos apropiados para cultivo continuo e intensivo con simples prácticas de conservación.
 - Clase III - Terrenos apropiados para cultivo continuo e intensivo con prácticas complejas o intensivas de conservación.
 - Clase IV - Terrenos apropiados para cultivo limitado u ocasional con prácticas complejas e intensivas de conservación.
 - Clase V Terrenos no apropiados para cultivos, pero sí para pastos o bosques.
 - Clase VI - Terrenos no apropiados para cultivos, pero sí apropiados para uso en pastos y bosques en forma moderadamente limitada.
 - Clase VII - Terrenos no apropiados para cultivos, pero sí apropiados para pastos y bosques en forma muy limitada.
 - Clase VIII - Suelos y forma de terreno con limitaciones que impiden su uso para plantas comerciales y restringen su uso a recreación, santuarios de vida silvestre o protección de fuentes de agua para propósitos estéticos.

⁴² Ap. del recurso, pág. 58. Véase, el siguiente enlace recopilado el 20 de enero de 2017: https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail/pr/soils/?cid=nrcs141p2_037285.

⁴³ Ap. del recurso, pág. 59.

⁴⁴ Plan de Uso de Terrenos de 1995 § 7.00.

aún, cuando ya los ayuntamientos han delimitado la expansión de sus suelos urbanos.

3. Recursos Naturales

Como dicho antes, la Junta tiene un mandato para descartar el desarrollo urbano en terrenos donde existan recursos naturales importantes y ambientalmente críticos o donde haya riesgo a desastres naturales, además de evitar el desparramamiento urbano más allá de las zonas contempladas para ello.⁴⁵ En este caso, el United States Department of the Interior Fish and Wildlife Service (USSFWS)⁴⁶ hizo constar su preocupación sobre la falta de alternativas de los proponentes de reducir las áreas del proyecto que mayor impacto tendrían sobre los recursos naturales. La agencia federal esbozó el 27 de abril de 2010:

- a) The applicant states in several of his answers that the design criteria is for a 500 wet slip boat marina. This design criteria has not changed since the P-EIS and the applicant has not considered a smaller marina basin with less capacity as a way to minimize impacts on wetlands, local hydrology and water quality.

As a result all studies are based on a 500 slip marina with no alternatives for a marina lesser size. We believe that the applicant's design criteria seriously limits the viable options and design which would have lessened impacts. The applicant should consider alternatives to a 500 wet slip marina and consider eliminating the lower portion of the proposed marina to minimize impacts, improve water quality and increase flushing times.

- b) The project alternatives do not consider the construction of the proposed flood control project without the marina development. Flood protection of 3,200 persons is mentioned in the documents, but the applicant implies that both the local and federal government does not have the funds in place to construct the project. The inland marina, commercial and residential development are a way to offset the cost of the private construction of the flood control project. Based on the above we continue to believe that the current discussion of avoidance and minimization only justifies the project as currently proposed.⁴⁷

Además de su preocupación por la calidad del agua debido a la circulación artificial y la alta salinidad,⁴⁸ entre otras contenciones, el

⁴⁵ Plan de Uso de Terrenos de 1995, §§ 1.01-1.02.

⁴⁶ Boquerón Field Office; véase, Ap. de los interventores, págs. 31-36.

⁴⁷ Ap. de los interventores, págs. 31-32.

⁴⁸ De la resolución recurrida se desprende que Cordeco no tiene claro cuál va a ser el escenario de salinidad; véase, Ap. del recurso, pág. 28.

USSFWS señaló la erosión de las costas, la contaminación en el ecosistema y los humedales, así como la vulnerabilidad de especies protegidas, en particular, el manatí y las tortugas. A base de lo anterior, concluyó:

- a) The FEIS offers no alternatives to the proposed design 500 wet slip design criteria. There by limiting the scope and alternatives of the project and requiring the active pumping of sea water to maintain water quality.
- b) Has somewhat addressed the impacts to the aquifer, coastal erosion, and adjacent wetlands. But the wetland mitigation and shoreline mitigation need to be better refined.
- c) We continue to have reservations as to the practicability of the pump system to maintain water quality in the marina over the projected life of the project. We recognize the applicant's efforts but the applicant should look at a smaller wet slip capacity and basin design with fewer pump outlets and increased redundancy.

We recommend that given the commitment of resources that this project will entail, EQB needs to determine whether the F-EIS will meet the requirements for the Commonwealth decision making process. Once the federal permitting process starts, we will be echoing the above concerns to the Corps of Engineers and to PR Planning Board federal CZM consistency.⁴⁹

Por su parte, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, (DRNA) presentó varias consideraciones a ser auscultadas en el proceso de evaluación de la consulta.⁵⁰ La agencia apostilló que el proyecto propuesto ubica en zonas inundables 1 y 2, así como en predios de dominio público, como la zona marítimo terrestre, que para el tiempo de la solicitud estaba bajo un proceso de deslinde. Señaló también los posibles cambios en la salinidad de los mangles y el efecto adverso sobre la fauna y la flora de la zona. Más tarde, el DRNA sujetó su endoso al cumplimiento de varias condiciones⁵¹ que, como citamos antes, el USSFWS mostró reservas en su cumplimiento. Por ejemplo, la pérdida de humedales, la intrusión de agua salada, los niveles de inundabilidad sobre sectores aledaños y la erosión.

⁴⁹ Ap. de los interventores, págs. 35-36.

⁵⁰ Ap. del recurso, págs. 20-24.

⁵¹ Ap. del recurso, págs. 24-27. El DRNA advirtió que el incumplimiento de las condiciones, así como si Cordeco deja de informar el hallazgo de algún cuerpo de agua superficial o subterráneo perenne o intermitente conllevaría la revocación automática de cualquier endoso.

Somos del parecer que en temas tan especializados y técnicos es a las agencias concernidas a las que les compete el examen de los proyectos propuestos, teniendo como norte la protección de los recursos naturales vulnerables. En el presente caso, entendemos que la Junta cumplió con su cometido e impartió su conocimiento pericial y análisis, partiendo de las guías que rigen sus decisiones y beneficiándose de la sinergia de todos los comentarios y observaciones de los sectores públicos y privados involucrados. Las explicaciones de Cordeco en su petición, sin embargo, no lograron satisfacer las preocupaciones esgrimidas, sino que más bien persiguen justificar su propuesta de forma inalterada, aun cuando la misma pueda ir en detrimento de las costas, los humedales, la fauna y la flora de la zona.

Le corresponde a la Junta emitir una decisión colegiada para determinar la viabilidad del proyecto privado, entre otras cosas, a base del impacto sobre la conservación de los recursos naturales a lo que se aspira como parte de la política pública del País. En cumplimiento de esta tarea, aunque una u otra agencia de forma aislada se oponga, condicione o endose un proyecto, la Junta tiene la encomienda de integrar la evidencia que comprende la totalidad del expediente ante sí y decidir con independencia de criterio si procede conceder o denegar una consulta de ubicación. En este ejercicio de revisión, no solo debemos consideración a la decisión administrativa, sino que la Junta pudo evaluar todo el expediente, el cual no fue sometido en su totalidad por el recurrente.

4. Áreas Inundables

Cordeco refuta la determinación de la Junta, pues esta concluye que el proyecto ubica en zona inundable, cuando la viabilidad de la propuesta mixta está supeditada a la construcción de dos diques en los municipios de Aguada y Aguadilla que, según exponen, “eliminarían la inundabilidad del área”.

La Junta expone, por su parte, que el predio ubica en zona inundable, clasificada como Zona AE Cauce Mayor y VE del Mapa de

Tasa de Seguros contra Inundación;⁵² y que autorizó condicionalmente la enmienda al Mapa, si las obras de control de inundaciones propuestas cumplieran con los requisitos pertinentes. Sin embargo, al examinar la totalidad del expediente, la Junta entendió que la condición no se podría cumplir, ya que incluso con la construcción de los diques —diferentes al propuesto por el COE—⁵³ unidos al desarrollo mixto, tendría el efecto de aumentar los niveles de inundación base en el Caño Madre Vieja.

Esto implicaba, además, el incumplimiento con la Sección 5.00 del Reglamento de Planificación Núm. 13 que dispone en lo pertinente:

SECCIÓN 6.00 CAUCE MAYOR (FLOODWAY)

6.01 Desarrollos en el Cauce Mayor

1. A partir de la fecha de vigencia del correspondiente Mapa de Tasas del Seguro de Inundación, no se permitirá en esta zona la ubicación de nuevos obstáculos, tales como: estructuras, relleno, mejoras sustanciales, otros desarrollos y pozos sépticos, a menos que se demuestre, que se han evaluado otras alternativas de ubicación fuera de esta zona y que estas no son viables y que mediante la realización de un estudio hidrológico-hidráulico que utilice las mejores prácticas de ingeniería y metodologías aplicables, que el propuesto obstáculo no resultará en aumento en los niveles del cauce mayor durante un evento de descarga de una inundación base. Si esto probara ser factible, toda nueva construcción o mejora sustancial, cumplirá con los requisitos aplicables para mitigar los efectos de las inundaciones.

a. Si el propuesto desarrollo conlleva el depósito de relleno e implica una enmienda al límite del cauce mayor, deberá cumplir con el procedimiento de enmiendas a los mapas, Sección 4.04 y los procedimientos de la FEMA.

b. El estudio hidrológico-hidráulico a realizar, deberá tener como base el estudio vigente regulatorio. Se aceptará además, como parte del estudio, solo aquellas metodologías aplicables aprobadas por las

⁵² Según la Sección 2.00(43) del Reglamento de Planificación Núm. 13, de 31 de diciembre de 2005, el Mapa sobre Tasas del Seguro de Inundación (Flood Insurance Rate Maps, FIRM) es el mapa oficial preparado y aprobado por la Agencia Federal sobre Manejo de Emergencias (Federal Emergency Management Agency, FEMA, por sus siglas) que adopta la Junta de Planificación y que identifica las áreas especiales de riesgo a inundación de acuerdo a las siguientes zonas: Zona A - Área especial de riesgo a inundación con periodo de recurrencia de 100 años; determinada por métodos aproximados y para la cual no se ha determinado la elevación de la inundación base.

a. Zona AE - Área especial de riesgo a inundación con periodo de recurrencia de 100 años, determinada por métodos específicos y para la cual se indican las elevaciones de la inundación base. Según el alcance del estudio, puede incluir la determinación del Cauce Mayor.

[...]

e. Zona VE - Área costanera de alto peligro a inundación con periodo de recurrencia de 100 años con velocidad y energía (marejada ciclónica) para la cual se ha determinado la elevación de la inundación base.

⁵³ El expediente está huérfano de evidencia tendente a demostrar que el COE haya endosado la construcción de los diques ni del proyecto.

agencias reguladoras, estatales y por la FEMA para evaluar el impacto de un proyecto en el cauce mayor.

2. Aquellas estructuras, cuya construcción hayan sido legalmente autorizadas y comenzadas bajo la vigencia de este Reglamento, podrán ser terminadas y ocupadas o usadas para el fin especificado en la autorización concedida.

3. Las estructuras existentes en esta Zona no podrán ampliarse, a menos que se cumpla con lo dispuesto en el Inciso (a) de esta Subsección. Se permitirá repararlas o reconstruirlas para su conservación y alterarlas estructuralmente cuando tales alteraciones sean necesarias para proteger la vida y seguridad de sus usuarios o para mejorar las condiciones de seguridad de las mismas para resistir los efectos de las cargas hidrodinámicas o hidrostáticas de las aguas de inundación. Tales reparaciones o alteraciones estructurales no implicarán el crear nuevas unidades de vivienda o habilitar nuevos locales para otros usos en adición al uso existente y cumplirán con lo establecido en otros reglamentos de planificación aplicables.

4. Se permitirá la reconstrucción, rehabilitación o restauración de cualquier estructura listada en el Registro Nacional de Lugares Históricos o en el Inventario de Lugares Históricos.

6.02 Casas Manufacturadas y Vehículos Recreativos en el Cauce Mayor

No se permitirá en esta zona la ubicación o almacenamiento temporal o estacionamiento de casas manufacturadas o vehículos recreativos.

6.03 Lotificación en el Cauce Mayor

A partir de la fecha de vigencia del correspondiente Mapa sobre Tasas del Seguro de Inundación, no se permitirá la lotificación de terrenos en esta zona. Se considerarán excepciones a esta disposición en cumplimiento con la Sección 11.02 de este Reglamento.

6.04 Nivel de Piso

El nivel de piso más bajo para uso residencial estará no menos de 0.30 metros más alto que el nivel de inundación base. Para uso comercial, el nivel de piso más bajo será conforme a la Sección 7.03 (b).

(Énfasis suplido).

Luego de examinar los argumentos de la parte recurrente, entendemos que esta no logró menoscabar los fundamentos de la Junta.

La agencia acogió los datos provistos, que indican el incremento en los niveles de inundación base en el Caño Madre Vieja.⁵⁴ El Plan de Usos de Terrenos de 1995, por su parte, establece una política pública dirigida a “desalentar el desarrollo de terrenos y la construcción de estructuras para la expansión urbana en zonas inundables, a menos que se provean obras

⁵⁴ Ap. del recurso, pág. 61. El incremento se estima de .08 metros a aproximadamente 1,100 metros aguas arriba de la desembocadura y de 1.4 metros a aproximadamente 1,500 metros de la desembocadura del Caño Madre Vieja.

de control de inundaciones que garanticen la protección de la vida y la propiedad y los recursos naturales y ambientales”.⁵⁵

A estos efectos, en el balance de intereses, la Junta, al igual que USSFWS, consideró que mientras los diques más bien propician el desarrollo privado, la obligación ministerial de la agencia es ajustarse a las clasificaciones de las zonas, concebidas para dar preeminencia a la seguridad de la vida y propiedad de los residentes del sector, cuyo riesgo aumentaría “grandemente” con proyectos dentro del cauce mayor del cuerpo de agua.⁵⁶ Coincidimos con el análisis.

V.

Es sabido que la solicitud de una consulta de ubicación no garantiza su aprobación; y a los solicitantes, aun cuando son titulares de los predios, no les asiste un derecho a desarrollar. En este caso, Cordeco es titular de parte de los terrenos sujetos a la consulta, pues existen predios de terceros y otros que, conforme el diseño de la marina, constituirían bienes de dominio público. Colegimos, pues, que la Junta no incidió al determinar que el proyecto no es afín a la política pública de desarrollo urbano, afecta adversamente terrenos agrícolas, atenta contra la preservación de recursos naturales importantes y, lejos de resolver, podría incrementar los problemas de inundabilidad de la zona bajo consulta y áreas colindantes.

Para finalizar, en el ejercicio de su facultad cuasi legislativa, concluimos que la Junta observó las exigencias de las disposiciones de su ley orgánica, la reglamentación aplicable y la LPAU. Con relación a la consulta de ubicación de epígrafe, la Junta recibió comentarios, convocó a vistas públicas para obtener información testifical y documental que le ayudara en su proceso decisorio, salvaguardó el debido proceso de ley al brindar oportunidad a las partes interesadas para que expusieran sus respectivas posturas. Tal como surge de la resolución recurrida, en el proceso de evaluación, la Junta tomó en consideración, los comentarios

⁵⁵ Plan de Uso de Terrenos de 1995 § 17.00.

⁵⁶ Ap. del recurso, pág. 61.

escritos y aquellos expresados en la vista pública, el ordenamiento jurídico pertinente, su experiencia, conocimiento técnico especializado, así como el poder discrecional delegado para desarrollar y ejecutar la política pública que se le ha encomendado.

La Junta emitió y notificó la resolución aquí impugnada, en la cual consignó los hechos relevantes transcurridos y fundamentó ampliamente la denegatoria de la Consulta Número 2002-26-0119-JPU mediante las disposiciones de ley y reglamentarias aplicables. Asimismo, advirtió del derecho a revisión judicial.

Cordeco, por otra parte, luego de un prolijo proceso administrativo de más de una década, no imputable a la Junta, no logró en su recurso rebatir suficientemente las conclusiones de derecho acogidas por la agencia recurrida, sino que meramente hizo señalamientos aislados, que no nos colocan en condiciones para determinar que el organismo administrativo actuó de manera arbitraria o caprichosa.

En Lozada Sánchez, supra, nuestro Alto Foro nos intima a observar de manera puntillosa e imparcial nuestro ordenamiento jurídico. Ello implica la abstención de intervenir con las decisiones de las otras ramas de gobierno, siempre y cuando no contravengan las leyes ni la Constitución. Lozada Sánchez et al. v. JCA, supra, pág. 925. En el recurso de epígrafe, Cordeco no logró persuadirnos ni establecer que la Junta haya actuado de manera errada o en contravención de las leyes y reglamentos que rigen su ejecutoria al implantar la política pública del organismo administrativo. La parte recurrente no presentó ni señaló evidencia que derrotara el ejercicio discrecional y pericial de la Junta al denegar la consulta de ubicación solicitada, a base de la totalidad del expediente. Consecuentemente, debemos resolver que la decisión impugnada respondió al análisis ponderado del organismo administrativo colegiado y, por tanto, procede su confirmación.

VI.

Por los fundamentos antes expuestos, los cuales hacemos formar parte de esta sentencia, confirmamos la resolución recurrida, dictada el 17 de diciembre de 2015, por la Junta de Planificación, en la Consulta de Ubicación Número 2002-26-0119-JPU.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Ortiz Flores concurre sin escrito.

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