

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

E. L. SERVICE STATION
CORP., RAKAN SERVICE
CORP., ESCO ENERGY
GROUP CORP., FUTURE
TECHNOLOGY, INC., Y LA
ASOCIACIÓN DE
DETALLISTAS DE
GASOLINERAS, INC.

Recurrentes

v.

DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO ECONÓMICO
Y COMERCIO, OFICINA DE
GERENCIA DE PERMISOS
(OGPE), ALFAL, INC.
H/N/C GASOLINERA ALFAL

Recurridos

KLRA202300519

Revisión Judicial
procedente del
Departamento de
Desarrollo
Económico y
Comercio,

Caso Núm: 2023-
490189-SDR-012429

Oficina de Gerencia
de Permisos (OGPe)

Caso Núm. 2020-
312140-CCO-010698

Sobre:
Proyecto de consulta
para una gasolinera

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Pagán Ocasio y el Juez Marrero Guerrero.

Pagán Ocasio, juez ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 7 de noviembre de 2023.

I.

El 5 de octubre de 2023, E. L. Service Station Corp., Rakan Service Corp., ESCO Energy Group Corp., Future Technology Inc. y la Asociación de Detallistas de Gasolina Inc., (en conjunto, los recurrentes) presentaron un recurso de *Revisión de decisión administrativa* en el que solicitan que revoquemos una *Resolución de revisión administrativa* (recurso de revisión) emitida el 5 de septiembre de 2023 por la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos del Departamento de Desarrollo

Económico y Comercio (DRA-OGPe).¹ En dicha determinación, la DRA-OGPe declaró No Ha Lugar la *Solicitud de revisión administrativa* promovida por los recurrentes para impugnar una declaración de favorabilidad que la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) emitió respecto a una consulta de construcción de una gasolinera, pretendida por Alfal Inc. (Alfal o la parte recurrida).

Ese mismo día, los recurrentes radicaron una *Moción en solicitud de permiso por exceso de una página* en la que acreditaron que incumplieron con el tope máximo de veinticinco páginas para el recurso, establecido por la Regla 59 (D) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 59 (D), debido al tamaño del epígrafe y la inclusión de la certificación de notificación al final del escrito. En consecuencia, solicitaron la aprobación del escrito en exceso de páginas, conforme a la Regla 70 (D) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, *supra*, R. 70 (D).

El 6 de octubre de 2023, los recurrentes presentaron una *Moción informativa sobre notificaciones a las partes de pleito, colindantes, mayoristas de gasolina y demás partes con interés* en la que informaron haber notificado el recurso de revisión a todas las partes en el pleito.

El 10 de octubre de 2023, emitimos una *Resolución* en la que aprobamos la presentación del recurso en exceso de páginas y le concedimos a la OGPe y a Alfal hasta el 6 de noviembre de 2023 para presentar su alegato en oposición.

El 25 de octubre de 2023, Alfal radicó un *Alegato en oposición a la solicitud de revisión administrativa* en la que solicitó que confirmemos la *Resolución de revisión administrativa* recurrida.

¹ Apéndice del recurso de *Revisión*, Anejo I, págs. 1-22.

El 2 de noviembre de 2023, la OGPe presentó una *Oposición a revisión administrativa* en la que solicitó que declaremos No Ha Lugar el recurso de *Revisión de decisión administrativa*.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, pormenorizaremos los hechos atinentes a la *Revisión de decisión administrativa*.

II.

El caso de marras tiene su génesis el 21 de agosto de 2022 cuando Alfal presentó una *Solicitud de consulta de construcción para estación de gasolina* (Consulta de Construcción), la cual fue identificada con el alfanumérico 2020-312140-CCO-010698, en la que solicitó autorización para el desarrollo de una estación de gasolina en un terreno ubicado en el Municipio de Canóvanas.² Según la Consulta de Construcción, se pretendía construcción de la siguiente estructura:

Estación de Gasolina con facilidades de seis (6) despachadoras protegidas por una marquesina de acero galvanizada de 3,415 pies cuadrados y un edificio de 2,000 pies cuadrados. El edificio se construirá en hormigón, bloques y acero y tendrá facilidades para ventas al detal de artículos relacionados a los vehículos de motor y artículos uso corriente del hogar. En el lado posterior del edificio se instalará una (1) despachadora de diesel.

Para servir al proyecto se instalarán tres (3) tanques soterrados de 12,000 galones de los cuales uno (1) será completo para gasolina regular, el segundo dividido en 8,000 galones para gasolina regular y 4,000 galones para gasolina premium y el tercero dividido en 8,000 galones para diesel y 4,000 galones para gasolina premium de alto octanaje.³

A su vez, esta estructura se ubicaría en una propiedad que tenía la siguiente descripción registral:

RÚSTICA: solar número uno (1) radicado en el Barrio San Isidro del término municipal de Canóvanas, Puerto Rico, con una cabida de dos mil trescientos sesenta punto siete mil doscientos noventa y cinco (2,360.7295) metros cuadrados. En lindes, por el Norte con remanente de la finca principal; Sur, con la Carretera PR #3; Este, con la faja dedicada a uso público para mejoras de la Carretera PR #188; por el Oeste, con remanente de la finca principal.⁴

² Íd., Anejo 2, págs. 23-234.

³ Íd., pág. 30.

⁴ Íd., pág. 29.

En apoyo de su petición, Alfal alegó que notificó a los colindantes de la propiedad,⁵ así como a los detallistas y mayoristas de gasolina dentro de un radio de 1,600 metros de la ubicación de la gasolinera,⁶ según era requerido por el *Reglamento conjunto para la evaluación y expedición de permisos relacionados al desarrollo, uso de terrenos y operación de negocios*, Reglamento Núm. 9233 de 2 de diciembre de 2020, (Reglamento Conjunto de 2020) de la Junta de Planificación. En otro extremo, Alfal precisó que, de aprobarse el proyecto propuesto, segregaría el solar de la misma forma y tamaño de la estructura a construirse.

Posteriormente, E. L. Service Station Corp. (E. L. Service) y Adken Service Corp. (Adken); ESCO Energy Group Corp. (ESCO);⁷ Future Technology Inc. (Future);⁸ y la Asociación de Detallistas de Gasolina, Inc (ADG) presentaron sendas solicitudes de intervención ante la OGPe para participar en el proceso de evaluación de la Consulta de Construcción. En respuesta, la OGPe aprobó la intervención de cada una de estas partes en el procedimiento.⁹

Como parte del trámite de evaluación, la OGPe celebró vistas públicas el 1, 13 y 16 de febrero de 2023 de forma virtual.¹⁰ En estas, el ingeniero Camilo Almeyda Eurite (ingeniero Almeyda Eurite) testificó por parte de Alfal y estuvo sujeto al contrainterrogatorio de las partes interventoras.¹¹

Posterior a las vistas, las partes interventoras también presentaron una *Moción de oposición conjunta* en la que arguyeron en contra de la aprobación de la Consulta de Construcción, planteando que la gasolinera no era necesaria, que le causaría

⁵ Íd., págs. 215-216.

⁶ Íd., págs. 217-218

⁷ Íd., Anejo 4, págs. 246-259.

⁸ Íd., Anejo 6, págs. 270-283.

⁹ Véanse Íd., Anejo 3, págs. 235-245; Anejo 5, págs. 260-269; Anejo 7, págs. 284-297; Anejo 8, págs. 298-308.

¹⁰ Íd., Anejo 10, pág. 359.

¹¹ Íd.

perjuicio a las estaciones existentes en el área, que la propuesta representaba un riesgo ambiental y que existían dos escuelas dentro del radio de 1,600 metros.¹²

Luego de otros incidentes procesales, el 17 de abril de 2023, la OGPe emitió y notificó una *Resolución de consulta de construcción* en la que consideró “FAVORABLE” la Consulta de Construcción promovida por Alfal.¹³ Ahora bien, el ente condicionó la aprobación a que: (1) se cumpliera con las recomendaciones de varias agencias; (2) se cumpliera con el Reglamento sobre Áreas Especiales de Peligro a Inundación de la Junta de Planificación; y (3) que se segregara el solar en el que se ubicaría el proyecto, conforme a lo especificado en la consulta. A su vez, determinó que: (1) Alfal cumplió con los requisitos de notificación; (2) Alfal demostró que la estación propuesta cumplía con las distancias establecidas en el Reglamento Conjunto de 2020, así como con todos los parámetros de construcción aplicables al proyecto; (3) contaba con las recomendaciones de la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT), la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE), la Autoridad de Desperdicios Sólidos (ADS), del Instituto de Cultura Puertorriqueña (ICP), del Municipio de Canóvanas, del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC), del Departamento de Agricultura y de la División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental (DECA) de OGPe; (4) tenía una Determinación de Cumplimiento Ambiental para Evaluación Ambiental; y (5) el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) también emitió su recomendación.

El 5 de mayo de 2023, los recurrentes presentaron una *Solicitud de revisión administrativa* ante la DRA-OGPe en la que cuestionaron la *Resolución de consulta de construcción* por entender que: (1) las determinaciones de hechos no estaban apoyadas por la

¹² Íd., pág. 363.

¹³ Íd., Anejo 10, págs. 359-371.

prueba; (2) el dictamen consistía en un proyecto de resolución, firmado a ciegas por la Junta Adjudicativa de OGPe; y (3) la determinación era nula por basarse en el Reglamento Conjunto de 2020, el cual había sido declarado nulo por el Tribunal Supremo.¹⁴ Entre los señalamientos, incluyeron que existían dos escuelas dentro de un radio de mil seiscientos (1,600) metros del proyecto, lo cual, según alegaron, no fue considerado por la OGPe.

El 30 de mayo de 2023, Alfal radicó una *Oposición a la solicitud de revisión administrativa* en la que argumentó que la Junta Adjudicativa fundamentó sus determinaciones de hechos en la totalidad del expediente de la Consulta de Construcción.¹⁵ Aún más, señaló que no surgía evidencia alguna propuesta por los recurrentes que redujera o menoscabara el valor probatorio de la evidencia sustancial que obraba en el expediente y sobre la cual se basó la determinación. Por el contrario, adujo que los recurrentes no presentaron prueba testifical alguna durante las vistas públicas para la tramitación de la consulta. Así, estimó que la resolución recurrida explicó razonablemente sus conclusiones de derecho, lo cual hacía inmeritorio su reclamo de abuso de discreción. Por último, defendió la vigencia del Reglamento Conjunto de 2020 y rechazó los requisitos que los recurrentes le intentaban imponer al Estudio de Viabilidad que requería la consulta.

El 16 de junio de 2023, los recurrentes presentaron una *Réplica a la oposición a solicitud de revisión administrativa de consulta de construcción concedida al recurrido Alfal, Inc. por la Oficina de Gerencia de Permisos* en la que adujeron que Alfal no discutió la importancia de proteger la Quebrada San Isidro, denunciaron que la propiedad objeto de la construcción no había sido segregada y señalaron que la parte recurrida no desfiló prueba

¹⁴ Íd., Anejo 11, págs. 372-395.

¹⁵ Íd., Anejo 19, págs. 464-480.

respecto al suelo y subsuelo en el área donde radica el proyecto.¹⁶ Asimismo, además de repetir sus argumentos previos, los recurrentes sumaron a su solicitud que Alfal no notificó debidamente a los colindantes, ni a los mayoristas y detallistas.

El 23 de junio de 2023, Alfal radicó una *Dúplica a réplica* en la que afirmó que los recurrentes realizaron alegaciones generales sin prueba respecto al proceso de planificación ambiental y sostuvo que se cumplió con todas las normas aplicables de protección del ambiente, así como otras medidas de mitigación de impacto.¹⁷

El 5 de septiembre de 2023, la DRA-OGPe emitió una *Resolución* en la que declaró “No Ha Lugar” la revisión administrativa promovida por los recurrentes.¹⁸ A juicio del ente adjudicativo, se cumplió con las disposiciones establecidas en el Reglamento Conjunto de 2020 para las estaciones de gasolina. Más específicamente, concluyó que: (1) el Reglamento Conjunto de 2020 era el estatuto de aplicación a este caso por estar vigente al momento de la adjudicación de la Consulta de Construcción y por lo resuelto por el Tribunal Supremo sobre su vigencia; (2) no correspondía la notificación de los recurrentes respecto a las vistas públicas por no ser colindantes inmediatos de la propiedad; (3) la Consulta de Construcción cumplió con los requisitos de notificación; (4) el proyecto contó con una determinación de Cumplimiento Ambiental para Evaluación Ambiental, la cual consideró el posible impacto a la Quebrada San Isidro y, en consecuencia, proveyó que se dedicara una faja de terreno a uso público comprendida por el cauce de la quebrada más una franja adicional de cinco metros de ancho medidos a ambos lados del cuerpo de agua; y (5) el proyecto cumplió con la disposición reglamentaria que prohíbe la ubicación de

¹⁶ Íd., Anejo 23, págs. 496-509.

¹⁷ Íd., Anejo 24, págs. 510-516.

¹⁸ Íd., Anejo 1, págs. 1-22.

estaciones de gasolina dentro de un radio de mil (1,000) pies, o trescientos cinco (305) metros, de una escuela o institución educativa post secundaria, puesto que las dos escuelas alegadas por los recurrentes, estaban localizadas a más de novecientos noventa (990) metros y ochocientos noventa (890) metros del proyecto.

Inconformes, el 5 de octubre de 2023, los recurrentes presentaron el recurso de *Revisión de decisión administrativa* de epígrafe en el que solicitaron que revoquemos la *Resolución de revisión administrativa* emitida por la DRA-OGPe y que, en síntesis, demos marcha atrás a la aprobación por OGPe de la Consulta de Construcción promovida por Alfal. En el recurso, le imputaron a la OGPe la comisión de los siguientes errores:

PRIMER ERROR: Incidió OGPe al emitir una Resolución en la que concede como FAVORABLE la CONSULTA de ALFAL contrario a derecho.

SEGUNDO ERROR: Incidió OGPe al incluir en su Resolución Determinaciones de Hechos que no están apoyadas por la prueba presentada y debidamente impugnada.

TERCER ERROR: Incidió OGPE al emitir una Resolución en la que no dio valor alguno a su expediente conociendo que sus propias notificaciones, y las de ALFAL mismo, a las partes interesadas y los colindantes fueron defectuosas, no cumpliendo con la notificación adecuada impuesta rigurosamente en ley y en derecho.

En apoyo de su señalamiento, argumentaron que la Consulta de Construcción era contraria al debido proceso de ley, el interés y el orden público, así como viciada e ilegal. Asimismo, esbozaron que Alfal incumplió con el requisito de notificación, al valerse de información deficiente respecto a las direcciones de los colindantes, las partes interesadas y los mayoristas de gasolina para que no pudieran someter sus comentarios ni participar oportunamente del proceso. De la misma forma, denunciaron que la parte recurrida no presentó estudios, datos pertinentes, materiales o científicos relacionados al impacto del proyecto sobre la Quebrada San Isidro y, por lo tanto, carecían de estudios que corroboren que no habría

impacto ambiental. Por último, cuestionaron que el proyecto propuesto no era necesario ni conveniente para la comunidad ni las estaciones de gasolina existentes en la zona, debido a que la estrategia de venta de Alfal impactaría el interés económico de las gasolineras cercanas. Por todo ello, expresaron que la parte recurrida estaba impedida de construir el proyecto propuesto y solo tenía derecho a solicitar la construcción de una estación nueva. A pesar de que cuestionaron el testimonio del Ing. Camilo Almeyda Eurite durante las vistas públicas celebradas ante la agencia, no sometieron una transcripción del mismo.

El 25 de octubre de 2023, Alfal radicó un *Alegato en oposición a la revisión de decisión administrativa* en la que solicitó que confirmemos la *Resolución* recurrida. Según dicha parte, la Junta Adjudicativa de OGPe aquilató el valor probatorio de la evidencia desfilada, la cual consta en el expediente administrativo, y determinó aprobar la Consulta de Construcción de forma fundamentada, sin que existieran los múltiples defectos señalados por los recurrentes. Para apoyar esa contención, realizó un repaso de las múltiples recomendaciones positivas de otras agencias o departamentos sobre el proyecto. En concreto, recordó que el documento ambiental expresamente contempló la existencia de la Quebrada San Isidro, el posible impacto ambiental y, por ello, impuso ciertas condiciones a la construcción del proyecto. Asimismo, rechazó que se sostuviera el Estudio de Viabilidad a requisitos que no imponen las leyes ni los reglamentos. Por último, expuso que la *Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico*, Ley Núm. 161 de 2009, según enmendada,¹⁹ (Ley Núm. 161-2009) provee para la imposición de honorarios de abogados contra la parte que presenta un recurso de revisión judicial que carece de

¹⁹ 23 LPRA secs. 9011 *et seq.*

mérito o razonabilidades, o se presenta para paralizar una obra o permiso sin fundamento en ley. En consecuencia, solicitó que esta Curia declare No Ha Lugar el recurso de *Revisión de decisión administrativa*, ratifiquemos la aprobación de la Consulta de Construcción e imponamos honorarios de abogado en contra de los recurrentes.

El 2 de noviembre de 2023, la OGPe presentó una *Oposición a revisión administrativa* en la que solicitó que sostengamos la validez de la determinación recurrida. En su escrito, la agencia administrativa argumentó que la OGPe, utilizando su conocimiento especializado, y después de evaluar el expediente, determinó que se cumplió con todo lo requerido para la aprobación de una consulta de construcción para la ubicación de una estación de gasolina. A su vez, planteó que la determinación fue razonable y no constituyó una decisión arbitraria, ilegal, irrazonable o en abuso de su discreción. En concreto, arguyó que: (1) Alfal sometió las certificaciones requeridas de notificación a colindantes y otras partes, cuyas direcciones se obtuvieron de fuentes oficiales y sobre las cuales los recurrentes no presentaron prueba en contrario; (2) la OGPe dispuso de ciertos requisitos en cuanto a la Quebrada San Isidro, los cuales son complementarios a la autorización de la Consulta de Construcción y, por lo tanto, obligan a Alfal a su cumplimiento; (3) los recurrentes no presentaron evidencia de posible daño al ambiente por la ubicación de los tanques soterrados que propone la consulta, ni documentos o testigos que rebatieran la prueba de la parte apelada; (4) el estudio de viabilidad discutió todos los elementos requeridos por el Reglamento Conjunto de 2020; (5) no existen estaciones cercanas dentro de las distancias reglamentarias; y (6) el Reglamento Conjunto de 2020 no requiere considerar la viabilidad económica de otras estaciones fuera dichas distancias, ni

evaluar la capacidad de venta y propuesta de la estación para mercadear su producto.

III.

A.

La *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 38 de 2017, según enmendada,²⁰ (LPAUG) establece el alcance de la revisión judicial de las determinaciones de las agencias administrativas. A tenor de esta y la jurisprudencia aplicable, la revisión judicial consiste, esencialmente, en determinar si la actuación de la agencia se dio dentro de las facultades que le fueron conferidas por ley, si es compatible con la política pública que la origina y si es legal y razonable. **Capó Cruz v. Junta de Planificación**, 204 DPR 581, 590-591 (2020); **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, 201 DPR 26, 35 (2018). Es decir, que este tipo de revisión busca limitar la discreción de las agencias y garantizar que estas desempeñen sus funciones de acuerdo con los confines de la ley. **García Reyes v. Cruz Auto Corp.**, 173 DPR 870, 891-892 (2008). De la mano con esto, es norma reiterada de derecho que los foros revisores le concederán gran deferencia y consideración a las decisiones de las agencias administrativas, debido a la vasta experiencia y el conocimiento especializado sobre los asuntos que le fueron delegados. **Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, LLC**, 202 DPR 117, 126 (2019); **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, supra. Conforme a ello, los tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las decisiones de los organismos administrativos. **Metropolitana, S.E. v. A.R.Pe.**, 138 DPR 200, 213 (1995); **Gallardo v. Clavell**, 131 DPR 275, 289-290 (1992).

Por las razones antes aludidas, las decisiones de las agencias administrativas gozan de una presunción de regularidad y

²⁰ 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*

corrección. **Capó Cruz v. Junta de Planificación**, supra; **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, supra; **García v. Cruz Auto Corp.**, supra, pág. 892. La presunción de corrección que acarrea una decisión administrativa deberá sostenerse por los tribunales a menos que la misma logre ser derrotada mediante la identificación de evidencia en contrario que obre en el expediente administrativo. **Misión Ind. P.R. v. J.P.**, 146 DPR 64, 130 (1998).

Así, al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. **Rebollo v. Yiyi Motors**, 161 DPR 69, 76 (2004). Cónsono con ello, será necesario determinar si la agencia actuó de forma arbitraria, ilegal o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción. **Rolón Martínez v. Supte Policía**, supra, pág. 35.

Según ha quedado establecido como norma general, el ejercicio de revisión judicial de una decisión administrativa se limita a tres asuntos: (1) la concesión del remedio apropiado; (2) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y (3) la revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho. **Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II**, 179 DPR 923, 940 (2010).

De esta forma, en el contexto de las determinaciones de hechos realizadas por las agencias administrativas, nuestro más alto foro ha pautado que los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo “si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad”. **Otero Mercado v. Toyota**, 163 DPR 716, 727-728 (2005); **Domínguez v. Caguas Expressway Motors, Inc.**, 148 DPR 387, 397 (1999). Dentro de este marco, evidencia sustancial se entiende como “aquella evidencia pertinente que una mente razonable pueda

aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. **Ramírez v. Depto. de Salud**, 147 DPR 901, 905 (1999). Por ello, la parte que alegue que alegue ausencia de evidencia sustancial debe demostrar que existe:

“[O]tra prueba en el récord que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia, hasta el punto de que un tribunal no pueda, concienzudamente, concluir que la evidencia sea sustancial [...] hasta el punto que se demuestre claramente que la decisión [del organismo administrativo] no está justificada por una evaluación justa del peso de la prueba” que tuvo ante su consideración. **Metropolitana S.E. v. A.R.Pe.**, 138 DPR 200, 213 (1995) citando a **Hilton Hotels International, Inc. v. Junta de Salario Mínimo**, 74 DPR 670, 686 (1983).

En otras palabras, la parte recurrente tiene la obligación de derrotar la presunción de corrección de los procesos y de las decisiones administrativas. **Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.**, 133 DPR 521, 532 (1993). Si no demuestra que existe esa otra prueba, las determinaciones de hechos del organismo administrativo deben ser sostenidas por el tribunal revisor. **Ramírez v. Depto. de Salud**, supra, pág. 905.

Ahora bien, cuando se trate de conclusiones de derecho que no envuelvan interpretaciones dentro del área de especialización de la agencia, éstas se revisarán por los tribunales sin circunscribirse al razonamiento que haya hecho la agencia. **Capó Cruz v. Junta de Planificación**, supra; **Pacheco v. Estancias**, 160 DPR 409, 432 (2003); **Rivera v. A & C Development Corp.**, 144 DPR 450, 461 (1997). Cuando las determinaciones de las agencias estén entremezcladas con conclusiones de derecho, el tribunal tendrá amplia facultad para revisarlas, como si fuesen una cuestión de derecho propiamente. **Pacheco v. Estancias**, supra, pág. 433; **Rivera v. A & C Development Corp.**, supra. En nuestro ordenamiento jurídico, es norma reiterada que en el proceso de revisión judicial los tribunales tienen la facultad de revocar al foro administrativo en materias jurídicas. Véase, además, la Sec. 4.5 de LPAU, 3 LPRA sec. 9675.

Es pertinente señalar que nuestro sistema de adjudicación administrativo busca “alentar la solución informal de las controversias”, según establece la Sec. 1.2 de la LPAU, *supra*.²¹ Para ello, la LPAU permite que las agencias establezcan las reglas y procedimientos que regirán ante sí para la solución rápida e informal de las controversias; siempre salvaguardando los derechos garantizados por ley. Íd. Por lo cual, las agencias no quedan sometidas a un procedimiento rígido que obstaculiza la producción de una solución rápida, justa y económica. Íd.

En suma, la referida deferencia debe ceder cuando se demuestre que: (1) la decisión no está basada en evidencia sustancial; (2) la agencia ha errado en la aplicación de la ley; (3) la actuación de la agencia resulta ser arbitraria, irrazonable o ilegal; y (4) la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. ***The Sembler Co. v. Mun. de Carolina***, 185 DPR 800, 822 (2012) (*citando a Empresas Ferrer v. A.R.P.E.*, 172 DPR 254, 264 (2007)).

B.

La Ley Núm. 161-2009, *supra*, fue aprobada con el propósito de establecer el marco legal y administrativo para regular la solicitud, evaluación, concesión y denegatoria de permisos en nuestra jurisdicción. Dicho estatuto adoptó como política pública del gobierno de Puerto Rico:

[M]ejorar la calidad y eficiencia en la administración de los procesos de evaluación de solicitudes para el otorgamiento, autorización o denegación de licencias, inspecciones, querellas, certificaciones, consultas, autorizaciones y cualquier trámite necesario o que incida de forma alguna en la operación de un negocio en Puerto Rico, así como determinaciones finales y permisos para desarrollos de proyectos de construcción.²²

Entre las disposiciones de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, el Art. 15.1 le ordenó a la Junta de Planificación, en colaboración con

²¹ 3 LPRA sec. 9602.

²² 23 LPRA sec. 9011 (nota).

la OGPe y otras entidades, crear un Reglamento Conjunto para establecer tanto un sistema uniforme de adjudicación, como para regular la evaluación y expedición de determinaciones finales, permisos y recomendaciones sobre obras de construcción, entre otros propósitos.²³

Asimismo, el Art. 11.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, creó la División de Revisiones Administrativas como foro intermedio, adscrita a la OGPe, para ejercer la función de revisar las actuaciones y determinaciones de la Junta Adjudicativa, la OGPe y los Municipios Autónomos, entre otros.²⁴ En los artículos subsiguientes, la ley dispuso el procedimiento a observarse para la revisión de los dictámenes administrativos.

Por otra parte, el Art. 13.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, faculta al Tribunal de Apelaciones a imponer honorarios de abogados “contra la parte que presenta la revisión judicial al amparo de este Artículo si su petición resulta carente de mérito y razonabilidad o se presenta con el fin de paralizar una obra o permiso sin fundamento en ley”.²⁵ En este respecto, el artículo dispone que los honorarios de abogado serán una suma igual a los honorarios que las otras partes asumieron para oponerse al recurso y, aún más, obliga al tribunal a explicar sus fundamentos para rechazar su imposición, de entender inaplicable la penalidad. *Íd.*

Ahora bien, en virtud de la encomienda provista por la Ley Núm. 161-2009, *supra*, la Junta de Planificación promulgó el Reglamento Conjunto de 2020. Como cuestión de umbral, se destacan dos decisiones pertinentes sobre el particular de nuestro Tribunal Supremo. Primero, en ***FCPR v. ELA et al.***, 211 DPR ____ (2023), 2023 TSPR 26, nuestro más alto foro confirmó la nulidad del

²³ 23 LPRA sec. 9025.

²⁴ 23 LPRA sec. 9021m.

²⁵ 23 LPRA sec. 9023.

Reglamento Conjunto de 2020. Segundo, en **Martínez Fernández et al. v. OGP et al.**, 212 DPR ___ (2023), 2023 TSPR 75, sostuvo su anterior determinación de nulidad tanto del Reglamento Conjunto de 2020 como del Reglamento Conjunto de 2019 y, fue más allá, al pautar que las solicitudes de permisos pendientes de adjudicación y aquellas que se hayan realizado o señalado vistas adjudicativas se continuarían tramitando al amparo del reglamento conjunto aplicable. Esto anterior, se extendía a aquellos permisos cuya autorización y expedición no era final y firme por encontrarse bajo revisión judicial. Íd. De esta forma, el Tribunal Supremo estableció que **los tribunales considerarán los recursos que se presenten a tales efectos a la luz del reglamento que la agencia haya utilizado para autorizar y expedir el permiso impugnado.** Íd.

Establecido lo anterior, la sección 2.2.2.2 del Reglamento Conjunto de 2020 les impuso a los solicitantes de un permiso la obligación de notificar a los colindantes de la radicación de la solicitud. En concreto, la sección dispone:

- a. Toda solicitud para un asunto discrecional bajo la jurisdicción de la OGPe o de Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la III, tendrá que ser notificada por el solicitante a los colindantes de la propiedad donde se propone la acción, cumpliendo con la Regla 2.1.7(Notificaciones) y la Sección 2.1.9.7 (Colindantes) en un periodo no mayor de cinco (5) días siguientes a la radicación de la solicitud.
- b. Dicha notificación se hará mediante correo certificado.
- c. El solicitante tendrá que cargar al sistema copia de los correos certificados dentro de los próximos cinco (5) días de haber enviado los mismos.

En aquellos casos en los que no se pueda localizar a algún colindante por los medios ordinarios, la sección 2.2.2.3 ordenó que se cumpla con la sección 2.1.9.8, la cual estableció los métodos alternos de notificación. En particular, la sección 2.1.9.8 provee lo siguiente:

- a. Se entenderá como notificación adecuada aquella enviada por el solicitante a la dirección de los colindantes que obran

en el CRIM, en cuyo caso, deberá anejar evidencia en el expediente digital de envío por correo certificado.

b. Podrá sustituir el requisito de entrega mediante correo certificado, entregando la misma personalmente cuando los ocupantes de la propiedad, sean los establecidos en el CRIM o el titular de la misma. En este caso, acusará recibo de la entrega en la que se haga constar el nombre, la dirección física, y la firma del notificado certificando que es el titular de la propiedad.

c. Aquellos casos en que la dirección postal de algún colindante inmediato no esté accesible en el CRIM, y en la propiedad resida o sea esté habitada por el titular, arrendatario o poseedor, o utilizada, se podrá entregar la misma personalmente al ocupante de la propiedad.

1. Se anejará una certificación haciendo constar la falta de información en el CRIM y la entrega al ocupante de la propiedad, con expresión del nombre, fecha de entrega y la dirección física del lugar.

2. De no estar ocupada o no poder localizar a su ocupante, presentará una certificación de esta información y las gestiones realizadas para cumplir con esta notificación.

d. Para aquellos casos de proyectos suprarregionales de infraestructura pública, se permitirá la notificación mediante aviso público en un periódico de circulación general y regional.

En otro extremo, el Capítulo 8.8 del Reglamento Conjunto de 2020 regula los permisos para el establecimiento de estaciones de gasolina. Dentro de este, la Regla 8.8.1 establece las disposiciones generales aplicables estas estaciones, mientras que la Regla 8.8.2 instituye normas para el establecimiento de estas en distritos clasificados como comerciales. Por su pertinencia, se destacan las siguientes disposiciones generales:

SECCIÓN 8.8.1.1 EJECUCIÓN

La OGPe o el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la III entenderán, sujeto a lo establecido en esta Sección, en toda solicitud para una nueva estación de gasolina en los distritos permitidos por este Reglamento.

SECCIÓN 8.8.1.2 INICIATIVA

Toda solicitud para una nueva estación de gasolina o ampliación a una existente que conlleve un aumento en el número de despachadoras existentes, mayor a un cincuenta por ciento (50%), deberá ser acompañada de una certificación donde conste que han sido notificados de la intención de establecer dicha estación de gasolina todos los distribuidores, mayoristas, dueños o arrendatarios de estaciones de gasolina que radiquen dentro del perímetro establecido más adelante a propósito del estudio de viabilidad. Dicha certificación incluirá el nombre y la dirección de las personas notificadas.

SECCIÓN 8.8.1.3 VISTAS PÚBLICAS

a. La OGPe o el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la III podrán aprobar el establecimiento de nuevas estaciones de gasolina, previa celebración de vistas públicas y previa recomendación del DDEC.

b. Sobre estas vistas públicas se notificará y solicitará la participación del DDEC, DACO, DJ, a los distribuidores mayoristas, dueños o arrendatarios de las estaciones de gasolina comprendidas dentro del perímetro antes establecido como propósito del estudio de viabilidad, a los detallistas que operan dichas estaciones de gasolina, las asociaciones existentes de detallistas de gasolina y a cualquier otra parte afectada o interesada, según surja de los expedientes correspondientes.

SECCIÓN 8.8.1.4 ESTUDIO DE VIABILIDAD

a. Toda solicitud para una nueva estación de gasolina o ampliación a una existente que conlleve un aumento en el número de despachadoras existentes, mayor a un cincuenta por ciento (50%), deberá ser acompañada de un estudio de viabilidad que demuestre la necesidad y conveniencia del establecimiento de la misma.

b. Dicho estudio deberá considerar, con respecto al sector dentro del perímetro de mil seiscientos (1,600) metros radiales, los siguientes aspectos:

1. La concentración poblacional.
2. La concentración el tránsito vehicular, de los residentes en el área de mercado.
3. Intensidad de los usos comerciales, industriales e institucionales.
4. Negocios similares existentes dentro del sector.
5. Impacto anticipado del nuevo establecimiento sobre aquellos de naturaleza similar existentes dentro de dicho perímetro.
6. La forma de operación de la nueva estación, esto es, si es de tipo convencional o de autoservicio.
7. Análisis de tránsito que considere la demanda a satisfacer de los residentes en el área de mercado, el tránsito esperado y el impacto sobre las vías existentes.

c. Considerar la cercanía a áreas naturales protegidas, y cuerpos hídricos superficiales y subterráneos.

d. Cualesquiera otros factores relevantes que merezcan consideración en relación con la propuesta estación de gasolina.

SECCIÓN 8.8.1.5 SEPARACIÓN ENTRE ESTACIONES DE GASOLINA

La separación mínima a requerirse entre una nueva estación de gasolina y otra existente previamente autorizada se determinará de acuerdo con lo que se establece más adelante:

a. Distritos comerciales e industriales, la separación mínima entre estaciones de gasolina será de ochocientos (800) metros lineales medidos a lo largo del trayecto cuando dichas estaciones estén localizadas en cualquier margen de una misma vía y de cuatrocientos (400) metros radiales cuando éstas estén localizadas en vías diferentes.

b. Los casos de estaciones de gasolina en Distritos R-G y ARD y las áreas no calificadas se observarán las siguientes disposiciones sobre separaciones:

1. Dos mil doscientos (2,200) metros lineales cuando estén localizadas en cualquier margen de una misma vía;
2. Mil doscientos (1,200) metros lineales cuando estén localizadas en vías diferentes.

c. Aquellos casos de vías de tránsito en una misma dirección, de tres (3) o más carriles, las disposiciones sobre distancias radiales dispuestas en los Incisos a y b de esta Sección aplicarán por separado para cada margen de la vía; y las disposiciones sobre distancias lineales se aplicarán sólo cuando las estaciones de gasolina estén localizadas en el mismo margen de una vía.

d. Aquellos casos de estaciones de gasolina en vías con sección mayor de dieciocho (18) metros, provistas de viraje o fajas de separación entre carriles para vehículos en movimiento con tránsito opuesto o isleta central de seguridad, las disposiciones sobre distancias radiales y lineales dispuestas en el Inciso a de esta Sección aplicarán independientemente para cada margen de la vía.

1. Cuando ocurra una interrupción del viraje o de la faja o isleta central de seguridad, se permitirá ubicar una sola estación de gasolina en uno de los solares de los que formen esquinas o que queden directamente opuestos entre sí, en el lugar donde ocurra tal interrupción siempre que ésta guarde la separación radial y lineal requerida de otras estaciones de gasolina en su mismo margen de vía.

2. A los efectos de aplicación de la anterior disposición se entenderá que la interrupción del viraje o de la faja o isleta central de seguridad en este tipo de vía, ocurra ocasionada por las siguientes circunstancias:

a) La vía se encuentra interceptada en ambos márgenes por otra vía formando cuatro (4) esquinas.

b) La vía se encuentra interceptada en una de sus márgenes por otra vía formando dos (2) esquinas.

c) El viraje o la faja o isleta central de seguridad se encuentra interrumpida, sin que la vía se encuentre interceptada en sus márgenes por otra vía.

e. Aquellas estaciones de gasolina existentes, cuyas despachadoras de abasto de gasolina estén localizadas en las aceras públicas no serán tomadas en consideración al aplicar las disposiciones establecidas en esta Sección. Tampoco serán tomadas en consideración aquellas estaciones de gasolina que no cuenten, dentro de los límites de su solar, con espacio disponible para servir dos (2) automóviles por cada despachadora utilizada para el expendio de gasolina y para ello sea necesario el uso de la vía pública.

SECCIÓN 8.8.1.6 SEPARACIÓN CON RESPECTO A OTROS USOS

a. Cualquier solar en que se proyecte construir o ampliar una estación de gasolina deberá mantener una separación mínima de cincuenta (50) metros radiales de cualquier área natural o cuerpo hídrico, o de otro solar en que exista o se proyecte la construcción de: biblioteca, tribunal, corte, hospital, iglesia, hospedajes especializados, casa de salud, museo, parque, plaza pública, alcaldía y armería.

b. Se mantendrá una separación de un radio de mil (1,000) pies (305 metros), según dispuesto en la Ley 169-2003, en el caso de escuelas públicas o privadas o institución educativa postsecundaria, centro de cuidado de niños o envejecientes, universidad, academia, reformatorio, institución penal, centro de rehabilitación, centro de diagnóstico y tratamiento, dispensario médico o centro de cirugía ambulatoria.

c. A los efectos de aplicación de la anterior disposición, se considerará como proyectado toda escuela, colegio, centro de cuidado de niños o envejecientes, universidad, academia, biblioteca, tribunal, corte, hospital, iglesia, asilo, orfanato, museo, parque, plaza pública, alcaldía, armería, reformatorio, institución penal, casa de salud, centro de rehabilitación, centro de diagnóstico y tratamiento, dispensario médico o centro de cirugía ambulatoria para lo cual la se haya aprobado su consulta de ubicación, cuando se tratare de proyectos sometidos por algún organismo gubernamental o para lo cual se haya aprobado los planos de construcción, cuando se tratare de proyectos sometidos por ciudadanos particulares.

IV.

En este caso, la OGPe resolvió que la Consulta de Construcción promovida por Alfal cumplía con todas las disposiciones reglamentarias contenidas en el Reglamento Conjunto de 2020 para el establecimiento de estaciones de gasolina en nuestra jurisdicción. Por esta razón, la agencia administrativa declaró favorable la solicitud, lo cual, posteriormente, la DRA-OGPe confirmó dicha determinación. En lo pertinente a los señalamientos de error imputados por los recurrentes, el ente adjudicativo concluyó que: (1) se notificó correctamente a todas las partes; (2) el proyecto contempló el impacto a la Quebrada San Isidro; y (3) se cumplió con la prohibición de la ubicación de este tipo de proyectos cuando existen escuelas dentro de un radio de mil (1,000) pies.

Entretanto, los recurrentes señalaron que no se cumplió con el requisito de notificación, que no se presentaron estudios respecto al impacto del proyecto sobre la Quebrada San Isidro y que el proyecto no era necesario ni conveniente para la comunidad ni las otras estaciones de gasolina ubicadas en el área, especialmente por el impacto que tendría sobre los intereses económicos de estas. A su entender, la Consulta de Construcción contradecía el debido proceso de ley y el interés público.

En apoyo de la determinación de la OGPe, Alfal planteó que la agencia aprobó la Consulta de Construcción sin cometer los defectos señalados por los recurrentes, puesto que, en síntesis, no era

necesaria la notificación reclamada, el proyecto contó con todas las recomendaciones necesarias, contempló la existencia de la Quebrada San Isidro y se impusieron condiciones estrictas para su protección. Entre todo, defendió la determinación de la agencia y esbozó que la aprobación de su petición fue fundamentada y, ante la carencia de prueba o evidencia suficiente promovida por los recurrentes, argumentó que corresponde que esta Curia la confirme. Aún más, solicitó que le impusiéramos a los recurrentes el pago de honorarios de abogado por radicar el presente recurso para paralizar una consulta de construcción sin fundamento en ley.

Por otra parte, la OGPe también se sumó a la defensa de la determinación recurrida. A esos efectos, alegó que la actuación de la agencia fue razonable, se basó en el expediente y consideró todos los elementos requeridos reglamentariamente. En suma, argumentó que los recurrentes no presentaron prueba para rebatir la evidencia presentada por Alfal y, aún más, intentan sostener el proceso a requisitos no contemplados en el Reglamento Conjunto de 2020, tales como la propuesta de mercadeo de la estación de gasolina. Asimismo, sostuvo que la autorización de la consulta se condicionó al cumplimiento por Alfal de varias obligaciones en cuanto a la Quebrada San Isidro. Igualmente, planteó que se cumplió con los requisitos de notificación y que la parte apelante no presentó prueba alguna para refutarlo.

Tras un análisis objetivo, sereno y cuidadoso, en correcta práctica adjudicativa apelativa, concluimos que no se cometieron los errores señalados y, por lo tanto, corresponde confirmar la determinación recurrida. Veamos.

Como cuestión de umbral, corresponde aclarar que, en virtud de ***Martínez Fernández et al. v. OGP et al.***, supra, el Reglamento Conjunto de 2020 es el estatuto aplicable a la Consulta de

Construcción en cuestión. Esto, pues era el reglamento al amparo del cual se tramitó, autorizó y expidió el permiso.

Más allá, examinado el expediente, no surge evidencia sustancial que nos convenza a alterar la determinación de la OGPe. En este sentido, los recurrentes no presentaron prueba alguna ante el foro recurrido o ante esta Curia para cuestionar los fundamentos en los que se basó el dictamen. Ni tan siquiera presentaron una transcripción del testimonio del Ing. Camilo Almeyda Eurite vertido en las vistas celebradas que con tanta vehemencia atacan. En vista de ello, no es posible concluir que la agencia actuó de forma arbitraria, ilegal o irrazonable ni que incurrió en pasión, prejuicio o imparcialidad al llegar a su decisión.

Por el contrario, surge definitivamente que la determinación recurrida fue razonable y conforme a derecho. En esencia, evaluados los requisitos establecidos por el Reglamento Conjunto de 2020, resulta evidente que la OGPe veló por su estricto cumplimiento en cuanto a la Consulta de Construcción. De este modo, corresponde sostener la deferencia que este foro apelativo le debe a la decisión final de la agencia.

En contraste a los argumentos de los recurrentes, la Consulta de Construcción fue notificada conforme a los requisitos de las secciones 2.2.2.2 y 2.1.9.8 del Reglamento Conjunto de 2020. La primera de estas obliga a la notificación de los colindantes de la propiedad en la que se propone la acción. La segunda, permite la notificación mediante el método alternativo del envío de esta a la dirección de los colindantes que obre en el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM). Por ello, según acreditó Alfal ante la agencia,²⁶ los colindantes de la propiedad fueron notificados correctamente.

²⁶ Apéndice del recurso de revisión judicial, Anejo 2, págs. 215-216.

A su vez, la sección 8.8.1.2 requiere que toda solicitud para la construcción de una nueva estación de gasolina deberá notificar de dicha intención a todos los distribuidores, mayoristas, dueños o arrendatarios de gasolineras ubicadas dentro de un perímetro de mil seiscientos (1,600) metros. Según consta en el expediente, Alfal también cumplió con este requisito.²⁷

En otro extremo, la sección 8.8.1.4 del Reglamento Conjunto de 2020 requiere la preparación de un estudio de viabilidad que evidencie la necesidad y conveniencia del establecimiento de la gasolinera en cuestión. Dentro de los asuntos que dicho estudio debe considerar se encuentran: (1) la concentración poblacional y de tránsito vehicular; (2) el impacto anticipado de la gasolinera sobre otras dentro del perímetro de mil seiscientos (1,600) metros; (3) la demanda de gasolina en el área; y (4) la cercanía a áreas naturales protegidas y cuerpos hídricos, entre otros. Según surge del Estudio de viabilidad sometido por Alfal,²⁸ la Consulta de Construcción cumplió con este requisito, puesto que se consideraron todos los aspectos que mandata la sección 8.8.1.4.

En adición, contrario a lo reclamado por los recurrentes, la sección 8.8.1.6 impone que este tipo de proyecto mantendrá una separación obligatoria de un radio de mil (1,000) pies o **trescientos cinco (305) metros de cualquier escuela o institución educativa**, entre otras. En este caso, las escuelas que los recurrentes adujeron que se encuentran cerca del proyecto propuesto radican fuera del perímetro de separación obligatoria, en exceso de al menos quinientos (500) metros cada una, según admitieron los recurrentes.²⁹

²⁷ Íd., págs. 217-218.

²⁸ Íd., págs. 26-48.

²⁹ Véase el recurso de revisión judicial, pág. 7, alegación número 7. Adviértase que los recurrentes confunden el perímetro de mil seiscientos (1,600) metros para el área de mercado a ser analizada en el Estudio de viabilidad y otros asuntos, establecido por la sección 8.8.1.4, y el radio de mil (1,000) pies o trescientos cinco (305) metros de cualquier institución educativa, estatuido en

Por otra parte, el asunto de la Quebrada San Isidro quedó atendido satisfactoriamente por la determinación de cumplimiento ambiental y la condición impuesta sobre el proyecto, la cual obliga a Alfal a segregarse el terreno donde ubicará la propiedad para dedicar una porción de este para uso público en la próxima etapa del proceso. La aprobación de la Consulta de Construcción se supeditó al cumplimiento de esta condición.

En vista de lo anterior, ante la ausencia de otra prueba en el récord que menoscabe o reduzca el peso de la evidencia sustancial que apoya las determinaciones de la OGPe y que demuestre claramente que las conclusiones del organismo administrativo no están justificadas, resulta palmario que corresponde confirmar la *Resolución de revisión administrativa* emitida por la DRA-OGPe en este caso. Los errores alegados no fueron cometidos. La tramitación de esta Consulta de Construcción debe continuar su curso conforme a lo aquí dispuesto.

Por último, en cuanto a la petición de la parte recurrida de que se les imponga a los recurrentes el pago de honorarios de abogado, según faculta el Art. 13.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, resulta improcedente su imposición en esta etapa. Ello, pues no se configuran los elementos que provee el referido artículo para su concesión, toda vez que el recurso promovido por los recurrentes no carece de razonabilidad y no es posible divisar que su presentación responda al fin de paralizar el permiso sin fundamento en ley. En correcta práctica de acceso a la justicia, corresponde rechazar la imposición de dicho concepto.

la sección 8.8.1.6. Cabe destacar que una de las objeciones principales de los recurrentes se centró en la alegada contradicción en el trato que la OGPe le dio a estos perímetros de exclusión. En ese sentido, el señalamiento es errado, debido a que son requerimientos distintos.

V.

Por los fundamentos pormenorizados, se *confirma* la determinación recurrida.

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

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