

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

<p>FRINGE AREA, SE RECURRIDA v. OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS RECURRIDA B BILLBOARD NC LLC RECURRENTE</p>	<p>KLRA201700278 KLRA201700279</p>	<p>Revisión procedente de la Oficina de Gerencia de Permisos Caso Núm. 2016-139266-SDR- 001006 Sobre: Consulta de construcción proponiendo tablero de anuncios</p>
<p>PLAZA LAS AMERICAS, INC Recurrida v. OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS Recurrida B BILLBOARD NC LLC Recurrente</p>		<p>Revisión procedente de la Oficina de Gerencia de Permisos Caso Núm. 2016-138962-SDR- 00989 Sobre: Consulta de construcción</p>

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, y las Juezas Grana Martínez y Romero García.

Grana Martínez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de junio de 2017.

B Billboard NC, LLC (B Billboard o el recurrente), cuyos recursos fueron consolidados por este tribunal mediante Resolución del 21 de abril de 2017, instó sus escritos de revisión judicial el pasado 3 de abril. En estos, el recurrente impugnó las resoluciones emitidas y notificadas el 2 de marzo de 2017, por la División de Reconsideración (División de Reconsideración) de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), en las que esta reconsideró la previa determinación de la OGPe de prohibir la construcción e instalación

de dos vallas publicitarias; una propuesta por la compañía Plaza Las Américas, Inc. (PLA), y la otra, propuesta por la sociedad especial Fringe Area, S.E. (Fringe), en conjunto (las recurridas).

En esencia, B Billboard expuso que erró la División de Reconsideración al aprobar los proyectos, pues estos no cumplen con el Reglamento Conjunto de permisos para obras de construcción y usos de terrenos (Reglamento Conjunto de 2010). El recurrente adujo que las vallas publicitarias en controversia pretenden construirse en una zona inundable, lo cual está expresamente prohibido por el Reglamento Conjunto de 2010. Por tanto, nos solicita que revoquemos la aprobación de la construcción de las vallas publicitarias.

Contando con las posturas de todas las partes y por los fundamentos que exponemos a continuación, *se desestima* la presente solicitud de revisión judicial por falta de legitimación activa del recurrente.

I.

En abril de 2016, Fringe y PLA presentaron, por separado, una Solicitud de Consulta de Construcción (Consultas) ante el Municipio Autónomo de San Juan (Municipio). El propósito de las Consultas era recibir la aprobación del Municipio para la construcción de dos vallas publicitarias; a saber, la valla de Fringe ubicaría en un terreno de su propiedad, en el que, a su vez, operan dos establecimientos comerciales: una tienda dedicada a la venta de juguetes (Toys “R” Us) y un supermercado Pueblo. Por su parte, la valla de PLA ubicaría en el predio donde se encuentra el centro comercial Plaza Las Américas; ambas, en el Barrio Hato Rey de San Juan.

Así las cosas, en mayo de 2016, el Municipio elevó las Consultas a la OGPe, por ser esta la encargada de evaluar dichas solicitudes. Ese mismo mes, B Billboard presentó ante la OGPe una

solicitud de intervención, en la que alegó ser una compañía dedicada a la “publicidad exterior a través de tableros de anuncios”¹, por lo que competía con las vallas publicitarias propuestas en las Consultas. A tales efectos, alegó que contaba con un interés económico que se vería adversamente afectado si se aprobaban los permisos de construcción de las vallas publicitarias. Por tanto, sostuvo que dicho interés económico constituía un interés legítimo, que le permitía intervenir en el proceso de las Consultas ante la OGPe.

Así, en junio de 2016, las recurridas presentaron sus respectivas oposiciones a la solicitud de intervención de B Billboard. En síntesis, argumentaron que las alegaciones del recurrente resultaban contradictorias, puesto que el propio B Billboard había sometido una propuesta para la construcción e instalación de las vallas publicitarias aquí en controversia. Por otra parte, Fringe y PLA puntualizaron que, en los lugares en los que se propone la construcción de las vallas publicitarias, por años, estuvieron instaladas otras vallas que tenían el mismo propósito que las propuestas, por lo que procedía la aprobación de las mismas.

Aun así, en septiembre de 2016, la OGPe autorizó la intervención de B Billboard y, posteriormente en octubre, denegó las Consultas de las recurridas. En su resolución, la OGPe resolvió que las Consultas cumplieran con las disposiciones de tamaño, dirección de las vallas publicitarias, altura y separación entre anuncios, según lo dispuesto en el Reglamento Conjunto de 2010.² Sin embargo, señaló que las Consultas no cumplieran con la sección 27.1.4, inciso 10, del Reglamento Conjunto, sobre rótulos o anuncios sobre el terreno en zonas inundables.³

¹ Véase, *Solicitud de intervención*, Ap. 1, pág. 162.

² Véase, *Resolución*, Ap. 1, pág. 249.

³ *Id.*

Luego de varios incidentes procesales, en noviembre de 2016, las recurridas presentaron una *Solicitud de reconsideración y de celebración de vista administrativa* (Reconsideración) ante la División de Reconsideración. En su Reconsideración, las recurridas argumentaron que cumplen con todos los requisitos del Reglamento Conjunto de 2010. Asimismo, insistieron en que el lugar propuesto para la instalación de las vallas publicitarias no es una zona inundable, sino una zona susceptible de inundaciones en la que sí se permiten construcciones. Así las cosas, la División de Reconsideración acogió la Reconsideración y, en diciembre de 2016, señaló fecha para la vista administrativa.

Finalmente, la vista se llevó a cabo el 24 de enero de 2017. Durante la vista, las recurridas presentaron como peritos al ingeniero Camilo Almeyda Eurite, a la arquitecta Lina Dueño, al ingeniero hidrólogo José D. Miranda Rodríguez y al agrimensor Pedro J. Dávila Colón. A su vez, presentaron el testimonio de la Sra. María Isabel Landrón Rullán (Sra. Landrón), quien declaró haber sido la encargada de recibir las propuestas de las compañías que mostraron interés en construir e instalar las vallas publicitarias. Según surge del expediente, la Sra. Landrón declaró que B Billboard fue una de las compañías que licitó y presentó su propuesta para la construcción de las vallas; esto, luego de haber visitado el área donde se proponían las mismas. No obstante, B Billboard no fue la compañía seleccionada por las recurridas para la construcción de las vallas publicitarias.

El 2 de marzo de 2017, la División de Reconsideración emitió su *Resolución de Reconsideración* en la que razonó, entre otras cosas, que “una zona inundable [...] no puede ser como aquellos terrenos que tendrían (1%) de posibilidades de ser inundados en

cualquier año, en los que se puede edificar.”⁴ En ese sentido, concluyó que procedía la autorización para la construcción e instalación de las vallas publicitarias.

Inconforme con tal determinación, el 3 de abril de 2017, B Billboard presentó el recurso de epígrafe, en el que cuestionó la actuación de la División de Reconsideración. En pocas palabras, arguyó que una zona inundable es equivalente a una zona dentro del área especial de riesgo a inundaciones. El recurrente sostuvo que, tratándose de una zona AE, la instalación de rótulos y anuncios está prohibida en las áreas propuestas para la construcción de las vallas publicitarias, según su interpretación del Reglamento Conjunto de 2010.

Posteriormente, las recurridas presentaron, el 27 y 28 de abril de 2017, sus respectivas solicitudes de desestimación del presente recurso (Desestimaciones). En apretada síntesis, PLA y Fringe alegaron que B Billboard no cuenta con legitimación activa para recurrir en revisión judicial, puesto que no demostró cómo la decisión administrativa la afectó o afectará adversamente.

Luego, el 8 de mayo, las recurridas procedieron a presentar sendos alegatos en oposición al presente recurso de revisión judicial, en los que esbozaron, en su mayoría, los argumentos ya reseñados.

Por último, el recurrente presentó, el 30 y 31 de mayo, las respectivas oposiciones a las Desestimaciones de las recurridas. En sus escritos, B Billboard insistió en que su legitimación activa está fundada en los intereses económicos y propietarios que se verán afectados por la construcción de las propuestas vallas publicitarias. Así pues, argumentó que, con la instalación de las nuevas vallas, “se aumentará la oferta de espacios de anuncios disponibles [...], lo

⁴ Véase, Resolución de Reconsideración, Ap. 14, pág. 382 y 396.

cual a su vez disminuye el valor en el mercado de los anuncios que se proyectan [en las vallas pertenecientes a B Billboard]”.

II.

A.

En Puerto Rico, es norma reiterada que “la jurisdicción es el poder o autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos y controversias”. *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, 184 DPR 898, 909 (2012); *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011). Es por esto que, antes de entrar a los méritos de un asunto, debemos asegurarnos que poseemos jurisdicción para actuar, ya que los asuntos jurisdiccionales son materia privilegiada y deben ser resueltos con preferencia.

Cuando carecemos de jurisdicción o de autoridad para atender los méritos del recurso, debemos así declararlo y proceder a desestimar el caso. *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, supra, pág. 909; *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009). Esto, debido a que la ausencia de jurisdicción tiene las siguientes consecuencias:

(1) no es susceptible de ser subsanada; (2) las partes no pueden voluntariamente conferírsela a un tribunal como tampoco puede éste atribuírsela; (3) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos; (4) impone a los tribunales apelativos el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; (5) impone a los tribunales apelativos el deber de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, y (6) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal *motu proprio*.

Lozada Sánchez et al. v. JCA, supra, pág. 909; *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, supra, pág. 682 (2011).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha advertido que, en aquellas instancias en las que un tribunal dicta sentencia sin ostentar jurisdicción sobre las partes o la materia, su determinación es “jurídicamente inexistente o *ultra vires*.” *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46, 55 (2007). Por tanto, los tribunales

debemos ser fieles guardianes de nuestra jurisdicción, aunque el asunto no haya sido planteado anteriormente. *Id.*

A tono con lo anterior, se encuentra el principio de justiciabilidad. Este establece que el poder de revisión judicial solo puede ejercerse sobre un asunto que presente un caso o controversia y no ante una disputa abstracta, cuya solución carece de consecuencias para las partes. *Fund. Surfrider y otros v. ARPe*, 178 DPR 563, 571-572 (2010); *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558-559 (1958). En ese sentido, una de las doctrinas de autolimitación derivadas del principio de caso o controversia, es la legitimación de la parte que acude ante el foro judicial.

En el ámbito administrativo, cuando un litigante solicita la revisión judicial de una decisión administrativa, tiene que demostrar que:

(1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) existe una relación causal razonable entre la acción que se ejercita y el daño alegado, y (4) la causa de acción debe surgir al amparo de la Constitución o de alguna ley.

Fund. Surfrider y otros v. ARPe, supra, pág. 572.

Ahora bien, es importante tener presente que, el hecho de que una agencia haya permitido que una persona o asociación se expresara sobre algún asunto administrativo, no le reconoce el derecho a que pueda apelar la decisión de la agencia por la vía judicial. D. Fernández Quiñones, *Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3era ed., Colombia, Ed. Forum, 2013, pág. 177.

B.

Asimismo, la Sec. 4.2 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 LPRC sec. 2172,

dispone sobre la revisión judicial de las resoluciones emitidas por las agencias administrativas lo siguiente:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia.

Al interpretar la citada sección de la LPAU, el Tribunal Supremo apuntó que el litigante que interese presentar el recurso de revisión judicial tiene que satisfacer dos requisitos: (1) ser parte y (2) estar adversamente afectado por la decisión administrativa. *Fund. Surfrider y otros v. ARPe*, supra, págs. 575-576. En primer lugar, la Sec. 1.3 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2102(k), define “ser parte” como:

(1) toda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o que sea parte en dicha acción; (2) o que *se le permita intervenir o participar en la misma*; (3) o que haya radicado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden; (4) o que sea designada como parte en dicho procedimiento.

(Énfasis nuestro).

Por su parte, resta definir a qué se refiere el segundo requisito, es decir, que la parte esté “adversamente afectada”. Luego de un extenso análisis, el Tribunal Supremo de Puerto Rico concluyó que la frase “adversamente afectada”, “significa que la parte recurrente tiene un interés sustancial en la controversia porque sufre o sufrirá una lesión o daño particular” causado por la decisión administrativa que se está impugnando mediante el recurso de revisión judicial. *Fund. Surfrider y otros v. ARPe*, supra, pág. 579; *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, supra, págs. 918-919. El daño causado tiene que ser específico; no puede ser abstracto, hipotético ni especulativo. *Id.*

Al evaluar si un litigante, que fue parte ante la agencia, tiene legitimación activa para recurrir en revisión judicial, la “parte obvia”

no representa problema alguno, pues esta es la persona “que ha sido sujeto u objeto de la decisión administrativa.” *Fund. Surfrider y otros v. ARPe*, supra, pág. 580.

No obstante, cuando estamos ante la figura del interventor, que se refiere a aquel que no fue parte original en el proceso adjudicativo ante la agencia, es necesario que este demuestre un “interés legítimo”, para que se le permita intervenir o participar en dicho procedimiento. 3 LPRA sec. 2155.

Ahora bien, según nos explica el profesor Demetrio Fernández, la frase “interés legítimo” no debe confundirse con “legitimación activa” en el campo administrativo. En palabras del Prof. Fernández, “[u]na parte puede carecer de legitimación activa para participar en la revisión judicial, pero puede ser considerada como ‘agraviada’ e interesada en participar e intervenir en el proceso administrativo.” D. Fernández Quiñones, *op. cit.*, a la pág. 180. Véase, además, *San Antonio Maritime v. P.R. Cement Co.*, 153 DPR 374, 392-393 (2001).

III.

A la luz del derecho antes expuesto y luego de analizar las alegaciones del recurrente, concluimos que B Billboard no demostró tener legitimación activa para presentar este recurso. Veamos.

B Billboard alegó ser un competidor en la industria de rótulos o anuncios, ya que adujo poseer varios tableros de anuncios que supuestamente competirían con las vallas publicitarias propuestas por las recurridas. A tales efectos, el recurrente planteó que las vallas publicitarias “afectarán” sus intereses económicos y propietarios, ya que se “aumentará” la oferta de espacios de anuncios disponibles en la misma área, lo que, a su vez, “disminuye” el valor en el mercado de los anuncios que se proyectan en los

tableros que son propiedad del recurrente.⁵ No obstante, el recurrente no demostró qué daño particular y concreto sufrió o sufrirá con la construcción e instalación de las vallas publicitarias. Este se limitó a esbozar meras alegaciones que, a todas luces, resultan ser especulativas e hipotéticas.

Si bien es cierto que B Billboard satisfizo el requisito de ser parte, pues surge del récord que este fue debidamente autorizado por la OGPe a intervenir en el proceso administrativo, no es menos cierto que el recurrente no nos mostró, con hechos claros y específicos, cómo la decisión de la División de Reconsideración le afecta o afectará adversamente. El hecho de que el recurrente alegue, en su escrito, que sus tableros “verían disminuida su capacidad de generar ingresos”, así, sin más, no es suficiente para satisfacer el requisito de especificidad del daño, establecido en la jurisprudencia. Véase, *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122, 143-146 (2014).

Resultaría incorrecto concluir que, por el hecho de que la OGPe permitió a B Billboard intervenir ante el proceso adjudicativo, este posea, de forma automática, legitimación activa para recurrir en revisión ante el foro judicial. Conocido es que las agencias administrativas “no tienen una limitación de caso o controversia”, ya que la ley les reconoce liberalidad al evaluar si procede o no una solicitud de intervención. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, supra, pág. 134; *Fund. Surfrider y otros v. ARPe*, supra, pág. 582. Ahora bien, para poder activar la maquinaria judicial y revisar una determinación de una agencia, es imperativo que la parte recurrente demuestre efectivamente que posee legitimación activa al presentar un recurso de revisión judicial. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, supra, pág. 134.

⁵ Véase, *Solicitud de Revisión Judicial*, pág. 3.

En conclusión, el recurrente falló en demostrar que cumple con el requisito de haber sido adversamente afectado por la decisión de la División de Reconsideración de la OGPe. Alegar que las vallas publicitarias propuestas le causarían una “afectación económica”, sin presentar ningún tipo de prueba que lo sostenga, reduce la alegación de B Billboard a una mera conclusión hipotética. Los tribunales no podemos emitir opiniones “sin que exista una controversia viva y latente”. *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, supra, pág. 916.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, desestimamos el recurso de revisión judicial presentado por B Billboard, por falta de justiciabilidad, debido a que el recurrente carece de legitimación activa para instar el presente recurso.

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

El Juez Sánchez Ramos concurre, pues aunque hubiese concluido que la parte recurrente sí tiene legitimación activa, en los méritos, hubiese confirmado las determinaciones recurridas.

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