

# VEINTE AÑOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN EE.UU. (\*)

Por

DEMETRIO LOPERENA ROTA

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
de la Universidad del País Vasco

*SUMARIO:* I. *Introducción.*—II. *Orígenes de la NEPA.*—III. *El marco constitucional:* A) Las competencias federales. B) Las competencias de los Estados. C) Los derechos individuales como límites a la política ambiental.—IV. *Sistemática y contenido.*—V. *La evaluación y declaración del impacto ambiental:* A) Alcance. B) Contenido. C) Efectos.—VI. *Organización administrativa:* A) El Consejo de Calidad Ambiental, CEQ. B) La Agencia de Protección Ambiental, EPA.—VII. *La jurisprudencia de la Corte Suprema.*—VIII. *Luces y sombras en la aplicación de la NEPA.*—IX. *Conclusión.*—X. *Nota bibliográfica.*

## I. INTRODUCCIÓN

Recientemente se ha cumplido el vigésimo aniversario de la promulgación de la *National Environmental Policy Act* (NEPA) en EE.UU., lo cual ha sido ocasión para hacer un balance de sus aciertos y errores, de sus cumplimientos y omisiones y, en definitiva, de valorar la oportunidad de la continuación de su vigencia. Esta ley no tendría mayor importancia para nosotros si se tratase de una más dentro de las que cualquier país aprueba anualmente en busca de determinados objetivos políticos. A mi juicio, empero, la NEPA ha tenido una gran trascendencia internacional, aunque sólo sea porque institucionalizó la evaluación del impacto ambiental de cualquier actuación de cierta importancia como paso previo a la definitiva resolución que la autorice. Es conocido que docenas de países han incorporado a su ordenamiento esta figura, convirtiéndose en el referente obligatorio a escala mundial para los ambientalistas de todas las ramas del conocimiento.

No debe perderse de vista tampoco que EE.UU., a través de esta ley, fue el primer país en diseñar una política ambiental y, por tanto, es donde más experiencia existe en este campo. Todo ello sin contar con la habitual mimesis que practican muchos Gobiernos respecto de la política americana por proceder de la denominada «primera potencia mundial».

Creo, en todo caso, que es oportuno dar noticia en nuestro país de

---

(\*) Este trabajo ha sido posible gracias a la estancia durante el curso 1990-91 en la Universidad de Nevada, Reno, como *Visiting Professor*, con financiación del Gobierno vasco.

este importante hito legislativo, dado que desde época reciente aquí también se exige la evaluación del impacto ambiental y nos resultará útil conocer las experiencias del país que la ideó.

## II. ORÍGENES Y MARCO CONSTITUCIONAL DE LA NEPA

La preocupación por el medio ambiente surge en EE.UU. en la década de los sesenta motivada por dos razones principales. La primera de ellas es el deseo de alcanzar una mejor calidad de vida, con paisajes bellos y limpios, viviendas en zonas no ruidosas, aire puro en las ciudades, etc., toda vez que el desarrollo económico había garantizado ya a la gran mayoría la satisfacción de otras necesidades que se consideraban previas. De otro lado, la preocupación obsesiva por la salud, que hoy todavía continúa, produjo una gran prevención respecto de los alimentos que habían sido tratados con pesticidas.

Fruto, quizá, de esta inicial preocupación, ya en 1963 se aprobó la primera ley de protección del aire atmosférico, en 1964 la ley de protección de la Naturaleza y en 1965 la ley sobre la calidad del agua. No obstante, la guerra de Vietnam polarizó los movimientos ciudadanos durante los últimos años de la década, hasta el punto de que, por ejemplo, en la campaña presidencial de 1968 la problemática ambiental está casi ausente de los debates.

Un hecho desgraciado hizo brotar de nuevo la idea de que era imprescindible una enérgica política ambiental. Se trata de la contaminación producida en las playas de California debida a un escape de petróleo, aunque no faltan quienes entienden que esta nueva oleada de ambientalismo respondía a una maniobra política para distraer la atención del país, apartándola de la trágica guerra de Vietnam. En todo caso, la NEPA va a tratar de dar respuesta a esta preocupación ambientalista definiendo una serie de metas en la política nacional.

No debe pasarnos desapercibido, sin embargo, que la NEPA produce también un cambio en la actuación de la Administración al exigirse un riguroso procedimiento administrativo que abría la información y participación ciudadana. Recuérdese que el modelo administrativo vigente en ese momento era heredero del construido en los años treinta para llevar adelante la política conocida como *New Deal* del presidente Roosevelt. Este caduco modelo había otorgado espacios de discrecionalidad exagerados a la Administración, evitando el control judicial e incluso el del Congreso. Aún más, la mayor parte de la actuación administrativa era diseñada y ejecutada por burócratas, dada la creencia de muchos gobernantes de que los problemas sociales y económicos sólo pueden ser resueltos por técnicos experimentados de gran cualificación. Este modelo estaba completamente desvirtuado dado que los administradores caían frecuentemente en las redes de los más poderosos grupos económicos de presión. Había, pues, una gran desconfianza hacia la acción pública de una Administración verdaderamente poco democrática.

Política ambiental y reforma administrativa se convierten, pues, en los elementos más importantes de esta ley que se aprobó en 1969, pero que no fue firmada por el presidente Nixon hasta el 1 de enero de 1970 con la declarada intención de comenzar en ese momento la década ambiental. Y es verdad que, al menos en el plano jurídico, esta década fue pródiga en leyes orientadas a la protección del medio ambiente. Así, en 1970 se modifica la ley de protección del aire atmosférico y se aprueba la ley de mejoramiento de la calidad de las aguas; en 1972, la ley de control de la contaminación de las aguas federales, la ley de costas, la ley de control de los pesticidas y la ley de control del ruido; en 1973, la ley de especies protegidas; en 1974, la ley de aguas potables para bebida; en 1976 se regula el Dominio público terrestre, los Parques Nacionales, la conservación de los recursos naturales y las sustancias tóxicas; en 1977 se vuelve a enmendar la ley de protección del aire atmosférico y se aprueba una ley para purificar las aguas y otra regulando las explotaciones mineras a cielo abierto; en 1978 se regula la plataforma continental; y en 1980 se aprueba una ley sobre responsabilidad en los supuestos de daños ambientales. A ello hay que añadir cientos de leyes de los Estados y miles de programas de actuación ejecutados por todos los niveles administrativos. Toda una década de política ambiental iniciada simbólicamente con la masiva celebración del Día de la Tierra el 22 de abril de 1970 y frenada bruscamente por la desregulación del presidente Reagan.

Para nuestro análisis resulta importante conocer también, además de las bases históricas de la ley, los fundamentos constitucionales de la misma.

### III. EL MARCO CONSTITUCIONAL

#### A) *Las competencias federales*

El dato de la estructura federal de EE.UU. no puede pasarnos desapercibido ya que la NEPA, a pesar de ser una ley aplicable en el territorio de todos los Estados, va a ser muy respetuosa con sus competencias. Acudiendo al texto constitucional, como es lógico dada su más que bicentenaria vida, no encontramos una atribución específica de competencias a las instituciones federales sobre la materia ambiental. Además, la cláusula residual juega en favor de los Estados. Ello no obstante, el Gobierno federal tiene reconocido jurisprudencialmente y lo ha ejercido con amplitud competencias en este campo. Las bases constitucionales que se han argumentado son:

— *Comercio interestatal.* La Constitución en su artículo I, S8 otorga al Congreso la potestad para regular el comercio interestatal. Sobre ella se ha apoyado el ejercicio de competencias para regular las emisiones a la atmósfera, las aguas fluviales, pesticidas, residuos sólidos, ruidos, etc.

En realidad, esta competencia es susceptible de ser argumentada en infinidad de supuestos dado que sus límites parecen muy difíciles de determinar.

— *Tratados internacionales.* La posibilidad de obligarse internacionalmente mediante Tratados está reservada a la decisión del presidente. Y, según la Constitución, se convierten en derecho plenamente aplicable en todo el territorio nacional. Frente a la ambigüedad del anterior título, éste se presenta con perfecta nitidez y aplicabilidad dado el ámbito espacial de muchos problemas ambientales.

— *Jurisdicción marítima.* Parece que si está atribuida a las Cortes federales, federales también tendrían que ser las leyes que regulen el uso de las aguas marítimas y, consiguientemente, su protección.

— *Potestad tributaria.* El Congreso tiene amplios poderes en este campo y, por tanto, puede perseguir objetivos de política ambiental en cualquiera de sus apartados a través de los instrumentos tributarios.

— *Propiedades públicas.* Una tercera parte de la extensión de EE.UU. es de titularidad federal. Pues bien, el artículo IV de la Constitución otorga al Congreso la potestad de regular todo lo necesario en relación con estas inmensas superficies de tierra. Así, las instituciones federales pueden establecer todas las medidas que juzguen convenientes para su protección.

Por vía de relación pueden citarse otros títulos competenciales, pero con los anteriormente vistos queda perfectamente clara la legitimidad de la intervención federal en la problemática ambiental.

## B) *Las competencias de los Estados*

La intervención federal no agota, por supuesto, la acción pública, como si de una competencia exclusiva se tratase, sino que los Estados también participan de una forma muy notoria. Esto puede ser comprendido, sin necesidad de mayor explicación, porque el medio ambiente es una materia horizontal penetrada por muchas otras políticas sectoriales. Dada la prevalencia de la legislación y de la actuación federal, los Estados nunca podrán adoptar medidas que las contradigan. Pero sí pueden regular los espacios no ocupados por la normativa federal o aprobar medidas adicionales de protección. Respecto de esto último, la Corte Suprema se ha pronunciado en repetidas ocasiones. En el supuesto de que tales normas oculten un propósito de proteger la industria o el comercio estatal frente a otros Estados, se estiman constitucionalmente ilegítimas. Si, por el contrario, se trata de proteger el ambiente del Estado, normalmente la Corte Suprema mantiene su constitucionalidad. En muchos casos la realización de esta apreciación escapa del puro razonar jurídico, como es lógico.

C) *Los derechos individuales como límites a la política ambiental*

La Constitución norteamericana no contiene un reconocimiento del derecho a un ambiente adecuado, probablemente debido a su antigüedad. Por ello se ha tratado de ubicar aspectos parciales del mismo en otros derechos con los que tienen alguna conexión. Así, se han apuntado el derecho a la intimidad, a la libertad y aun a la propia vida (salud) como límites constitucionales a cualquier regulación ambiental. Sin embargo, considero más directamente implicadas estas otras prescripciones:

— *Inspecciones.* La Cuarta Enmienda de la Constitución establece como excepcional el derecho de la Administración a inspeccionar la propiedad privada. Dado que cualquier política ambiental exige la determinación de estándares de emisión y un riguroso control administrativo de su cumplimiento, es necesario cohesionar ambas normativas.

— *El derecho a no autoinculparse.* En muchas ocasiones la política ambiental requiere que las empresas contaminantes lleven un libro donde se registren los pormenores de las emisiones. La Quinta Enmienda, en este caso, reconoce el derecho a la no autoinculpación, lo cual puede chocar con la norma ambiental, dado que tal libro puede dar fe de una falta administrativa o incluso una responsabilidad penal.

— *Expropiaciones indemnizables.* Otro de los rasgos más frecuentemente visibles en la política ambiental es la limitación en los usos en la propiedad privada, produciendo en ocasiones agudas reducciones de su rentabilidad económica. El problema que se plantea aquí es saber cuándo una intervención legislativa o reglamentaria exige una compensación indemnizatoria.

IV. SISTEMÁTICA Y CONTENIDO

La NEPA llama la atención por su extraordinaria brevedad, apenas cuatro páginas de un libro corriente con letras de tamaño normal. En tan pequeño espacio se definen los objetivos de la política ambiental norteamericana, se establece la previa evaluación del impacto ambiental para las actuaciones federales de cierta importancia, se le exige al presidente que presente un informe anual al Congreso sobre el estado del medio ambiente y, finalmente, se crea el Consejo de Calidad Ambiental (CEQ). Todo ello numerado en la forma precisa para su incorporación al Código de Leyes de EE.UU., en el que de forma sistemática se acumula la legislación, según un orden que atiende preferentemente a la materia regulada.

Como ya se ha anticipado, el apartado de más trascendencia se encuentra en la Sección 102, la cual establece un procedimiento admi-

nistrativo especial que estudiaremos más adelante junto con los agentes organizativos. Pero el contenido de la Sección no se agota con ello, dado que también apodera a todas las Agencias federales para llevar adelante políticas ambientales sectoriales, según sus competencias. En realidad, les constituye en la obligación de realizar una planificación sistemática y de carácter multidisciplinar para garantizar la inocuidad ambiental de sus actuaciones.

Algunos juristas han llamado la atención sobre el tono emotivo del lenguaje de la ley, poco adecuado para contener imperativos jurídicos. En efecto, la ley declara como sus objetivos el fomentar una productiva y agradable armonía entre el hombre y su entorno, promover esfuerzos que prevengan o eliminen el daño al medio ambiente y la biosfera, favoreciendo la salud y el bienestar humano, y enriquecer el conocimiento de los ecosistemas y los recursos naturales. Más adelante, ya en la parte dispositiva, el Congreso reconoce el profundo impacto de la actividad del hombre sobre el medio, particularmente la influencia del crecimiento de la población, la alta densidad urbana, la expansión industrial, la explotación de los recursos y nuevos avances tecnológicos, y reconociendo sobre todo la crítica importancia de la restauración y mantenimiento de la calidad ambiental para el bienestar y desarrollo general del hombre, declara que será política del Gobierno Federal, en colaboración con los gobiernos estatales, locales y otras entidades afectadas, públicas y privadas, usar todos los medios y medidas factibles, incluyendo asistencia financiera y técnica, de una forma calculada para promover el interés general, para crear y mantener condiciones bajo las cuales el hombre y la naturaleza puedan existir en productiva armonía y satisfacer las demandas sociales y económicas de la presente y futuras generaciones.

Para ello todos los programas federales se realizarán de modo que se pueda:

- a) cumplir con la responsabilidad de que cada generación es fideicomisaria del medio ambiente para sucesivas generaciones;
- b) garantizar para todos los americanos seguridad, salud, productividad y agradables entornos estética y culturalmente;
- c) conseguir la más amplia gama de usos beneficiosos del medio ambiente, sin degradación, riesgo para la salud o seguridad u otras indeseables consecuencias;
- d) preservar los aspectos históricos, culturales y naturales del patrimonio nacional, y mantener donde sea posible un ambiente que se apoye en la variedad;
- e) conseguir el equilibrio entre población y recursos, lo cual permitirá un alto nivel de vida y un amplio reparto en las comodidades; y
- f) aumentar la calidad de los recursos renovables y reciclar el máximo posible de los no renovables.

Finalmente, el Congreso afirma que todas las personas deberían disfrutar de un placentero y saludable ambiente y que cada una tiene la responsabilidad de contribuir a su preservación y mejora.

Más adelante se examinará la postura de la Corte Suprema ante estos párrafos de la ley. Pero inmediatamente se advertirá que el legislador está marcando metas para la Administración, metas que son tan exigibles como difíciles de tutelar. En efecto, resulta altamente complejo declarar una actuación administrativa ilegal por opuesta a los párrafos que acabo de señalar. En tal caso parece que los Tribunales podrían suplantar la legítima decisión administrativa en un campo donde la discrecionalidad, esto es justo decirlo, se presenta casi sin límites.

## V. LA EVALUACIÓN Y DECLARACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Ha sido reconocido dentro y fuera de EE.UU. que la Sección 102 de esta ley que diseña el esquema de la evaluación y declaración del impacto ambiental (*environmental impact statement*) es la aportación más sobresaliente de la cultura jurídica norteamericana al procedimiento administrativo. Porque, desde el punto de vista estrictamente formal, la declaración del impacto ambiental es sobre todo un procedimiento administrativo especial que se impone con el objetivo político de la protección del medio ambiente.

### A) *Alcance de la declaración*

El procedimiento administrativo comienza con una previa evaluación ambiental de la futura decisión (*environmental assessment*, EA) que de una manera muy simple concluye afirmando o negando el carácter significativo de los efectos ambientales de la actuación. En el primer caso, se inicia la elaboración del estudio multidisciplinar que concluirá en la declaración del impacto ambiental (*environmental impact statement*, EIS). Si el resultado de esta exploración previa es negativo, se adjunta al estudio una declaración de impacto no significativo (*finding of no significant impact*, FONSI).

Como es fácil imaginar, sólo una mínima parte de las actuaciones de las Agencias federales norteamericanas concluyen su evaluación ambiental previa con el resultado de exigir la elaboración de un completo EIS. De este modo, el número de EIS redactados se aproxima a los 500 anuales.

Pero la exigencia de la NEPA no se proyecta universalmente, sino sobre las actuaciones administrativas que cumplen los siguientes requisitos:

— *Actuaciones mayores.* Va de suyo que no toda acción administrativa requiere un EIS, sino únicamente aquellas que puedan ser calificadas de mayores por su presupuesto o trascendencia general. Ello incluye las

subvenciones, contratos, licencias, certificados e, incluso, los proyectos de modificación de reglamentos. La ley que comentamos exige, igualmente, la elaboración de un EIS adjunto a los anteproyectos legislativos.

— *De carácter federal.* Ya señalamos que el ámbito de aplicación de la NEPA se reduce a las Agencias federales, excluyéndose, en consecuencia, las administraciones locales y estatales. Debe advertirse, sin embargo, que una gran parte de la acción administrativa requiere de intervenciones de más de una; es decir, aunque la presencia federal se limite al otorgamiento de una licencia o de una subvención, el EIS será exigible.

— *Con significativo impacto ambiental.* Por impacto ambiental puede entenderse, en una visión muy reduccionista, la modificación del entorno natural. Los autores de la ley, empero, no comparten este criterio dado que en la Sección 101 se señalan como fines de la ley asegurar la salud, la seguridad, la productividad y entornos cultural y estéticamente gratos. Por consiguiente, el impacto ambiental habrá de apreciarse en cualquier alteración que los perjudique. Así, la Corte Suprema ha ratificado que cualquier actuación administrativa que implique un riesgo para la salud necesita un previo EIS. Por cierto que, a juicio de la Corte Suprema, en el concepto salud se incluye tanto la física como la psicológica. Se trata de un caso reciente de reapertura de una central nuclear en el que se demandó la elaboración del EIS por el *stress* que causaría a los vecinos el riesgo para su salud. La Corte Suprema admite expresamente la salud psicológica como parte del impacto ambiental, pero desestima el recurso por entender que debe haber una relación directa entre los cambios físicos del entorno y la enfermedad psicológica. Así, los trastornos emocionales producidos por un mero riesgo físico no están cubiertos por la NEPA.

Otro aspecto controvertido ha sido el impacto económico y social. Para la Corte Suprema, este impacto no justifica por sí mismo la elaboración de un EIS, aunque sí debe incluirse dentro del estudio en el supuesto de que otras razones justifiquen su elaboración.

En cuanto a lo que pueda entenderse por significativo, el establecimiento de reglas generales parece muy problemático. Se trata, en definitiva, de algo que debe resolverse caso por caso, aunque la Corte Suprema se inclina por la exigencia de un EIS en los casos de duda.

En las regulaciones aprobadas por el Consejo de Calidad Ambiental (*Council on Environmental Quality*, CEQ) se señala que la importancia de un impacto no es sólo fruto de su naturaleza, sino principalmente de la intensidad y del contexto. El ejemplo más claro de esto puede ser una actuación urbanística: en un área urbana tiene un impacto despreciable, mientras que en un entorno rural sería muy significativo y, en consecuencia, resultaría exigible el EIS. Estas regulaciones orientativas para las Agencias señalan expresamente que hay impacto significativo incluso cuando se trate de un proyecto beneficioso para el medio ambiente. También en el caso de que afecte a recursos, estructuras o especies, o si el proyecto es altamente controvertido. La importancia también puede

derivarse de un cúmulo de efectos que aisladamente observados carecen de relevancia; o de un conflicto con la normativa local; o, finalmente, de la falta de certeza en los efectos definitivos del proyecto. En todos estos casos se requiere el correspondiente EIS.

Para terminar este apartado debemos señalar que existen excepciones al cumplimiento de la NEPA al menos en los siguientes supuestos:

1. Cuando la legislación sectorial así lo establezca.
2. Cuando la actuación propuesta no sea fruto de la discrecional iniciativa de las Agencias, sino impuesta legalmente.
3. Cuando la decisión administrativa tiene por contenido no actuar.
4. Cuando en aplicación de otra normativa se ha seguido un procedimiento similar.
5. Cuando los efectos de la actuación se despliegan exclusivamente en el ámbito de otras naciones.

En el caso de que el procedimiento afecte a algún apartado de la seguridad nacional, se exige también un EIS aunque se prohíbe su divulgación, con lo cual se desvirtúa casi completamente su funcionalidad.

## B) *Contenido*

Una vez que el resultado del estudio preliminar (EA) ha determinado la necesidad de elaborar un EIS, la Agencia que pretende llevar adelante un proyecto debe decidir los límites de la evaluación. Y esta tarea presenta una gran trascendencia dado que de ello puede derivarse una conclusión o su contraria. En efecto, la segmentación de un gran proyecto puede falsear el cumplimiento de la NEPA, ya que los impactos aisladamente considerados suelen ser de menor gravedad que el conjunto total.

A tenor de las regulaciones del CEQ, tan pronto como sea posible se cumplimentará este subprocedimiento en el que se da traslado de la propuesta inicial a las demás Agencias federales, estatales y locales para su informe, al mismo tiempo que se abre un período de información pública. Determinado el ámbito preciso de la evaluación del impacto ambiental, puede comenzarse la elaboración de su parte sustantiva.

El desarrollo que el CEQ ha hecho de las prescripciones de la NEPA ha sido muy detallado. El profesor Michael C. BLUMM lo resume de la siguiente manera:

— Informe de los objetivos y necesidades de la actuación propuesta y sus alternativas.

— Alternativas al proyecto. Las Agencias deben explorar rigurosamente y evaluar objetivamente todas las alternativas razonables, incluidas las que se hallen fuera de las esfera de sus respectivas competencias. No es necesario explorar las puramente especulativas y alejadas de la

realidad; sin embargo, una de las que siempre habrá de figurar con un estudio minucioso es la alternativa de «no acción».

— Descripción del medio ambiente afectado. Las regulaciones del CEQ reclaman una descripción escueta, suficiente como para permitir una comprensión de los efectos de cada alternativa. Y recuerdan que lo prolijo de las descripciones no implica por sí mismo la idoneidad del EIS.

— Examen crítico de las consecuencias ambientales de cada una de las alternativas tomadas en consideración, incluyendo los efectos adversos que no pueden ser evitados, así como los irreversibles o irrecuperables. Esto es, analizar los efectos directos, indirectos y acumulativos; posibles conflictos con otras normas; y determinar las medidas para mitigar el impacto ambiental. Estas medidas incluyen: 1) la anulación del impacto en su conjunto mediante la no ejecución del proyecto o partes del mismo; 2) minimizar los impactos a través de la alteración del proyecto; 3) rectificar el impacto mediante la restauración del ambiente; 4) reducción o eliminación de la extensión temporal del impacto a través de los controles operativos; y 5) compensación del impacto proveyendo recursos sustitutivos.

Continúa todavía siendo muy controvertido el examen de los efectos acumulativos del proyecto. Las regulaciones del CEQ definen como efectos acumulativos el sumatorio de las actuaciones pasadas, presentes y razonablemente previsibles en el futuro, sin considerar quién vaya a ser el que las emprenda. Así, deben considerarse todas las acciones conexas con la principal, como partes interdependientes de un conjunto más amplio. Por ejemplo, se ha exigido al Servicio Forestal vincular la construcción de caminos en los bosques con la ulterior venta de madera.

Otro asunto polémico es el antes exigido análisis del «peor-caso»; es decir, el estudio de la magnitud de las peores consecuencias adversas que puedan tener alguna probabilidad de ocurrir. Naturalmente el público debía conocerlas. Las Agencias presionaron fuertemente al CEQ para que cambiara estas regulaciones, cosa que sucedió en 1986. Desde entonces sólo se exige el análisis de los «previsibles» efectos adversos.

A estas exigencias reglamentarias sobre el contenido de los EIS, hay que añadir algunos corolarios deducibles de la jurisprudencia de las Cortes Federales. Así, el EIS debe ser un documento autónomo, escrito en un lenguaje comprensible para los legos en la materia, dar respuesta a todas las opiniones contrarias y tener la suficiente profundidad como para permitir una elección razonable. Los defectos más corrientes en los EIS son la existencia de conclusiones sin apoyo en los hechos examinados, ambigüedad en asuntos claves, contradicciones internas, ignorancia de la ordenación del suelo hecha por los entes locales, superficial examen de los efectos acumulativos, inclusión de insuficiente información sobre las alternativas más realistas al proyecto y realización de la valoración de las alternativas de una forma parcial o poco objetiva. Las regulaciones de la CEQ exigen que el EIS no sea un documento justificativo de

una decisión previamente tomada, y a tal efecto deben quedar claramente definidas la actuación propuesta inicialmente y la que resulta de las conclusiones del documento.

### C) *Efectos*

El EIS concluye con una Memoria de la decisión tomada, bien como último apartado del mismo o como un subsiguiente y definitivo escalón del complejo proceso. En todo caso, ninguna actuación puede ser emprendida hasta después de transcurridos treinta días desde la publicación del EIS.

La Memoria a la que hacemos referencia debe contener:

- identificación de todas las alternativas consideradas;
- explicación de las razones que hacen ambientalmente preferible la alternativa elegida;
- manifestación de la influencia de los factores extraambientales (económicos, técnicos, etc.) en la toma de decisión;
- exposición de si todas las medidas factibles para evitar o minimizar el daño ambiental fueron tomadas, y en caso contrario por qué.

Las regulaciones del CEQ no exigen el control de la efectiva aplicación de lo determinado en el EIS. Así pues, y aunque resulte paradójico, se requiere determinar las medidas que evitarán el mayor daño ambiental, pero se omite un sistema de control. Más adelante examinaremos la posición de la Corte Suprema a este respecto.

## VI. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Como se recordará, la NEPA exige que todos los Departamentos ejecuten sus políticas atendiendo también las consideraciones ambientales. De este modo, todos ellos llevan adelante objetivos ambientales dentro de su parcela de competencias. La política ambiental es, por consiguiente, responsabilidad de todas las Agencias federales.

Ello no obstante, la específica preocupación por el medio ambiente ha dado lugar a dos respuestas organizativas principales dentro de la Administración Federal. Se trata del Consejo de Calidad Ambiental (*Council on Environmental Quality*, CEQ) y la Agencia de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency*, EPA). Veamos sus principales características.

A) *El Consejo de Calidad Ambiental, CEQ*

La NEPA creó un consejo de carácter consultivo ubicado orgánicamente en la Oficina Ejecutiva del presidente. Se compone de tres miembros nombrados directamente por el propio presidente, con la ratificación del Senado, uno de los cuales ejerce como presidente del Consejo. Directamente vinculado al mismo trabajan un número reducido de profesionales de la ecología, la química, la economía y el derecho, fundamentalmente, y el equipo auxiliar necesario para desarrollar su tarea. No obstante, la mayoría de los informes sobre EIS, por ejemplo, son contratados con profesionales ajenos al Gobierno Federal. El CEQ no tiene delegaciones regionales, pero sí una oficina abierta al público para cualquier información sobre sus actividades.

Sus principales atribuciones pueden resumirse en las siguientes:

1. Revisar y evaluar los programas y actividades del Gobierno Federal para determinar la medida en que contribuyen a la consecución de la política ambiental de la Nación.

2. Asistir a las Agencias y Departamentos Federales en la evaluación de la efectividad presente y futura de sus respectivas instalaciones, programas, políticas o actividades referentes a la calidad ambiental.

3. Desarrollar y recomendar al presidente medidas para mejorar la calidad ambiental.

4. Asistir al presidente en la consecución de la cooperación internacional en materia de medio ambiente.

5. Asistir, en coordinación con las Agencias y Departamentos, a los programas que afecten, protejan o mejoren la calidad ambiental, incluyendo el acatamiento de la normativa sobre evaluación del impacto ambiental.

6. Fomentar la investigación relativa a la calidad ambiental y los impactos de las nuevas tecnologías.

7. Analizar a corto y largo plazo los problemas y tendencias.

8. Asistir al presidente y el Congreso en la preparación del informe anual sobre la calidad ambiental.

En el ejercicio de estas responsabilidades el CEQ puede consultar con cualquier persona o institución pública o privada, como científicos, empresarios, agricultores o trabajadores, grupos ecologistas, Administración estatal o Administración local. Igualmente, puede utilizar los servicios, instalaciones o información de cualquiera de ellos para evitar la duplicidad de esfuerzos y costes superfluos. Así lo dispone la Sección 205 de la NEPA.

Pero quizás la tarea más importante desarrollada por el Consejo ha sido la de aprobar la reglamentación de desarrollo de la NEPA. Esta potestad no le fue reconocida inicialmente, por lo que se limitó a aprobar guías o directivas para la ejecución de la ley. En 1978, el presidente

Carter encargó al Consejo la aprobación de reglamentos plenamente aplicables en todas las Agencias, para evitar la desigual interpretación de la ley que estaban realizando.

Las regulaciones aprobadas no se conforman con codificar el *common Law* destilado de la NEPA, sino que practican innovaciones sustanciales en orden a dotar de efectividad al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, rectificando en algunos casos precedentes jurisprudenciales que se consideraban erróneos. Las Agencias, por su parte, pueden aprobar normas procedimentales complementarias, dentro del marco fijado por el CEQ y sometidas a su revisión.

Estas regulaciones exigen que los EIS no sean enciclopédicos sino analíticos, tratan de evitar los retrasos en los trámites y los solapamientos. En definitiva, se trata no de generar papel, sino de que las decisiones de la Administración cuenten con una correcta información previa que permita proteger, restaurar o mejorar el medio ambiente.

Destaquemos, con el profesor BLUMM, estas otras innovaciones:

1. regula el procedimiento sobre el alcance (*scoping process*) para determinar los asuntos relacionados con la actuación propuesta;
2. establece la publicidad de los informes ambientales (EA) para propuestas que no tengan significativos efectos ambientales;
3. exige borradores, textos definitivos y, donde sea apropiado, textos suplementarios de los EIS;
4. ordena la confección de la Memoria de la decisión, relacionando el EIS y la definitiva resolución.

## B) *La Agencia de Protección Ambiental*

Antes de 1970 las competencias para controlar las diferentes formas de contaminación se hallaban repartidas entre varios Departamentos, especialmente en los de Interior y Salud, Educación y Bienestar. Aunque las reformas organizativas en sí mismas no resuelven nada, suelen ser condición necesaria para la ejecución de cualquier política. Así, pocos meses después de aprobada la NEPA se creó la Agencia de Protección Ambiental como instrumento unitario para el control de la polución, fundamentalmente.

La EPA se formó desgajando de cada Departamento el o los Servicios con responsabilidades ambientales uniéndolos bajo dirección única. De este modo, en la nueva estructura organizativa se iban a encontrar trabajando juntos personas y Servicios que habían mantenido largas disputas sobre temas ambientales concretos. El caso más extremo es el programa (sección) de pesticidas que fue compuesto por personal procedente de los Departamentos de Salud, Agricultura e Interior. Esta reestructuración organizativa que afectó a muchos miles de funcionarios no tenía precedentes y puede considerarse que originó una verdadera revolución en la Administración norteamericana.

Pero no terminaron las innovaciones con lo antedicho, ya que la organización interna de la EPA sustituyó el tradicional esquema de división del trabajo en razón de la materia (aguas, aire, residuos) por otro basado en las funciones (ejecución, investigación, determinación de estándares). Posteriormente se aceptó en aras del pragmatismo una división que tuviera en cuenta ambos criterios.

A tenor de lo que señala su norma fundacional, el Plan de Reorganización número 3 de 1970, la EPA tiene como fines disminuir y controlar la contaminación y coordinar y apoyar la investigación y actividades anticontaminantes de los Estados y los entes locales. Para ello cuenta con una Oficina Central en Washington y diez Oficinas Regionales que abarcan el conjunto del territorio nacional.

En la actualidad, la estructura central de la Agencia se puede descomponer de la forma siguiente:

1. Oficina del Administrador (*Office of the Administrator*).

La dirección de la Agencia está encomendada a un Administrador nombrado por el presidente con el consentimiento del Senado. Con los mismos requisitos se nombra un Administrador-delegado que ejercerá las funciones que aquél le delegue y le sustituirá en sus ausencias.

2. Oficina de Gabinete (*Staff Offices*).

A su vez, está dividida en varias secciones:

— Sección de Jueces de Derecho Administrativo (*Office of Administrative Law Judges*). Resuelven en primera instancia las reclamaciones de los particulares.

— Sección de Derechos Civiles (*Office of Civil Rights*). Trata de asegurar la máxima participación de empresas de las minorías en contratos y subvenciones; la igualdad en el acceso al empleo en la EPA y en las empresas contratantes y a las que subvenciona; y el cumplimiento de las leyes referentes a no discriminación en razón de la edad, sexo, raza o disminución física.

— Sección de asesoramiento científico (*Science Advisory Board*). Asesora al Administrador en materia científica y técnica.

— Sección de promoción de pequeñas empresas o con problemas económicos (*Office of Small and Disadvantaged Business Utilization*). Promueve contratos con la EPA para empresas cuyos propietarios son mujeres o minorías étnicas, por ejemplo.

3. Oficina de los Administradores Asociados (*Offices of the Associate Administrators*):

— Sección de Actividades Internacionales (*Office of International Activities*). Mantiene contactos sobre todo lo relacionado con el medio ambiente con otros países y organizaciones internacionales, dentro de la política exterior del Gobierno Federal.

— Sección de Operaciones Regionales (*Office of Regional Operations*). Coordina los órganos centrales y los regionales de la EPA, asegurando la participación de los últimos en los procesos decisorios.

4. Oficina del Inspector General (*Office of Inspector General*).

Esta Oficina hace recomendaciones sobre la coordinación de la EPA con otras Agencias federales, estatales o locales en orden a promover la economía y la eficacia en la actividad administrativa y prevenir y detectar los abusos y fraudes que se dan en su seno.

5. Oficina de los Abogados (*Office of General Counsel*).

Provee asesoramiento legal a todos los órganos de la Agencia, así como asistencia en los juicios.

6. Oficina de Administración y Gestión de Recursos (*Office of Administration and Resources Management*).

Las principales funciones de esta Oficina incluyen la gestión financiera y presupuestaria, salud y seguridad, servicios administrativos, organización, información, sistemas informáticos, contratación, subvenciones y gestión de recursos humanos. Se halla dividida en Secciones:

— Sección de Administración y Gestión de Recursos (*Office of Administration and Resources Management*, Triangle Park, North Carolina). Especializada en sistemas informáticos.

— Sección de Administración (*Office of Administration*, Cincinnati, Ohio). Especializada en patrimonio y suministros.

— Sección de Intervención (*Office of the Comptroller*).

— Sección de Administración (*Office of Administration*).

— Sección de Información (*Office of Information Resources Management*).

— Sección de Gestión de Recursos Humanos.

7. Oficina de Control de la Ejecución (*Office of Enforcement and Compliance Monitoring*).

Sus funciones se dirigen a controlar la efectiva aplicación de los diferentes programas.

8. Oficina de Asuntos Externos (*Office of External Affairs*):

— Sección de Actividades Federales (*Office of Federal Activities*). Encargada, principalmente, de la revisión de los estudios de impacto ambiental de otras Agencias, del cumplimiento de la EPA con las prescripciones de la Ley de Política Ambiental (NEPA) y del desarrollo de programas para la protección ambiental de las reservas indias.

— Sección de Relaciones Públicas (*Office of Public Affairs*). Se ocupa de informar a los medios de comunicación de los programas de la Agen-

cia. Asimismo, prepara publicaciones de información general con el objetivo de educar ambientalmente a los ciudadanos.

— Sección de Análisis Legislativo (*Office of Legislative Analysis*). Es responsable de preparar proyectos legislativos.

— Sección de Relaciones con el Congreso (*Office of Congressional Liaison*). Asegura respuestas rápidas a cualquier pregunta de los congresistas sobre las actividades de la Agencia.

— Sección de Relaciones Intergubernamentales y con la Comunidad (*Office of Community and Intergovernmental Relations*). Encargada de relaciones con grupos de intereses y otras Agencias estatales y locales.

9. Oficina de Política, Planeamiento y Evaluación (*Office of Policy, Planning and Evaluation*).

Dividida en:

— Sección de Análisis de las Políticas (*Office of Policy Analysis*).

— Sección de estándares y regulaciones (*Office of Standards and Regulations*).

— Sección de sistemas de gestión y evaluación (*Office of Management Systems and Evaluation*).

10. Oficina de Aire y Radiaciones (*Office of Air and Radiation*).

Con las siguientes Secciones:

— Sección de emisiones móviles (*Office of Mobile Sources*).

— Sección de planeamiento y estándares de la calidad del aire (*Office of Quality Planning and Standards*).

— Sección de radiaciones (*Office of Radiation Programs*).

11. Oficina de Pesticidas y Sustancias Tóxicas (*Office of Pesticides and Toxic Substances*):

— Sección de pesticidas (*Office of Pesticide Programs*).

— Sección de sustancias tóxicas (*Office of Toxic Substances*).

— Sección de ejecución y control (*Office of Compliance Monitoring*).

12. Oficina de Investigación y Desarrollo (*Office of Research and Development*).

Proporciona asesoramiento científico en todos los campos relacionados con el medio ambiente. Cuenta con las siguientes Secciones:

— Sección de lluvia ácida (*Office of Acid Deposition, Environmental Monitoring and Quality Assurance*).

— Sección de Ingeniería ambiental y pruebas tecnológicas (*Office of Environmental Engineering and Technology Demonstration*).

— Sección de investigación de los procesos ambientales y sus efectos (*Office of Environmental Processes and Effects Research*).

— Sección de informes sobre salud y medio ambiente (*Office of Health and Environmental Assessment*).

13. Oficina de Residuos Sólidos y Emergencias (*Office of Solid Waste and Emergency Response*):

— Sección de ejecución de programas de residuos (*Office of Waste Programs Enforcement*).

— Sección de residuos sólidos (*Office of Solid Waste*).

— Sección de emergencias (*Office of Emergency and Remedial Response*).

— Sección de almacenamiento subterráneo (*Office of Underground Storage Tanks*). Relativo a petróleo, derivados y productos químicos.

14. Oficina de Aguas (*Office of Water*):

— Sección de utilización del agua (*Office of Water Enforcement and Permits*).

— Sección de regulaciones y estándares (*Office of Water Regulations and Standards*).

— Sección de control de la contaminación municipal (*Office of Municipal Pollution Control*).

— Sección de aguas potables (*Office of Drinking Water*).

— Sección de protección de aguas subterráneas (*Office of Ground-Water Protection*).

— Sección de protección marina y estuarina (*Office of Marine and Estuarine Protection*).

— Sección de protección de las zonas húmedas (*Office of Wetlands Protection*).

15. Oficinas Regionales (*Regional Offices*).

Los Administradores regionales son responsables ante el Administrador de la Agencia del cumplimiento de los programas nacionales; propuesta, desarrollo y ejecución de los programas regionales; gestión de los recursos; aprobar las propuestas estatales, cuando así lo exija la legislación; y evaluar los programas regionales tanto de la Agencia como de los propios Estados.

## VII. LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA

La Corte Suprema, como cúpula del sistema judicial americano, ha tenido un papel relevante en la interpretación de la NEPA, dado que los problemas sustanciales planteados durante su vigencia han sido resueltos por ella. En efecto, y sin despreciar las diferencias entre el sistema anglosajón y el continental, en EE.UU. también el modo ordinario de

controlar la actividad de la Administración y la vía segura de tutelar los derechos de los ciudadanos se residencia en el ámbito judicial.

De la jurisprudencia examinada creo que sólo nos resultará de interés conocer dos apartados: la legitimación procesal y el carácter procedimental de la NEPA.

#### A) *La legitimación procesal*

La tutela de la actividad administrativa en materia ambiental tiene unas peculiaridades que han sido tempranamente captadas por la Corte Suprema. Es evidente que una rigurosa exigencia de legitimación convertiría la política del medio ambiente en zona exenta de tutela judicial, dado que los daños son muchas veces insusceptibles de individualizar y de muy difícil o imposible evaluación económica.

De acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo norteamericana, existe legitimación cuando se da un daño efectivo en una zona de intereses protegida por la ley. Para el supuesto ambiental, la Corte Suprema adaptó esta exigencia desde su temprana sentencia de 1972 en el caso conocido como *Sierra Club versus Morton*. En esta sentencia se estudió la demanda contra una resolución del Servicio Forestal aprobando la construcción de una serie de instalaciones para la empresa Walt Disney, en el seno de un valle de gran belleza natural, según la Corte y los demandantes. La Corte admite que es suficiente el interés de los que hasta entonces solían utilizar el valle con fines recreativos (montañismo principalmente) para obtener legitimación procesal, considerando que el daño estético también merece el mismo tratamiento.

En un caso posterior conocido como *Scrap*, la Corte Suprema mantuvo su criterio. Aquí, un grupo de estudiantes de derecho impugnó una subida de tarifas ferroviarias que podía perjudicar el reciclado de algunos productos. Pues bien, les fue reconocida la legitimación procesal dado que el bienestar ambiental y estético es un interés protegido por la NEPA.

En todo caso, se exige que haya un daño o perjuicio efectivo, aun sin valor económico, y una verdadera relación de causalidad entre éste y la actuación administrativa.

Esta jurisprudencia ha obligado, consiguientemente, a abrir la vía del procedimiento administrativo al menos a los mismos supuestos, dado que no tiene sentido negar legitimación en la vía administrativa y admitirla en los Tribunales.

#### B) *La naturaleza procedimental de la NEPA*

Como ya conocemos, la NEPA tiene un contenido procedimental, organizativo y programático. Precisamente la Corte Suprema ha recibido durísimas críticas por considerar que este último apartado no otorga-

ba derechos sustantivos a los ciudadanos. Aunque no debe desconsiderarse que de él extrajo la principal fundamentación para el reconocimiento generoso de legitimación que acabamos de ver.

Según este Alto Tribunal, la NEPA crea una obligación procedimental para la Administración federal consistente en un informe escrito sobre las repercusiones ambientales de algunas de sus actuaciones y un derecho de acción para los adversamente afectados en orden a exigir el cumplimiento de tal obligación. No debe, sin embargo, desconsiderarse la existencia de otras políticas sectoriales que pueden chocar con los objetivos ambientales de la NEPA, pero que tienen idéntico rango en su soporte legislativo, exigiéndose, por tanto, una solución integrada. Es decir, la Administración está obligada a conocer los efectos ambientales de una determinada acción, pero de ello no se deriva la automática consecuencia de resolución en el sentido menos perjudicial. En una ocasión señaló, además, la dificultad para valorar ciertamente esto último, ya que, por ejemplo, es muy comprometido para un Tribunal decidir si es más dañino para el medio ambiente el pastoreo de ovejas en unas montañas que la práctica del esquí, que podría ser disfrutada en las mismas si se convirtiera en un Parque con tales determinaciones.

Pero de ello no debe derivarse la insensibilidad absoluta de la Administración en materia ambiental en el ejercicio de su discrecionalidad. De hecho, estos estudios pluridisciplinarios están influyendo decisivamente en la resolución final, ya que la intervención de los Tribunales no es la vía más adecuada o efectiva para aumentar la conciencia ambiental de los gobernantes. La NEPA, pues, cumple una función preventiva de daños ambientales al exigirse un completo conocimiento de los mismos con carácter previo a la decisión administrativa. Y esto sí hace a esta ley verdaderamente eficaz y no ritual.

Otras consideraciones jurídico-administrativas pueden hacerse también. Así, la Corte Suprema no ha aplicado un control de la discrecionalidad administrativa para la política ambiental diferente del directamente deducido de la Ley de Procedimiento Administrativo. Es decir, la NEPA se integra decididamente dentro del conjunto normativo estrictamente administrativo y obtiene complementos legal y doctrinal en ese ordenamiento. Por otro lado, la Corte Suprema valora especialmente la opinión de la Administración en cuestiones técnicas. De este modo, en los litigios en los que se presenta una duda por la contradicción en las opiniones técnicas de la Administración y del particular, la Corte normalmente opta por la primera. Esto es denominado en el derecho administrativo norteamericano como principio de deferencia a la pericia de la Administración.

En definitiva, la NEPA ordena a la Administración la prosecución de objetivos ambientales, pero no da a los Tribunales autoridad para revocar una decisión suya con base en estos preceptos, ya que su naturaleza programática tiene estas específicas consecuencias en el ámbito de la tutela judicial.

### VIII. LUCES Y SOMBRAS EN LA APLICACIÓN DE LA NEPA

Resulta extraordinariamente difícil hacer un balance preciso de esta ley, que prolonga su vigencia por más de veinte años, dado que las perspectivas determinan el resultado y, además, éste no es nítido en ningún caso.

Una aproximación general a esta valoración tiene que hacerse apreciando positivamente las consecuencias de la existencia de la NEPA. Veinte años de vida para una ley de esta naturaleza es período suficiente como para entender que su nacimiento fue útil. Desde la perspectiva jurídico-pública, el modelo de evaluación de impacto ambiental se ha extendido tanto por los Estados dentro de EE.UU., en su propia legislación, como en muchísimos países extranjeros, entre los que se encuentra el nuestro. Además, en otras áreas de la acción de gobierno se ha imitado el modelo, y se confeccionan informes sobre el impacto económico, sobre el empleo, etc., de una determinada medida.

En cuanto a los efectos positivos sobre la política ambiental, parece que la NEPA ha propiciado una nueva forma de gobernar. En efecto, las antiguas políticas sectoriales que desconsideraban las consecuencias ambientales han sido, aunque sea de forma parcial, superadas y sustituidas por otras que estiman la ordenación del ecosistema de una forma global. El hecho de que se adviertan numerosas incongruencias y pasos atrás, a mi juicio, no desvirtúa esta realidad.

Los EIS han servido para que los Departamentos completen sus cuadros técnicos con expertos de diferentes ciencias ambientales, para que el diseño de sus proyectos se haga valorando tales repercusiones y, en fin, para que la pesada máquina burocrática incorpore a sus sistemas la conciencia ambiental. No debe perderse de vista, por otro lado, que además de a los proyectos públicos, los EIS han tenido decisiva influencia en los privados, por cuanto en el otorgamiento de licencias o permisos muchas veces se ha seguido un condicionamiento directamente deducible del correspondiente EIS, al cual justamente hay que reconocer esta utilidad, inexistente con anterioridad a la NEPA.

Siguiendo con el apartado de puntos positivos, debe subrayarse la participación ciudadana diseñada en el procedimiento administrativo que establece la NEPA. Tal participación convierte la actuación de la Administración en perfectamente transparente, además del enriquecimiento que técnicamente se produce en la calidad del estudio por las aportaciones de los particulares. Hay, pues, un notorio incremento del nivel democrático de las decisiones definitivas.

Finalmente, recordemos que la jurisprudencia de la Corte Suprema ha interpretado la legitimación para acceder a la tutela judicial de forma que en materia ambiental la acción puede considerarse pública.

Estas luces, sin embargo, no pueden cegar la vista a una realidad en la que también abundan grandes sombras. Voy a tratar de apuntar algunas de ellas:

1.º Las decisiones de la Corte Suprema. La NEPA ha llegado a la más alta instancia judicial en doce ocasiones. Pues bien, en todas ellas se ha desestimado la posición de los particulares, dando la razón a la Administración. Aunque ello no ha impedido que se hayan hecho pronunciamientos jurisprudenciales de calidad y con cierta sensibilidad ambiental, la simple valoración numérica de los resultados arroja un balance desalentador para los particulares. Y esto ha hecho que la doctrina se posiciona mayoritaria y duramente contra las decisiones de la Corte Suprema. Uno de los juristas más expertos en derecho ambiental, muy reconocido en EE.UU., el profesor William H. RODGERS, de la Universidad de Washington, señala que la Corte ha demostrado en materia ambiental una inclinación hacia las posturas de la Administración, hasta el momento desconocida en otros ámbitos del derecho. Y aporta estas posibles explicaciones:

— Los casos que han llegado a la Corte han sido complicados y con argumentaciones extremas, poco apropiados para componer una buena jurisprudencia.

— Algunos de ellos son supuestos irrepetibles, alejados de la problemática ambiental más común.

— Las decisiones de apelar por parte de la Administración y el contenido de las mismas apelaciones muestran una clara intervención selectiva e ideológica.

— La Corte ha cometido errores y elaborado estratagemas para negar un contenido sustantivo a la NEPA y, en efecto, no puede inmiscuirse en el campo de la discrecionalidad legítima, pero tampoco pueden admitirse algunas arbitrariedades notoriamente perjudiciales para el medio ambiente, so pretexto de cumplimiento de los trámites formales.

— La ambigüedad y la indeterminación de las sentencias han desdibujado los principios interpretativos que debían deducirse ya de doce de ellas.

2.º La picaresca administrativa. El diseño que la NEPA hace de los EIS exige que la decisión definitiva no se tome hasta que se haya concluido la evaluación. Sin embargo, en la práctica, muchas veces la decisión definitiva está tomada antes de la elaboración del EIS, el cual viene a convertirse en un documento de justificación, es decir, precisamente lo contrario de lo previsto en la NEPA. Pero ello es difícil de advertir, sobre todo cuando estos estudios ocupan miles de páginas y en un lenguaje oscuro que impide o, al menos, dificulta una crítica constructiva.

3.º La lentitud burocrática. La exigencia de este complicado procedimiento ha convertido la actuación administrativa con repercusiones ambientales en extraordinariamente lenta, necesitándose siempre varios años para la puesta en práctica de cualquier proyecto.

4.º La desregulación de la Administración del presidente Reagan. Durante estos ocho años, la fórmula para el relanzamiento económico

fue la desregulación y esta política afectó seriamente al medio ambiente, ya que se derogaron o congelaron muchas regulaciones y se recortaron los presupuestos de los programas ambientales.

## IX. CONCLUSIÓN

La NEPA y los EIS se han convertido en un símbolo de la expresión jurídica de una temprana conciencia ambiental en el país poderoso por excelencia. Bajo su manto se han abrigado y producido profundas reestructuraciones administrativas, cambios en la mentalidad burocrática, importantes elaboraciones de doctrina jurídica y se ha abierto una gran puerta a la participación ciudadana en la planificación ambiental. Pero también durante su vigencia se han producido graves agresiones al medio ambiente, se la ha interpretado de la forma más restrictiva y se han defraudado muchas de las legítimas esperanzas de millones de ciudadanos y de los grupos ecologistas. Esta distancia notoria entre la letra de la ley, y toda la aureola de honores ambientalistas que la rodean, y la vida real de la acción administrativa nos permite afirmar que la NEPA y sus estudios de impacto ambiental son también un mito.

## X. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Este trabajo, como se habrá observado, no tiene notas a pie de página, dado que el material utilizado no es habitual encontrarlo en nuestras bibliotecas. En su lugar, considero más útil reseñar una bibliografía básica sobre la *National Environmental Policy Act* que hemos estudiado. Textos fundamentales para tener una visión global del Derecho ambiental en EE.UU. son: William G. RODGERS, *Environmental Law*, West. Pub. Co., 1984, y *Environmental Law. Air and Water*, 2 vols., West. Pub. Co., 1986; Frank F. SKILLERN, *Environmental protection. The legal framework*, McGraw-Hill Book Co., 1981; SELMI and MANASTER, *State Environmental Law*, Clark Boardman Co., New York, 1990; ANDERSON, MANDELKER and TARLOCK, *Environmental protection, Law and Policy*, Little, Brown and Co., Boston, 1984; FINDLEY and FARBER, *Environmental Law, Cases and Materials*, West. Pub. Co., 1985, y Environmental Law Institute, *Law of Environmental Protection*, Sheldon M. Novick (ed.). Una visión resumida puede encontrarse en FINDLEY and FARBER, *Environmental Law*, Nutshell Series, West. Pub. Co., 1986, y Environmental Law Institute, *Environmental Law Handbook*, Government Institutes, Inc., 1987.

Por otro lado, y respecto del tema estudiado, debo señalar que al vigésimo aniversario de la NEPA le han dedicado sendos números monográficos las revistas «*Environmental Law*», vol. 1, núm. 3, 1990, publicada por la Northwestern School of Law of Lewis and Clark College,

y «Land and Water Law Review», vol. XXV, núm. 1, 1990, editado por el College of Law de la University of Wyoming.

En cuanto a la legislación federal, veo que es muy recomendable manejar, además de las publicaciones sobre leyes ambientales, el núm. 40 del «Code of Federal Regulations», que publica anualmente el Gobierno Federal, dedicado a la protección ambiental y que consta de 15 volúmenes.

Las citas expresas que aparecen en el texto corresponden a Michael BLUMM, *The Origin, Evolution and Direction of the United States National Environmental Policy Act*, «Australian Environmental Law and Planning Journal», núm. 5, 1988, págs. 179 y ss., y William H. RODGERS, *NEPA at Twenty: Mimicry and Recruitment*, en «Environmental Law», vol. 20, núm. 3, 1990, págs. 485 y ss.

