

Políticas ambientales de los Estados Unidos

ROSA COMELLA DORDA

Sumario

	<i>Página</i>
1. Las políticas ambientales: introducción	203
2. Estados Unidos: breve ficha geográfica y climática	205
3. Dos sectores paralelos: protección de la naturaleza y lucha contra la contaminación	206
4. La protección de espacios y recursos naturales	209
5. La lucha contra la contaminación: breve historia	211
6. Cobertura constitucional del Derecho ambiental federal	213
7. La Agencia de Protección Ambiental	213
8. Las preocupaciones de fondo de la legislación ambiental	215
9. Técnicas reguladoras: presente y perspectivas de futuro	217

* * *

1. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES: INTRODUCCIÓN

Este informe consiste en un repaso de carácter general de las políticas ambientales federales americanas. Dada la enorme extensión del Derecho ambiental en este país resulta imposible en el formato de este informe hacer un estudio individualizado de la normativa sectorial, pues quedaría reducido a un mero listado. Entiendo que puede ser de mayor utilidad ofrecer una imagen panorámica de la historia, cobertura y contexto del sector ambiental, facilitando así un entendimiento intuitivo de los razonamientos de fondo y la sensibilidad política que informan este sector del ordenamiento, usando ejemplos a modo de ilustración y no con intención exhaustiva. También por esta razón me limito a hacer alusión en este informe a las políticas federales. Dada la elevada federalización de este sector normativo, la legislación estatal es con frecuencia de carácter complementario y la

203

intervención de los órganos del Estado se produce en muchas ocasiones en el marco de la aplicación de legislación federal que exige su colaboración en la preparación de planes de actuación, formulación de estándares o límites de emisión, gestión de programas, etc.

El sector ambiental tiene en los Estados Unidos un peso considerable, con una amplia gama normativa que cubre la práctica totalidad de los problemas de contaminación, degradación de ecosistemas y protección de la biodiversidad, espacios y recursos naturales. Se trata de una parcela del ordenamiento con capacidad para afectar sustancialmente a la economía del país y que se deja sentir en infinidad de aspectos de la vida diaria de los ciudadanos. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, destaca por su enorme complejidad técnica y, en relación con ello, por ser el campo en el que con frecuencia se experimenta con nuevas técnicas reguladoras o esquemas institucionales que, una vez consolidadas, se trasladan a otros ámbitos sectoriales. Así, el derecho ambiental, particularmente en lo que respecta a la lucha contra la contaminación, representa en muchos casos la vanguardia y el motor de impulso del derecho administrativo de los Estados Unidos. Desde hace más de cuatro décadas, ha sido clave en la progresiva sustitución del sistema de *common law* por el estatutario y ha servido de laboratorio de ensayo de nuevas técnicas reguladoras, estructuras burocráticas, mecanismos de seguimiento, control y sanción. Igualmente, ha resultado fundamental en la evolución de doctrinas judiciales relativas a temas tan variados y troncales como son: el papel del poder judicial en el control de la discrecionalidad administrativa y de la potestad reglamentaria, las normas de interpretación estatutaria, la relación entre las agencias (entendidas de modo genérico como entes administrativos) y los grupos de interés, el concepto de interesado, la legitimación activa, el grado de deferencia debida a la opinión de los expertos científicos en la formulación de políticas públicas y un largo etcétera. El derecho ambiental es, en resumen, coetáneo y base fundamental del derecho administrativo contemporáneo.

Estas afirmaciones de apertura deben ser inmediatamente matizadas. En primer lugar, no quiero con ellas hacer un juicio valorativo sobre la calidad o eficacia de dicha normativa. En segundo lugar, debe señalarse la existencia de ciertas lagunas debidas a la tradicional reticencia de los Estados Unidos a adherirse a aquella normativa internacional que implique cortapisa alguna para su libertad de acción económica o su liderazgo geoestratégico. Así, por ejemplo, ha recibido amplio eco (y duras críticas por parte de los países signatarios) su no adhesión al Protocolo de Kyoto (acordado en 1997 y que ha entrado en vigor el 16 de febrero de 2005) que reforma la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992¹. Más aún, incluso en aquellos casos en los que EE UU sí ha ratificado tratados o convenciones internacionales, la actitud del Tribunal Supremo hacia los

1. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (FCCC/INFORMAL/84* [GE.05-62301 (S) 220705]); Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (FCCC/INFORMAL/83* [GE.05-61702 (S) 130605]).

mismos es conocida por su pasividad, cuando no por su abierto rechazo, hacia el Derecho internacional como fuente del Derecho.

Salvadas estas matizaciones, lo cierto es que alrededor del 80% de los americanos se considera «ecologista», un alto consenso que se disuelve cuando se afrontan dos de los grandes condicionantes de la protección ambiental: la naturaleza limitada de los recursos públicos y la imposibilidad de detener el crecimiento económico. Como señalan SALZMAN y THOMPSON, este sentimiento proteccionista generalizado se fragmenta cuando deben tomarse posiciones concretas sobre «cuánto daño ambiental debemos aceptar, cuánto estamos dispuestos a pagar como sociedad por determinados niveles de protección ambiental y quién debería sufrir los riesgos y los costes de dichas decisiones»². Si bien es indudable que la respuesta a estas y otras preguntas suscitadas por el sistema normativo ambiental, son fruto directo del marco físico-climático, socioeconómico y político en que se desarrollan, en el caso de los Estados Unidos esta tendencia se refuerza si cabe por su insularidad geográfica y, tradicionalmente, político-jurídica. Con escasas excepciones, como fuera en el siglo XIX el recurso a la jurisprudencia inglesa en materia de *nuisance* y *trespass* o como es el caso actual de un cierto interés académico por explorar lo que ocurre en otros países, el Derecho ambiental americano, así como el Derecho administrativo en general, son decidida y distintivamente autóctonos. Por ello, paso a situar las políticas ambientales en su contexto geográfico y climático inmediato para, a continuación, ofrecer una breve historia de los dos grandes ejes del Derecho ambiental: la protección de la naturaleza y la lucha contra la contaminación.

2. ESTADOS UNIDOS: BREVE FICHA GEOGRÁFICA Y CLIMÁTICA

Estados Unidos es un país de dimensiones continentales, con 9.6 millones de Km² que se extienden en la vertiente Atlántica desde Maine hasta el caribeño Puerto Rico y en el Pacífico desde Alaska hasta el archipiélago de Hawai, situado a 3.700 Km. del continente. Climáticamente es muy variado: desde la inmensa marisma tropical del sur de Florida hasta el clima ártico de Alaska, pasando por los duros inviernos continentales y húmedos veranos de la costa nordeste, la semi-aridez de las Grandes Llanuras, los desoladores desiertos del suroeste, el clima «mediterráneo» de gran parte de California, o micro-climas como el de la bahía de San Francisco o el de la montañosa y volcánica exuberancia de Hawai. En estrecha conexión con esto, la diversidad geográfica es igualmente notable: los suaves valles en Nueva Inglaterra, la interminable planicie de las Grandes Llanuras, la majestuosidad de las Rocosas, la enorme cuenca hidrográfica de los ríos Mississippi y Missouri que nace en los Grandes Lagos (residuo de la última gran glaciación) y desciende hasta el Atlántico en el sur del país, son sólo las grandes pinceladas físicas de este gigantesco país. Todo ello afecta directamente a la ubicación y las barreras naturales de los ecosistemas, la producción agrícola y ganadera, el movimiento

2. SALZMAN James & THOMPSON Barton H., *Environmental Law and Policy* 2 (2003) (ésta y las demás traducciones del inglés son mías).

físico de algunas formas de contaminación, la evolución histórica de las infraestructuras de transporte, así como el desarrollo urbano y la correspondiente dinámica migratoria. En la actualidad, con poco más de 300 millones de habitantes censados, la densidad media de población es baja (31 h/Km²), si bien existe una profunda disparidad por zonas. El contraste entre los 0.4 habitantes por Km² de Alaska frente a los 10.316 por Km² en la ciudad de Nueva York sugieren ya por sí mismas una problemática ambiental y un tipo de preocupaciones ciudadanas dispares.

3. DOS SECTORES PARALELOS: PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA Y LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN

En Estados Unidos no existe el concepto jurídico de ordenación del territorio ni tampoco un concepto integral del derecho ambiental, entendimiento que, no obstante, sí puede detectarse en cierta medida en los grupos ecologistas³. A nivel institucional, la lucha contra la contaminación y la protección de recursos y espacios naturales se entienden como problemáticas diferenciadas cuya regulación se ha llevado a cabo de modo separado y en práctica ignorancia mutua. La enseñanza del derecho ambiental, campo muy consolidado y de gran popularidad, no suele incluir en su temática el estudio de los espacios protegidos o la biodiversidad. La prominencia del derecho de la lucha contra la contaminación se acentúa por el recurso frecuente que a él se hace en la enseñanza de la parte general del Derecho administrativo, puesto que, como acabo de indicar, propicia muy a menudo puntas de lanza en el desarrollo de nuevas doctrinas y técnicas reguladoras.

Sin duda alguna, pueden identificarse escenarios que presentan una problemática y unas necesidades de gestión y regulación susceptibles de una ubicación más o menos clara en uno de los dos campos. Piénsese, por ejemplo, en el primer parque nacional creado en los Estados Unidos, Yellowstone National Park, de 8.987 Km² el 96% de cuya superficie está en el Estado de Wyoming y el resto en Montana y Idaho. Resultado de lo que probablemente fue la mayor erupción volcánica de la historia de nuestro planeta, Yellowstone es una gran meseta con una altura media de 2.400 ms., rodeada y penetrada por las montañas Rocosas. La superficie que hoy ocupa el parque constituye en realidad la punta noroeste de una gran planicie en forma de U (River Snake Plain) que cruza las montañas Rocosas y que ha sido producida por el desplazamiento progresivo de la placa tectónica de Norteamérica. Su núcleo está constituido por un súper-volcán surgido hace unos 640.000 años

3. Según FUTRELL, «al final de la década de los setenta los dos grandes sectores del control de la contaminación y la gestión de los recursos se fundieron para dar lugar al moderno movimiento ambiental.» (FUTRELL William, «History of Environmental Law», en: FUTRELL William, BEEN Barry and CAMPBELL-MOHN Celian, *Sustainable Environmental Law: integrating natural resource and pollution abatement law from resources to recovery* (West Pub., 1993), pg. 39) No obstante, los grupos ecologistas americanos presentan un grado de especialización notable. Para potenciar su efectividad, en ocasiones aúnan esfuerzos mientras que en otras buscan nichos de actuación propios, ya sean territoriales o sustantivos, de modo que concentran recursos económicos y humanos en problemáticas muy específicas que les permiten alcanzar más prominencia como grupos de presión o litigantes.

cuya caldera alimenta los mundialmente conocidos fenómenos de géiseres, fuentes termales y alteraciones micro-climáticas. Una serie de expediciones llevadas a cabo a lo largo del siglo XIX por naturistas, escritores y juristas produjo resultados concretos con un informe de 1871 que convenció al Congreso de los Estados Unidos para retirar esta zona de las subastas públicas mediante las que se llevó a cabo la «conquista» del oeste. El Parque Nacional de Yellowstone fue formalmente creado en 1872. Designado Reserva de la Biosfera en 1976 y Patrimonio Histórico de la Humanidad por la ONU en 1978, cuenta además con más de un millar de sitios arqueológicos. Los indios llegaron a esta zona hace unos 11.000 años; entre las tribus locales se encontraban los *Arrowheads*, *Crows*, *Blackfoot* y *Shoshone*. En la actualidad, el Parque Nacional de Yellowstone se integra en el ecosistema protegido de Greater Yellowstone (80.000 Km²), que incluye el Parque Nacional de Grand Teton, así como otras zonas protegidas tales como bosques nacionales o zonas silvestres. Greater Yellowstone suele señalarse como el ecosistema menos alterado por la mano del hombre de Norteamérica (salvando Alaska). Dentro del Parque Nacional de Yellowstone en sentido estricto se pueden encontrar más de 1.700 especies de flora, ricas mantas de bacterias que flotan sobre las aguas calientes de los manantiales, especies amenazadas como el lince o el oso *grizzly*, especies en peligro como el lobo gris, además de manadas de bison americano, osos negros, pumas, alces comunes y el gran alce americano. En Yellowstone, las funciones del Servicio de Parques Nacionales giran en torno al control de visitantes, incendios, mantenimiento de senderos, observación de la actividad volcánica y del transcurso general de los ciclos vitales de las diversas especies.

Contrátese ahora esta imagen con esta otra, bastante menos idílica, de la gran metrópolis de Los Angeles. Aunque la ciudad de Los Angeles cuenta sólo con 3.8 millones de habitantes, la zona metropolitana de Los Angeles-Long Beach-Santa Monica alcanza los 12.9 millones. Es un vasto océano urbanizado, verdadero epítome del fenómeno conocido como *urban sprawl*, esto es, la incontenible expansión de la ciudad que, debido a la carestía del suelo urbano, engendra dos huidas simultáneas de muy distinto carácter: la de los ricos en busca de urbanizaciones más grandes, más verdes y más exclusivas (o excluyentes) y la de los pobres en busca de casas más baratas. Dado que los impuestos locales de la propiedad revierten en el distrito, o incluso barrio, de donde se extraen, los barrios ricos cuentan con mejores colegios públicos, servicios de limpieza, parques, zonas verdes o ajardinadas, seguridad vial y ciudadana, etc. Así, parecen formarse dos corrientes de riqueza, una ascendente y otra descendente, que serían imparables de no darse la ocasional turbulencia causada por hechos como la ampliación de un aeropuerto (téngase en cuenta que en la ciudad hay seis grandes aeropuertos civiles y el mayor aeropuerto de carga de mundo), construcción de nuevas carreteras, centros industriales o comerciales, etc. Estas decisiones que viene a cortar o reconducir estos flujos de riqueza son a menudo resultado de feroces batallas políticas, que en el contexto de Los Angeles se complican por la maraña de entes locales que forman el área metropolitana. Como explica Frug, la ciudad de Los Angeles es uno de los 88 municipios que componen el Condado de Los Angeles (casi un millón de perso-

nas de este condado viven en terrenos «no incorporados», esto es, no formalizados como municipios). El Condado de Los Angeles consta de una enorme burocracia de casi 100.000 personas (compárese con los aproximadamente 25.000 de la Comisión Europea). Como subdivisión del Estado de California, el Condado proporciona servicios como salud, seguridad social, o justicia criminal. Además, provee a la mayoría de los municipios que lo integran de servicios tales como policía o bomberos, pero lo hace como contratista, dado que se trata de responsabilidades estrictamente municipales. El Condado ejerce una fuerte supervisión de todas estas actividades. Visto desde esta perspectiva, si bien se trata de un condado muy fragmentado por el alto número de municipios que lo componen, en la práctica funciona como un ente supra-municipal fuertemente centralizado. Con ello contrasta (o tal vez a ello contribuye) la debilidad del ente municipal de la ciudad de Los Angeles, cuya representatividad democrática es irrisoria (su consejo municipal consta de sólo 15 miembros, cada uno de los cuales representa a unos 240.000 ciudadanos)⁴. Los Angeles es una gran potencia económica. Es el mayor centro de manufacturación del país, el comercio internacional es muy alto y tiene grandes industrias como la del entretenimiento, la moda, o la investigación tecnológica y aeronáutica. Los Angeles sufre frecuentes terremotos porque se encuentra sobre la Falla de San Andrés. El clima es mediterráneo, aunque perceptiblemente más moderado en la costa que en el interior de la ciudad. La contaminación de la ciudad es tremenda, con un papel estelar para la contaminación del aire. El enorme tráfico aéreo, portuario y, especialmente, automovilístico, en conjunción con la «inversión atmosférica» (fenómeno que se produce en zonas costeras cálidas con mucha niebla, donde una masa de aire caliente se desplaza y asiente sobre otra de aire frío, de modo que la temperatura aumenta con la altura y se clausuran los mecanismos normales de circulación o ventilación del aire, encerrando en sí las sustancias contaminantes) provocan las conocidas nieblas de *smog* que hacen del aire de esta ciudad el más irrespirable de los Estados Unidos. Dado el escaso índice de precipitaciones, el *smog* puede acumularse a lo largo de días consecutivos, produciendo crisis respiratorias que obligan en ocasiones a cerrar los colegios y establecer severas restricciones en el tráfico rodado.

Qué duda cabe que éstos son ejemplos extremos y, en parte, producto mismo de ese tratamiento separado de la contaminación y de la protección de espacios naturales. En la mayoría de los casos, la realidad se sitúa en algún punto intermedio entre ambos extremos y el roce entre ambas problemáticas es muy frecuente: un plan urbanístico de expansión que implica la destrucción de un humedal, construcción de carreteras que ponen en peligro rutas habituales de una cierta especie en peligro, «colonización» humana de la franja que bordea a un parque nacional, grandes fuegos en zonas áridas que devoran por igual asentamientos humanos y bosques protegidos de propiedad pública, lluvia ácida que amenaza grandes espacios naturales, corrientes de aire que trasladan la contaminación atmosférica a miles de Kms, posiblemente a zonas de alto valor ecológico.

4. FRUG Geral, «Is secession from the city of Los Angeles a good idea?», 49 UCLA L.Rev. 1783 (2002).

En definitiva, la problemática ambiental entendida en sentido amplio o integral es resultado, como se ha podido entrever con la descripción del caso de Los Angeles, de una constante interacción dialéctica entre factores estrictamente físicos (meteorología, topografía, etc.), socio-económicos (desarrollo industrial y urbano, infraestructuras de transporte, cultura política, actitudes cívicas, etc.) y legales (incluyendo componentes del ordenamiento público tan variados como la distribución territorial de competencias, la dinámica de la separación de poderes, derecho local, urbanismo, regímenes fiscales y de subsidios públicos, etc.). No obstante, ante la imposibilidad de encontrar principios informadores sustantivos o instituciones administrativas comunes, paso a continuación a hacer referencia a la protección de espacios naturales, para después dedicar el resto de este informe al derecho de la contaminación.

4. LA PROTECCIÓN DE ESPACIOS Y RECURSOS NATURALES

Históricamente, la protección de espacios y recursos naturales de forma sistemática precede a la formulación de políticas públicas para la lucha contra la contaminación. Se trata de un sector normativo de sólida tradición, donde la ética conservacionista se ha ligado siempre a un sentimiento nacionalista en el que convergen ideas y hechos no fácilmente compatibles: la idea del suelo americano en estado «salvaje» como depositario de un cierto espíritu nacional que sublima el individualismo pionero, la oficialización de la memoria histórica mediante la catalogación exhaustiva y preservación de los lugares donde se desarrollaron las sucesivas guerras (de independencia, civil, mejicana), la expansión a lo largo del siglo XIX hacia el oeste mediante subastas y concesiones masivas de tierras a colonos, rancheros, mineros o empresas ferroviarias, la integración tardía de una tímida filosofía indigenista que lleva consigo la conservación de espacios sagrados para los indios americanos, o la enorme expansión urbanística y de carreteras a partir de mediados del siglo XX fruto de la consolidación de una amplia clase media que aspira al «sueño americano» en forma vida holgada en zonas residenciales y dependencia absoluta del coche como medio de transporte.

Como resultado de éstos y otros factores, existe en la actualidad una amplia y variada gama de zonas protegidas federales, estatales y locales. A nivel federal (los otros niveles son prácticamente réplicas a diferente escala de similares conceptos), el primer paso importante se dio con la creación en 1872 del ya mencionado Parque Nacional de *Yellowstone* (aunque existía ya la reserva federal *Hot Springs*, creada en 1832), que marcó el principio del fin de la práctica de venta de tierras públicas como instrumento para el fomento de la colonización. El giro hacia el conservacionismo comenzó con las Presidencias del Cleveland y Harrison, que llevaron a la aprobación de dos piezas legislativas de relevancia: *Forest Reserve Act* (1891) (que estableció el Servicio Forestal) y *Land Revision Act* (1891)⁵. No obstante, fue la

5. Grover CLEVELAND fue Presidente de 1885 a 1889 y de 1893 a 1897. Entre ambos períodos fue Presidente Benjamin HARRISON, de 1889 a 1893.

Presidencia de Theodore Roosevelt la que marcó una clara oficialización del *ethos* conservacionista. El conservacionismo embarcó al país en el camino inverso al de la colonización del siglo anterior, propiciándose ahora la retirada del tráfico de porciones significativas del territorio nacional. Esta filosofía de la gestión de bienes públicos, no obstante, no buscó la eliminación de toda forma de uso, sino la racionalización de técnicas de explotación con la vista puesta en la idea, entonces en germinación, del *desarrollo sostenible*⁶. Gifford Pinchot, primer jefe del Servicio Forestal (dentro del Departamento de Agricultura), es aún hoy un emblema del conservacionismo entendido como aquella forma de explotación sostenible que permita la consecución del «mayor bien para el mayor número de personas durante el tiempo más largo posible»⁷. El lenguaje del conservacionismo ha buscado siempre la conciliación con intereses utilitaristas y, de modo más general, con el desarrollo económico, defendiendo la idea de fondo de que el desarrollo sostenible es, desde un punto de vista estrictamente económico, maximizador del bienestar social. Leyes como *Wilderness Act* (1964), *Land and Water Conservation Fund Act* (1965), *Wild and Scenic Rivers Act* (1968), y *Endangered Species Act* (1973) marcan los primeros hitos contemporáneos de una completa batería de leyes de protección de la biodiversidad y de espacios naturales (a los que, obviamente, también se aplica la normativa de lucha contra la contaminación, las normas administrativas procedimentales y demás legislación pertinente)⁸.

Como última muestra de este fugaz repaso histórico del derecho de la protección de espacios y recursos naturales, voy a hacer una breve referencia al Servicio de Parques Nacionales. El Servicio de Parques Nacionales (creado en 1916 y ubi-

6. La uso del término desarrollo sostenible suele hacerse con mayor frecuencia en el ámbito internacional y hace referencia a la búsqueda de métodos que permitan conciliar el desarrollo económico del tercer mundo con la adopción de medidas que impidan la destrucción irreversible de los recursos naturales. En el contexto del Derecho ambiental americano, el término se restringe al establecimiento de técnicas de explotación que no impidan la supervivencia del recurso para su disfrute por generaciones venideras.
7. El Servicio Forestal fue establecido en 1905 y Gifford PINCHOT sirvió como su primer Jefe entre 1905 y 1910. El movimiento conservacionista fue precedido del trascendentalista, un movimiento filosófico, artístico y político cuyos máximos exponentes fueron dos grandes amigos: Ralph Waldo EMERSON (1803-1882), poeta y ensayista de Boston que plasmó la ética trascendentalista en su libro *Nature* (1836) y Henry David THOREAU (1817-1862), ardiente militante del trascendentalismo que se hizo enormemente famoso cuando se retiró durante dos años a vivir a una cabaña en Walden Pond (en Concord, Massachussets) donde llevó una vida aislada y extremadamente austera, experiencia que plasmó en su conocidísima obra *Walden; or life in the woods* (1854). En ella se defiende el enriquecimiento espiritual (el contacto con Dios) mediante la comunión con y el informe de la naturaleza, abandonando lo superfluo o materialista. El objetivo de esta experiencia no fue el regreso a una especie de «estado primitivo» más o menos ficticio, sino la búsqueda de un aislamiento suficiente que le permitiera reflexionar sobre el deterioro espiritual de la sociedad contemporánea. Su obra póstuma *Maine Woods* (1864) es una loa a la naturaleza en estado «puro» como reducto inópulo del espíritu humano.
8. El elenco de legislación de protección de la biosfera y los espacios naturales consiste en: Marine Mammal Protection Act (16 U.S.C. §§2601-2645); Endangered Species Act (7 U.S.C. § 136, 16 U.S.C. § 1531 *et seq.*); Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act (16 U.S.C. §§ 1641-1647); Renewable Resources Extension Act (16 U.S.C. §§ 1671-1676); Wood Residue Utilization Act (16 U.S.C. §§ 1681-1687); Federal Land Policy and Management Act (43 U.S.C. §§ 1701-1784); Soil and Water Resources Conservation Act (16 U.S.C. §§ 2001-2009); Surface mining Control and Reclamation Act (30 U.S.C. §§1201-1211, 1231-1328).

cado en el Departamento de Interior) gestiona una amplia red de espacios con fines y niveles de protección diversos, ya sean en tierras públicas o, en mucha menor proporción, privadas⁹. Estos espacios, debe aclararse, no se protegen necesariamente como espacios naturales, sino también como lugares históricos o con valor estrictamente recreativo. Existen cerca de 400 parques nacionales (que sólo pueden crearse por ley) que suman 84 millones de acres. El 16%, aproximadamente, lo constituye el *Wrangell-St. Elias National Park and Preserve* de Alaska¹⁰. Debe distinguirse, no obstante, los parques nacionales en sentido estricto, que reciben el mayor nivel de protección y donde, al mismo tiempo, se imponen las mayores restricciones de usos (la caza y la minería, por ejemplo, están prohibidas) de otras categorías tales como: reservas (*preserve*), en las que sí se permiten exploración y explotación de petróleo y gas natural, así como minería y caza, monumentos nacionales, lugares históricos, parques históricos (lugares históricos de extensión geográfica mayor que un edificio o parcela individualizados), lugares conmemorativos, campos de batalla, cementerios nacionales de valor histórico, áreas recreativas, zonas costeras marítimas y lacustres, ríos nacionales, carreteras de valor escénico y senderos escénicos. Como puede verse por este listado, el Servicio de Parques Nacionales desempeña funciones de control, regulación y gestión de una gama de espacios que sirven a los fines de protección de la biodiversidad, explotación sostenible de recursos naturales y gestión racional de espacios naturales, así como a la preservación de lugares y artefactos de significado o valor estrictamente histórico. Todo ello sirve para la consolidación, oficialización y promoción del característico sentimiento nacional americano.

5. LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN: BREVE HISTORIA

El Derecho federal de la lucha contra la contaminación constituye a la vez lugar de culto y caballo de batalla en el Derecho administrativo americano. Los agudos problemas de contaminación que aquejan al país, estrechamente relacionados con el desarrollo industrial y urbano, revisten una complejidad técnica para la que no basta con el establecimiento de ciertos principios abstractos de equidad y responsabilidad. La normativa de lucha contra la contaminación (que es a lo que normalmente se alude cuando se habla de derecho ambiental) ha alcanzado un grado de desarrollo que ha llevado a muchos a hablar de una «era ambiental» del Derecho administrativo. Si bien la historia del derecho de la contaminación se remonta a las primeras ordenanzas municipales sobre actividades molestas, fue en la década de los setenta del siglo xx cuando nació un cuerpo legal con entidad

9. El Servicio se rige por su estatuto de creación, *National Park Service Organic Act* (16 U.S.C. 1 (1916)) Esta ley establece como misión del Servicio la «promoción y regulación del uso de los parques nacionales... con el objetivo de conservar su valor escénico y sus objetos naturales e históricos, así como la vida salvaje existente en ellos, así como facilitar el disfrute de los mismos de forma que se mantengan inalterados para su disfrute por las generaciones venideras.» (16 U.S.C. 1) (1916).
10. *Wrangell-St. Elias National Park and Preserve* de Alaska es una zona glaciaria declarada Patrimonio de la Humanidad por las Naciones Unidas en 1978.

suficiente como para ser susceptible de informe separado. En un sector apenas tocado por anterioridad ni por los Estados ni por el gobierno federal, éste entró a regular de forma abrumadora. Nixon había anunciado con su llegada a la presidencia un «Nuevo Federalismo» de carácter devolucionista¹¹. No obstante, un despertar generalizado de la ciudadanía y un Congreso en manos demócratas en el que había algunos pesos pesados (como el senador Muskie) con fuerte vocación ambientalista, hicieron que en la lucha por el liderazgo por solventar lo que era una preocupación ciudadana ampliamente compartida, Nixon terminara autoproclamándose ecologista convencido y firmara una serie de leyes que implicaron una profunda federalización de este sector ambiental¹². Otros factores, como el hecho de que algunos Estados estaban tomando los primeros pasos en la adopción de leyes contra la contaminación, llevó a algunos sectores industriales, como es el caso del automovilístico, a hacer lobbying para que se adoptara una legislación federal uniforme que les evitara los costos de tener que adaptarse a los diferentes estándares que cada Estado hubiera estimado oportuno establecer. Es decir, si la industria participó activamente en apoyo de leyes contra la contaminación, ello fue más por los imperativos del «mercado único» que por una ideología determinada.

El fermento social y político había ido madurando durante la década anterior. El tremendo avance logrado durante estos años particularmente turbulentos en materia de Derechos civiles había sido resultado de una sociedad activista que después se movilizó para hacer frente a unos problemas de degradación ambiental que afectaban ya la vida diaria de la gran clase media consolidada en esa época. Algunos sucesos de amplia repercusión en los medios, como fuera la publicación en 1962 del libro de Rachel CARSON titulado *Silent Spring*, en el que se denunciaron los efectos nocivos de los pesticidas provocó una verdadera catarsis de sentimientos a lo largo y ancho del país¹³. La abrumadora presencia cívica en las calles para celebrar el primer Día de la Tierra en abril de 1970 fue, para muchos, el punto de inflexión a partir del cual puede hablarse de la militancia ecologista americana contemporánea. Como resultado, la década de los setenta se inició con los grandes ejes del Derecho de la contaminación: la legislación sectorial sobre contaminación de agua, aire y tratamiento de residuos y, desde el punto de vista procedimental

11. «Desde hace siglos y especialmente desde los años treinta, en todos aquellos grandes puntos de inflexión en que se ha planteado un conflicto entre los Estados y la Federación, la cuestión se ha resuelto en forma de fortalecimiento del gobierno central... Ha llegado en América el momento de dar la vuelta al flujo de poder y recursos... al objeto de que vuelva de nuevo desde Washington a los Estados y Comunidades y, lo que es más importante, al pueblo americano...» (State of the Union Address, 22 Jan 1971).
12. «Sólo así, con una vigorosa intervención federal, con la participación activa de todos los niveles de gobierno y, sobre todo, con la participación decidida de todos los individuos... triunfaremos en la recuperación del medio ambiente que deseamos para nosotros y que heredarán las generaciones venideras.» (Message on the Environment from the President of the United States, 10 February 1970 (H.R. Doc. 91-225, 91st Cong., 2nd Sess.) Algunos estudiosos han indicado, no obstante, que el supuesto giro hacia el ecologismo de NIXON fue una jugada puramente estratégica y que el Presidente puso escaso esfuerzo en conocer a fondo la problemática ambiental (LEVY Leonard and FISCHER Lewis, *Encyclopedia of the Presidency*, Vol. 3. pgs. 1085 y ss. (Simon & Schuster, 1994).
13. CARSON Rachel, *Silent Spring* (Houghton & Mifflin, 1962).

general, la National Environmental Policy Act, que regula las evaluaciones de impacto ambiental (National Environmental Policy Act, Clean Air Act, Occupational Safety and Health Act, Federal Water Pollution Control Act, Resource Recovery Act, Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act, Safe Drinking Water Act, Resource Conservation and Recovery Act)¹⁴. Décadas posteriores han visto el desarrollo y reforma de esta legislación, aunque no su sustitución por otro grupo normativo con una orientación o técnicas radicalmente diferentes.

6. COBERTURA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AMBIENTAL FEDERAL

En este punto, es necesario hacer un inciso y aclarar el amparo constitucional de la legislación ambiental federal. La cláusula de comercio de la Constitución americana, según la cual el Congreso goza de la competencia de regular el «comercio entre los diversos Estados» ha servido, gracias al amplísimo alcance que tradicionalmente le ha concedido el Tribunal Supremo, para dar cobertura a la legislación ambiental. Aplicando las pautas establecidas en ininidad de sentencias, es difícil imaginar una norma destinada a regular una actividad contaminante que no pueda considerarse parte de una vía o instrumento del comercio interestatal, o que no guarde una relación sustancial con dicho comercio¹⁵.

7. LA AGENCIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

La columna de apoyo del derecho de la contaminación lo constituye la muy poderosa Environmental Protection Agency (EPA). Se trata de una agencia «independiente» creada en 1970 para centralizar la regulación y gestión de la política contra la contaminación entonces emergente¹⁶. El plan de reorganización a través

14. National Environmental Policy Act (42 U.S.C. §§ 4321 y ss.) (1970); Clean Air Act Amendments (42 U.S.C. §§ 7401 a 7642) (1970); Occupational Health and Safety Act (5 U.S.C. §§ 5108, 5314, 5315, 7902, 15 U.S.C. §§ 633, 636, 18 U.S.C. § 1114, 29 U.S.C. §§ 553, 651-678, 42 U.S.C. §§ 3141-1) (1970); Federal Water Pollution Control Act Amendments (33 U.S.C. §§ 1151 et seq.) (1972); Resource Recovery Act 42 U.S.C. §§ 3251-3254, 3256-3259); Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act (7 U.S.C. § 136) (1972); Safe Drinking Water Act (21 U.S.C. § 349, 42 U.S.C. §§ 201,301) (1974); Resource Conservation and Recovery Act 42 U.S.C. §§ 6901-6907, 6911-6916, 6921-6931, 6941-6949, 6951-6954, 6961-6979, 6981-6986) (1976).
15. Para un análisis más detallado, ver R. COMELLA DORDA, «El Federalismo americano... y la Unión Europea», *RArAP* No 28, pgs. 425 y ss. (2006).
16. En este caso «independiente» se refiere a la ubicación de la agencia fuera del organigrama departamental, así como a su autonomía presupuestaria y sus potestades reglamentaria y sancionadora. Una agencia independiente en sentido estricto es aquella cuyo director es nombrado por un plazo mayor al del mandato presidencial. Cuando en EE UU se habla de agencias «independientes» en sentido estricto, se está haciendo referencia a que no están sujetos a control presidencial, particularmente por lo que se refiere al nombramiento y destitución: «[Las] agencias independientes lo son porque el Congreso ha limitado la autoridad del Presidente para destituir a sus directores» (BREYER Stephen, STEWART Richard, SUNSTEIN Cass, SPITZER Matthew, *Administrative Law and Regulatory Policy* (5th Ed.) (2002) pg. 118. La EPA, cuyo director es nombrado por el Presidente y está a su servicio no es, por tanto, una agencia independiente. De hecho, todo nuevo Presidente suele, al tiempo que nombra un gabinete ministerial, elegir un nuevo director de la EPA, dado el calibre de las potestades de las que se ha dotado a la misma.

del que se creó la EPA traspasó a ésta las competencias de varios órganos administrativos que, dispersos en varios Departamentos, ejercían funciones de protección ambiental¹⁷. Así, en el ámbito del Derecho de la lucha contra la contaminación sí se hizo desde el principio un esfuerzo por propiciar una gestión integrada, si bien, qué duda cabe, ello no exime de los tremendos problemas de coordinación a nivel más general que se plantean en un país de la extensión y complejidad territorial como es los Estados Unidos. Desde el punto de vista organizativo, la agencia cuenta con una oficina central y diez oficinas regionales, cada una de las cuales agrupa a varios Estados. El Director de la Agencia, nombrado por el Presidente, emite las decisiones administrativas finales, determina del destino de sus fondos, establece las prioridades (planes estratégicos) de la agencia y distribuye responsabilidades, sirviendo además de portavoz y encargado de las relaciones con los demás poderes y entes administrativos.

La creación y configuración de la EPA se integra en una fase de profundo cambio del Derecho administrativo que se inicia en los años sesenta. En décadas anteriores había prevalecido el modelo del *New Deal* que, ligeramente matizado por la Ley de Procedimiento Administrativo, entendía la actuación administrativa como esencialmente apolítica, esto es, neutral. La deferencia judicial hacia la actuación de la administración pública era prácticamente total. A partir de los turbulentos años sesenta se produce una evolución de alguna manera paradójica. Por un lado, la gran preocupación pública por cuestiones como el medio ambiente, la salud, la seguridad social y laboral desemboca en una verdadera explosión del Derecho administrativo, con la proliferación de leyes y programas de actuación pública de fuerte contenido social y de agencias especializadas que se establecen para el desarrollo reglamentario y gestión de los mismos. Esto supone, entre muchas otras cosas, el salto decisivo del Derecho administrativo del common law a un sistema que, si bien sigue contando con el precedente como fuente del Derecho, basa su funcionamiento en una prolijísima gama de normas sectoriales codificables. Al mismo tiempo (y en sentido contrario), la confianza del público en la administración comienza a desintegrarse y la actuación de las agencias es objeto de severas críticas que llevan a los tribunales a ejercer un rigurosísimo control de su actuación, desarrollando doctrinas que obligan a las agencias a proporcionar por escrito explicaciones exhaustivas del procedimiento de adopción de cada reglamento, las decisiones de fondo contempladas en los mismos, las razones técnicas que avalan tales decisiones, las que han llevado a la agencia a rechazar otras alternativas de actuación, así como la justificación más allá de toda duda de que se ha escuchado a todos los intereses afectados y se han valorado las propuestas planteadas por los mismos. El mecanismo de adopción de reglamentos, conocido como *notice-and-comment rulemaking* consiste, en virtud de los rigores judiciales impuestos al mismo, en un proceso exhaustivo, costoso, prolijo, largo y, con frecuencia, ininteligible para el ciudadano medio. A partir de esta época, como argumentara magistralmente Stewart, el Derecho administrativo se ha entendido en Estados Unidos fun-

17. Reorganization Plan No. 3 of 1970 (35 Fed. Reg. 15623, 84 Stat. 2086).

damentalmente como un mecanismo de representación de intereses que sirve como complemento a la esporádica e insuficiente naturaleza de los procesos electorales. La preocupación central del Derecho administrativo es el uso no arbitrario de la discrecionalidad administrativa, dado que ésta se pone al servicio de la conciliación de intereses privados encontrados¹⁸.

La EPA representa el paradigma de las ideas que acaban de exponerse. La agencia, que con el tiempo se convertiría en una de las más poderosas e influyentes agencias del espectro federal, regula y gestiona problemas de extrema complejidad científica, económica y técnica, por lo que su filosofía interna debe ser necesariamente multidisciplinar. Es, como indica McGarity, una versión única de «pluralismo burocrático»¹⁹. Ya no puede ser una agencia experta, sino con multitud de especialidades que deben ser combinadas y aunadas en los procedimientos de adopción de decisiones públicas. De sus 18.000 empleados, más de la mitad son ingenieros, científicos o analistas políticos. Estos expertos de la EPA están «institucionalizados»: las opiniones que emiten para la resolución de temas concretos están mediatizadas por su imbricación en un ente profundamente burocratizado, que opera dentro de una «cultura reguladora» fuertemente legalista y que está bajo la constante y atenta vigilancia del legislador y los tribunales.

8. LAS PREOCUPACIONES DE FONDO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

En el Derecho ambiental subyacen unas ciertas preocupaciones de fondo que revelan las dificultades a las que se enfrentan los poderes públicos y que han propiciado la prevalencia de ciertos enfoques, en particular el análisis económico en el diseño de las políticas ambientales²⁰. Si la prioridad absoluta de todo regulador es entender la naturaleza y alcance del problema al que se enfrenta, en el caso del medio ambiente la incertidumbre científica complica sobremanera las cosas. Para entender esto, despejemos de inmediato un entendimiento del derecho ambiental tan falso como difundido, cual es el de que su objetivo es la eliminación de la contaminación y degradación ambiental. Dada la naturaleza limitada de los recursos públicos y el enorme coste social que supondría detener el desarrollo económico, el Derecho ambiental no puede sino ser muy selectivo a la hora de combatir peligros ambientales. Dicho de otra manera: el núcleo del Derecho ambiental es la *gestión de riesgos*, es decir, la adopción de decisiones (a partir de juicios de valor de uno u otro calibre ideológico) sobre quién debe asumir qué riesgos ambientales, durante cuánto tiempo y bajo qué tipo (si cabe) de compensación. Esta es la parte estrictamente política de la formación de una política pública ambiental. Pero di-

18. STEWART Richard B., «The Reformation of American Administrative Law», 88 Harv. L. Rev. 1667, (1975).

19. MCGARITY Thomas, «The internal structure of EPA rulemaking», 54 Law & Contemp. Probs. 57, en 58 y ss. (1991).

20. Sobre este tema, véanse las estupendas explicaciones de: SALZMAN James and THOMPSON Barton H., *Environmental Law and Policy* (Thomson West, 2003); REVESZ Richard L., *Foundations of Environmental Law and Policy* (Foundation Press, 1997).

cha valoración debe venir precedida de la *evaluación de riesgos*, es decir, el entendimiento y medición de los mismos. Aquí es donde la incertidumbre científica se hace sentir: no existe el conocimiento perfecto. Las relaciones causa-efecto son muy difíciles de precisar, dado que todo problema ambiental es complejo, resultado de múltiples causas a veces no coincidentes en el tiempo. Más aún, la predicción de daños a la salud humana debe hacerse con frecuencia extrapolando ensayos clínicos hechos en animales, a los que se somete a dosis de toxicidad generalmente mucho mayores que las que se producen en el medio ambiente real pero por tiempos mucho más cortos. Siempre queda la duda de si esto permite hacer predicciones correctas. Por otro lado, aún en el imposible supuesto de una evaluación de riesgos perfectamente fiable y corroborada por un consenso científico unánime, queda la fase de gestión de dichos riesgos. ¿Quién debe asumir qué riesgos? ¿Existe algún sector de la población que goce de prioridad absoluta? ¿Es permisible «solucionar» un problema alterando el medio de vertido (del aire al agua, por ejemplo)? ¿Debe imperar la opinión de los expertos científicos o debe hacerse caso a las preferencias expresadas por la ciudadanía? Si se opta por esta última opción, debe asumirse el persistente fenómeno conocido como *cognitive bias*, es decir, los demostradísimos errores de juicio en que caemos todos. Por ejemplo, tendemos a considerar más peligroso un riesgo que ha producido una catástrofe que hemos conocido a través de las noticias aunque ésta sea de escasísima probabilidad en nuestro entorno, solemos infravalorar aquellos riesgos que asumimos voluntariamente (muchos piensan que ir en avión es más peligroso que ir en coche, por ejemplo) y somos muy influenciados, es decir, nuestra opinión cambia sustancialmente según la terminología que se emplee o quién nos explique algo (piénsese, por ejemplo, en la sustitución que se ha hecho de «calentamiento atmosférico» por el ahora más común uso de «cambio climático», maniobra propiciada por la administración Bush y que, para muchos americanos, tiene connotaciones menos negativas o incluso neutras).

Aún en el caso de que la evaluación y gestión de riesgos no presentaran mayores problemas, quedan otras dos preguntas de fondo: por qué regular y, en conexión con ello, por qué hacerlo a nivel federal. Aquí la doctrina americana sigue abrumadoramente un enfoque económico. La regulación federal se justifica, en su caso, por las externalidades positivas que suponen los bienes ambientales y las negativas que implican los perjuicios, por problemas de actuación colectiva (los costes de alcanzar una solución negociada aumentan con el número de partes implicadas; no pueden eliminarse *free riders*, es decir, aquellos que se van a beneficiar de una política ambiental determinada pero no van a afrontar coste alguno de la misma, existen economías de escala cuando se regula en grandes jurisdicciones, etc.), por la propia existencia del sistema federal, que podría inducir a los Estados a rebajar sus niveles de protección ambiental para así atraer a sectores industriales contaminantes pero lucrativos, etc.

Todas estas cuestiones sólo pueden recibir soluciones parciales, provisionales e, indudablemente, políticas. A continuación, cierro este informe con una breve

sección destinada al presente y futuro de las técnicas reguladoras de la lucha contra la contaminación.

9. TÉCNICAS REGULADORAS: PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

La normativa de la lucha contra la contaminación que arrancó en los setenta del siglo pasado tenía ciertas preocupaciones comunes. Por un lado, entonces era prioritario profundizar en las causas, efectos, interacciones, agentes y medios de las diversas formas de contaminación. Por ello, fue con este bloque normativo cuando se pusieron en marcha planes de investigación de gran calado, bancos de datos, estudios clínicos, etc. Por otro lado, se adoptó un enfoque regulador general de carácter imperativo directo (*command-and-control regulation*). *Command-and control regulation* implica el establecimiento de límites numéricos de emisión de contaminantes con fijación de plazos para su cumplimiento y, en muchos casos, exigencia de integrar en los procesos de producción tecnologías especificadas por la normativa. Las técnicas de carácter preventivo o de fomento, como es el caso de la articulación de mecanismos que permiten la comercialización de licencias, fueron puestas en marcha con posterioridad.

La preocupación por profundizar en las causas, formas y alcance de los riesgos ambientales sigue siendo prioritaria y el derecho ambiental (como ocurre con derecho administrativo en su conjunto) sigue dando prioridad a técnicas de *command-and-control*. *Command-and-control*, no obstante, ha sido señalado como un enfoque rígido, poco adaptable a circunstancias cambiantes o problemas no previstos, desincentivador de la experimentación de nuevas tecnologías, poco sensible a las profundas diferencias geográficas del país, así como poco receptivo a la información o propuestas de solución que puedan emerger en contextos locales o por parte de intereses difusos, esto es, que carecen de la organización y los medios para hacerse escuchar. Otros mecanismos, como los informativos o los de incentivación del mercado privado ocupan desde hace ya décadas un lugar significativo. A través de métodos informativos, como pueden ser la obligación de poner a disposición del público los datos concretos de las fuentes contaminantes, no sólo se fomenta una opinión ciudadana mejor formada, sino que se incentiva a las industrias a que contaminen menos para poder ofrecer una imagen «limpia». Los incentivos del mercado están muy asentados en sectores como el de la contaminación del aire: se conceden a cada industria permisos de contaminación que se pueden vender. De esta manera, la industria puede encontrar lucrativa la operación de instalar tecnologías limpias a cambio de vender cotas de contaminación. Técnicas como *bubbles* o *caps* buscan fomentar una cierta flexibilidad permitiendo el movimiento de volúmenes contaminantes dentro de un determinado perímetro, bajo la condición de que la contaminación total emitida no aumente o, en algunos casos, disminuya.

Durante los últimos años, la doctrina académica administrativa ha puesto un énfasis especial en criticar el enfoque tradicional de *command-and-control* y articular

alternativas. Bajo etiquetas como gobernanza colaborativa, nueva gobernanza, o gobernanza experimentalista, se han formulado propuestas que tratan de dar un giro radical al entendimiento del papel de las agencias y los actores privados, las técnicas y los objetivos reguladores. El sector ambiental, como cabía esperar, ha propiciado multitud de ejemplos en los que quiere verse el germen de una nueva forma de hacer y entender el derecho administrativo²¹. Aunque estos enfoques tienen una entidad individualizada que presenta en ocasiones dificultades para su englobe dentro de un marco conceptual común, lo cierto es que se trata de una literatura en la que el diálogo interno está bastante afianzado y que, cara al exterior, presenta una coherencia cada vez mayor. Si bien el estudio de esta «nueva gobernanza» queda fuera del alcance de este informe, apunto aquí, a modo de cierre, algunas de los ejes conceptuales en los que se basa. De forma general, las propuestas de la nueva gobernanza se pueden estructurar en torno a dos principios: el de asociación y el de flexibilidad. Bajo el principio de asociación, se pone un especial énfasis en los múltiples vínculos que unen a las agencias con los actores privados. Se defiende un entendimiento «no publicista» de la administración y se aboga por el uso del lenguaje de la gestión e implementación voluntarias en sustitución del rígido legalismo que evocan los enfoques más tradicionales. Las agencias se colocan en un plano de igualdad con la esfera privada y su papel pasa a ser el de mero coordinador y seguidor de las técnicas formuladas y acordadas por los interesados. El principio de flexibilidad se refiere a la preferencia de aquellas técnicas reguladoras que coadyuvan a la adaptación rápida a nuevas circunstancias o que fomenten la innovación y experimentación. Exactamente en qué se puede traducir todo esto sería objeto de otro estudio.

21. Vid. FREEMAN Jody, «Collaborative Governance in the Administrative State», 45 *UCLA L. Rev.* 1 (1997); COHEN Joshua and SABEL Charles, «Directly-Deliberative Polyarchy», 3 *ELJ No.* 4, 313 (1997); DORF Michael C. and SABEL Charles F., «A Constitution of Democratic Experimentalism», 98 *Colum. L. Rev.* 267 (1998); FREEMAN Jody, «The Private Role in Public Governance», 75 *N.Y.U. L. Rev.* 543 (2000); GERSTENBERG Oliver and SABEL Charles F., «Directly-Deliberative Polyarchy, an Institutional Ideal for Europe?», in: JOERGES Christian and DEHOUSSE Renaud (Eds.), «Good governance in Europe's integrated market» 289-341 (2002); COHEN Joshua and SABEL Charles F., «Sovereignty and Solidarity: EU and US», in: ZEITLIN Jonathan and TRUBEK David M. (Eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiences* 345-375 (2003); SABEL Charles F. and ZEITLIN Jonathan, «Learning from Difference: the new architecture of Experimentalist Governance in the European Union» (manuscrito, 2006).