

## APLICACIÓN DE LA LEY AMBIENTAL A NIVEL LOCAL\*

Susan BIRO

En Estados Unidos hay una sola dependencia nacional y federal para la aplicación de las leyes ambientales, la Agencia de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency*, EPA), así como cincuenta oficinas estatales: cada uno de los cincuenta estados tiene la suya. Para comprender la relación entre la agencia federal y sus homólogas estatales utilizaremos una analogía. Comparemos esta relación con la de una pareja —marido y mujer— casados desde hace muchos años y cuyo matrimonio se ha destacado por episodios muy difíciles. Al igual que ellos, las autoridades federales y las estatales tienen metas comunes y deben trabajar unidas porque lo que una hace afecta a la otra. Pero al igual que puede ocurrir entre marido y mujer, hay un elemento de sospecha y desconfianza mutua y es posible que ello mate la actuación de las partes. A la EPA, de ámbito federal, le preocupan las acciones que los estados le ocultan. Por su parte, los estados consideran que la EPA los controla y que por tanto no son libres de concentrarse en sus prioridades en la forma que quisieran.

Las leyes ambientales federales muchas veces delegan autoridad en los estados para que practiquen inspecciones de cumplimiento e inicien acciones de aplicación de la legislación. Sin embargo, al mismo tiempo la EPA retiene el derecho a “iniciar otra acción” (si el gobierno federal considera insuficiente una acción de aplicación iniciada por el estado, puede presentar su propia acción en contra del infractor). Son muchas las razones por las que un estado emprende acciones que pueden parecerle insuficientes al gobierno federal: podría tratarse de un asunto político delicado, o simplemente no ser una prioridad para el estado; tal vez no hubo quejas de la ciudadanía sobre las presuntas infracciones que motivaran al

\* 2008.

estado a actuar, o las denuncias ciudadanas fueron insuficientes o infundadas; quizá el estado desee crear un ambiente de negocios favorable; el asunto podría traspasar las fronteras estatales y el estado quizá no quiera hacerse cargo del problema; podría estar involucrada una industria grande y poderosa con la que el estado no desee interferir, o bien, el único motivo podría ser que el estado no considerara el acto como infracción, mientras que para la EPA sí lo sea.

Aun cuando, a diferencia de la EPA, el estado no inicia acciones por cuenta propia, aun así desempeña un papel muy importante en las mismas. Es frecuente que las investigaciones, inspecciones e informes del estado sirvan de base para la acción federal. Los estados reúnen datos de los infractores en sus solicitudes de información y después los remiten a la EPA, proporcionándole pruebas de la existencia de una infracción o de un daño o riesgo de daño a la comunidad. Es común que el personal del estado rinda testimonio en las audiencias porque conocen la localidad: podrían ubicar la planta en cuestión en su contexto geográfico, por ejemplo, lo que es esencial para determinar el riesgo ambiental. También pueden responder a una defensa presentada por los acusados (que la demanda presentada en su contra es injusta y no saben por qué fueron elegidos), ya que pueden confirmar que están inspeccionando a toda la industria.

Por una parte, la participación del estado puede afectar la aplicación de la legislación ambiental realizada por la EPA al crear falsas expectativas. Conocí un asunto en el que durante mucho tiempo los inspectores estatales habían practicado inspecciones regulares a una granja en Puerto Rico y siempre habían expresado a sus propietarios que la granja era un “modelo de aplicación” en términos de protección de los trabajadores, e incluso invitaron a los inspectores de la EPA responsables de la aplicación de la legislación a conocer este establecimiento modelo. Sin embargo, cuando los inspectores federales se apersonaron en la granja, todo lo que vieron fue una infracción tras otra. Al poco tiempo, la EPA presentó una acción de aplicación de la ley en contra de la granja, solicitando la imposición de multas por cientos de miles de dólares, las que por supuesto fueron objetadas por los propietarios. Resolví otro asunto sobre residuos peligrosos en el que el estado llegó al punto de emitir una carta a la compañía diciendo: “Según nuestra interpretación, sus actividades son perfectamente legales de acuerdo con la Ley de Conservación y Recuperación de Recursos”. Pero la EPA tenía su propia interpretación de la

Ley, que no concordaba con la del estado, y presentó juicio en contra de la compañía. Además, hay incidentes en los que el estado inicia acciones por infracción y después llega a un arreglo con el acusado en el que éste conviene en admitir la infracción y pagar una pequeña multa. Pero entonces llega la EPA y solicita una multa mucho más alta con base en dicha admisión (un riesgo que el acusado nunca percibió). En todos esos casos, las compañías acusadas sienten que se les trata injustamente.

Por otra parte, la participación federal puede servir de ayuda a un estado que desee emprender una acción, en especial si el asunto es políticamente delicado o involucra a varias empresas o varias infracciones. En esas ocasiones el estado puede amenazar con llamar a la EPA para obtener la cooperación de los infractores; sin embargo, en tales casos los estados sienten que pierden el control de la aplicación de la legislación en sus jurisdicciones.

¿Cuál es la solución en estas circunstancias? Considero que, como en el caso del matrimonio de nuestra analogía, en que la relación debe continuar a pesar de que quizá las partes se sientan incómodas e incluso desconfíe la una de la otra, la comunicación es la clave. Inspectores y autoridades responsables de aplicar la legislación en los ámbitos estatal y federal tienen que mantenerse informados entre sí de sus prioridades y respetar sus respectivas esferas de control en ciertas áreas. Además, igual que el marido y la mujer en el ejemplo del matrimonio, aun si en privado llegan a darse puñaladas en la espalda, en público los estados y la EPA deben dar la apariencia de unidad, para evitar falta de equidad y la impresión de prioridades no compartidas.

## APPLICATION OF ENVIRONMENTAL LAW ON THE LOCAL LEVEL\*

Susan BIRO

In the United States, there is a single national federal-level environmental enforcement agency, the US EPA, and 50 state environmental enforcement agencies: each of the 50 states has its own. An analogy might help understand the relationship between the federal and state agencies. Imagine, if you will, a relationship between a husband and wife, whose long marriage has been marked by some difficult episodes. Like them, federal and state authorities have common goals and have to work together because they are affected by what each other does. But as with our married couple, there is an element of mutual suspicion and distrust and the parties may sometimes act accordingly. The federal US EPA is concerned about the actions that the states take out of its sight. Conversely, the states feel that they are being controlled by the US EPA, so that they are not free to focus on their priorities as they wish.

Federal environmental statutes often delegate authority to the states to undertake compliance inspections and enforcement actions. At the same time, however, the US EPA retains the right to “take action”—if the state has taken an enforcement action that the federal government deems insufficient, the federal government may still file its own enforcement action against the violator. There are many reasons why the state’s actions may be deemed insufficient by the federal government—the matter could be politically sensitive or just not a priority of the state; perhaps no citizens complained about the violator’s actions, or not enough to motivate the state to act; the state could wish to create a favorable business environment; the matter could cross state lines and the state is not willing

\* 2008.

to take action on the issue; the case could involve a large and powerful industry which the state is not comfortable taking on; or it might just be that the state does not view the act as a violation whereas the US EPA does.

Even when the state does not take action on its own and the US EPA does, the state still plays a very important role in the action. Often the state investigation, inspections and reports are the basis for the federal action. States gather information from the violators under their requests for information, and then turn that over to the US EPA, providing evidence that a violation did occur or evidence of the existence of harm or risk of harm to the community. State personnel often testify at hearings because they know the locale: they might be able to put the relevant facilities in the context of neighborhoods, for instance, which is critical to determining an environmental risk. They are also often able to respond to a defense that respondents may raise—that they have been unfairly picked on for a complaint—because the state personnel can confirm that they are inspecting everybody in the industry.

On the one hand, state involvement can detract from environmental enforcement conducted by the US EPA, by creating false expectations. I had a case where state inspectors had inspected a farm in Puerto Rico periodically, over a long period, and had always told the owners of the farm that it was a “model of enforcement” in terms of worker protection. The state inspectors even invited US EPA enforcement inspectors to see this model facility. However, when the federal inspectors came to the farm, all they saw was one violation after another. The US EPA soon hit this farm with an enforcement action, demanding penalties of hundreds of thousands of dollars—to which the farm-owners naturally protested. I had another case involving hazardous waste where the state went so far as to issue a letter to the company saying, “We interpret what you are doing as being perfectly legal under the Resource Conservation and Recovery Act.” But the US EPA had its own interpretation of the Act, disagreeing with the state, and it filed suit against the company. In addition, there are incidents where the state has taken action for a violation, and the respondent has settled the suit with the state by agreeing to admit the violation and pay a small penalty for it. Then the US EPA comes along and files for a much more severe penalty on the basis of that admission—

a result the respondent never realized it was risking. In all such cases, the respondent companies feel they are being treated unfairly.

On the other hand, federal involvement can assist a state that wants to take action, especially if the case is politically sensitive, or involves multiple companies or violations. On these occasions the state can use the threat of bringing in the US EPA to obtain the cooperation of violators. States in such situations, however, often feel they are losing control of enforcement in their jurisdictions.

What is the solution in these circumstances? I think that, as in our analogy of our married couple, where the relationship must go on despite the fact that the partners are perhaps uneasy, even distrustful of each other, the key is good communication. Inspectors and enforcement authorities both at the state and federal levels have to express their priorities to each other and respect each other's sphere of control over certain areas. In addition, like the husband and wife, even if they are in fact stabbing each other in the back at home, in public the states and the US EPA have to present the appearance of unity, to avoid creating unfairness and the impression of unshared priorities.