

NATIONAL PORK ES UN CASO BIBB, NO UN CASO PIKE *

Michael S. Knoll

Catedrático Theodore Warner de la Facultad de Derecho Carey en la Universidad de Pensilvania, Catedrático de Derecho Inmobiliario, Wharton y Codirector del Centro de Derecho y Política Fiscal de la Universidad de Pensilvania (Estados Unidos)

Ruth Mason

Profesora Distinguida de Derecho y Fiscalidad Edwin S. Cohen de la Facultad de Derecho en la Universidad de Virginia (Estados Unidos)

Resumen

En octubre de 2022, el Tribunal Supremo de EE.UU. escuchó los argumentos orales en el caso *National Pork Producers Council contra Ross*,¹ un caso del Noveno Circuito de California, en el que se desestimaba una impugnación de la Proposición 12,² que, entre otras cosas, prohíbe la venta de carne de cerdo sana (sin tener en cuenta dónde se ha producido) procedente de la descendencia de cerdas reproductoras confinadas de una forma que los votantes de California consideran «cruel». ³ *National Pork* pone así al Tribunal en la tesitura de elegir entre la a menudo criticada vertiente de carga indebida de la Cláusula de Comercio latente y la petición de California de que el Tribunal apruebe su prohibición de carne de cerdo de fuera del estado no por las cualidades de los productos, sino simplemente porque los californianos se sienten ofendidos por la forma en que se ha producido dicha carne de cerdo. Las partes en el caso y la mayoría de los *amici* argumentan con razón que, en virtud de los precedentes del Tribunal Supremo, el caso debe analizarse utilizando el equilibrio de la carga indebida. Basándonos en *Bibb Balancing: Regulatory Mismatches Under the Dormant Commerce Clause*,⁴ la presente Nota explica que los casos de

* Este artículo apareció publicado por vez primera en 91 Geo. Wash. L. Rev. Arguendo 1-13 (2022).

1 6 F.4th 1021 (9th Cir. 2021).

2 Cal. Proposición 12, codificada en CAL. HEALTH & SAFETY CODE § 25990 (West 2018).

3 CAL. HEALTH & SAFETY CODE § 25990(b)(2) (West 2018) («animal cubierto que fue confinado de manera cruel, o es la carne de la descendencia inmediata de un animal cubierto que fue confinado de manera cruel»).

4 Michael S. Knoll y Ruth Mason, *Bibb Balancing: Regulatory Mismatches Under the Dormant Commerce Clause*, 91 GEO. WASH. L. REV. 1-78 (2023).

desajuste normativo son objeto de un tipo diferente de análisis de ponderación del Tribunal Supremo que otros casos más corrientes. Dado que *National Pork* es un caso de desajuste normativo, en nuestra opinión, *Bibb contra Navajo Freight Lines, Inc.*⁵ es un precedente más relevante que *Pike contra Bruce Church, Inc.*⁶

Palabras clave

Cláusula de comercio latente, National Pork, desajuste normativo, carga indebida.

Abstract

In October 2022, the U.S. Supreme Court heard oral argument in *National Pork Producers Council v. Ross*, a Ninth Circuit case out of California, dismissing a challenge to Proposition 12, which, inter alia, bans the sale of wholesome pork (without regard to where it was produced) from the offspring of breeding sows confined in a manner California voters consider “cruel”. *National Pork* thus puts the Court in the position of choosing between the often-criticized undue-burden strand of the and California’s request that the Court approve its ban on out-of-state pork not because of the products’ qualities, but merely because Californians are offended by the manner in which such pork was produced. The parties in the case and most of the amici rightly argue that, under Supreme Court precedent, the case must be analyzed using undue- burden balancing. Relying on *Bibb Balancing: Regulatory Mismatches Under the Dormant Commerce Clause*, an article we wrote that is forthcoming in this Journal, this Note explains that regulatory mismatch cases receive a different kind of balancing analysis from the Supreme Court than do more run-of-the-mill cases. Because *National Pork* is a regulatory mismatch case, in our view, *Bibb v. Navajo Freight Lines, Inc.* is a more relevant precedent than is *Pike v. Bruce Church, Inc.*

Keywords

National Pork, dormant Commerce Clause, regulatory mismatches.

Fecha de recepción: 7-03-2023/Fecha de aceptación: 17-03-2023

Cómo referenciar: *Knoll, M.S., Mason, R. (2023). National Pork es un caso Bibb, no un caso Pike. Revista Técnica Tributaria (140), 121-134.*

5 359 U.S. 520 (1959).

6 397 U.S. 137 (1970).

SUMARIO

1. El caso *National Pork*
2. Antecedentes de la cláusula de comercio latente
3. Límites de la Cláusula de Comercio Latente a la diversidad normativa
4. *National Pork* como caso de desajuste
 - 4.1. Midiendo la carga en *National Pork*
 - 4.2. Midiendo el interés de California por la Proposición 12
5. Implicaciones para el federalismo de *National Pork*

1. El caso *National Pork*

En diciembre de 2019, el *National Pork Producers Council* y la *American Farm Bureau Federation* (denominados colectivamente *Pork Council*) presentaron una demanda de medidas declaratorias y cautelares alegando que la Proposición 12 viola la Cláusula de Comercio latente porque regula de forma inadmisiblemente una conducta extraterritorial e impone una carga indebida al comercio interestatal. Antes del juicio, el tribunal de distrito aceptó la petición de California de desestimar la demanda alegando que *Pork Council* no había presentado una demanda, y el Noveno Circuito confirmó la decisión. El Tribunal Supremo concedió *certiorari* [revisión].

Aunque tanto las decisiones de ambos tribunales inferiores como la mayoría de los informes de *amicus* presentados en el caso se centraron en la alegación de extraterritorialidad, esta Nota se centra en la alegación de carga indebida del Peticionario. Citando el criterio de ponderación más conocido en *Pike contra Bruce Church*, el *Pork Council* sostiene que la Proposición 12 viola la Cláusula de Comercio latente porque impone una carga al comercio interestatal que es excesiva en relación con sus beneficios locales.¹ En apoyo de su postura, el *Pork Council* sostuvo que el cumplimiento de la ley de California exigiría una reestructuración importante y muy costosa de toda la industria nacional, porque la carne de cerdo para la venta al por menor actualmente no se puede rastrear en todo el proceso de producción hasta su madre. *Pork Council* también presentó un estudio que demostraba que la ley de California incrementaría el coste de producción de la carne de cerdo en todo el país en casi un diez por ciento y que cualquier beneficio para la salud era, en el mejor de los casos, ilusorio.

2. Antecedentes de la cláusula de comercio latente

La Cláusula de Comercio latente limita la diversidad normativa estatal por dos razones. La primera es el interés por el buen funcionamiento del mercado nacional.² Aunque la principal y más conocida preocupación por el mercado nacional en el marco de la Cláusula de Comercio latente es el proteccionismo intencionado, la Cláusula de Comercio latente va más allá de la prohibición de impuestos y normativas estatales intencionadamente proteccionistas. Además, al menos ocasionalmente, el Tribunal Supremo ha excluido normativas que implicaban lo que denominamos «desajustes normativos»³. Los desajustes surgen cuando distintos Estados adoptan normativas diferentes y, como resultado de esas diferencias, el comercio transfronterizo se enfrenta a cargas más elevadas que el comercio intraestatal. Los desajustes normativos dividen el mer-

1 *Id.*

2 Véase *Bibb contra Navajo Freight Lines*, 359 U.S. 520, 527 (1959); *S. Pac. Co. contra Arizona ex rel. Sullivan*, 325 U.S. 761, 770-71 (1945); *South Dakota contra Wayfair, Inc.*, 138 S. Ct. 2080, 2090 (2018); *Kassel contra Consol. Freightways Corp. of Del.*, 450 U.S. 662, 671 (1981).

3 *Bibb Balancing*, *supra* nota 4, en Parte II (describe el equilibrio en los casos de desajuste).

cado nacional a lo largo de las fronteras estatales, un efecto que el Tribunal ha calificado de balcanización económica.⁴

La segunda razón de la Cláusula de Comercio latente es la necesidad de salvaguardar adecuadamente la autonomía reguladora de cada Estado. Dicho de otro modo, la Cláusula de Comercio latente limita el grado en que las regulaciones de los estados pueden extenderse a otros estados.⁵ Aunque la Cláusula de Comercio latente no prohíbe completamente los *spillovers* [efectos indirectos de la regulación], los límites son importantes para mantener la independencia y la autonomía de cada estado, en particular para proteger a los estados más pequeños de la incursión de estados más grandes que pueden aprovechar el acceso a sus mercados para cercenar la capacidad de los estados más pequeños de regular las actividades que tienen lugar en sus propios territorios. En nuestra opinión, *National Pork* implica ambas justificaciones para la revisión de la Cláusula de Comercio latentes.

3. Límites de la Cláusula de Comercio Latente a la diversidad normativa

En *Bibb Balancing*, aumentamos la conocida distinción entre discriminación y carga indebida en virtud de la Cláusula de Comercio latente con una distinción adicional entre cargas. Sostenemos que la doctrina de la carga indebida del Tribunal Supremo puede dividirse en función del tipo de carga que impone una norma impugnada.

Describimos una normativa como la que impone una carga de *un solo Estado* si impone una carga mayor al comercio interestatal que al comercio intraestatal y esa carga seguiría existiendo si todos los Estados adoptaran esa misma normativa. Por el contrario, una normativa impone una *carga de desajuste* cuando la carga asimétrica que impone al comercio interestatal desaparecería si todos los Estados adoptaran la misma normativa.

Pike contra Bruce Church es un ejemplo clásico de carga para un solo Estado.

La ley de Arizona anulada en ese caso exigía que los melones cultivados en Arizona también se envasaran allí. Este requisito suponía una carga para las empresas interestatales que ya disponían de instalaciones de envasado en los estados vecinos, ya que les impedía utilizar sus instalaciones de otros estados para envasar melones de Arizona. Además, la carga en *Pike* no disminuiría si otros estados promulgaran la misma ley. Por el contrario, la adopción de la misma ley por parte de California, por ejemplo, no haría sino agravar la carga para los productores interestatales. Cuando estas cargas de un solo estado no

4 *Bibb*, 359 U.S. en 529 («Un Estado que insiste en un diseño fuera de línea con los requisitos de casi todos los demás Estados a veces puede colocar una gran carga de retrasos e inconvenientes para los transportistas interestatales»).

5 *Morgan contra Virginia*, 328 U.S. 373, 382, 386 (1946) (excluyendo por motivos de la Cláusula de Comercio latente una normativa de Virginia que exigía la segregación racial en los trenes en un momento en que otros estados la prohibían, señalando que «ninguna ley estatal puede ir más allá de su propia frontera ni prohibir el transporte de pasajeros a través de sus fronteras...».)]

muestran discriminación aparente, el Tribunal las analiza con arreglo a *Pike*, que sopesa el interés local del estado en la regulación frente a la carga que la regulación impone al comercio interestatal.⁶ Ésta es la conocida prueba de equilibrio de *Pike*, y la resolución de los casos *Pike* no requiere que el Tribunal examine la legislación de ningún estado distinto del estado desafiado.

El segundo tipo de caso de carga indebida de la Cláusula de Comercio latente –que denominamos caso de desajuste– implica una carga para el comercio interestatal que no se deriva de la legislación de un único estado, sino de la interacción entre las legislaciones de varios estados. Nuestro sistema federal concede a los Estados autonomía normativa, lo que a veces da lugar a desajustes normativos interestatales. Estos desajustes se producen cuando dos o más estados regulan la misma persona o acción de *diferentes* maneras. En contraste con las cargas de un solo estado, con las cargas de desajuste, si todos los estados adoptaran la misma regulación, no habría ningún efecto adverso sobre el comercio interestatal –el exceso de carga sobre el comercio interestatal en comparación con el comercio intraestatal desaparecería–. Los desajustes regulatorios inhiben el comercio interestatal al aumentar los costes de cumplimiento para las entidades que operan en más de un estado. Cuando el Tribunal Supremo considera que un desajuste normativo es «discriminatorio», es decir, que se promulgó para proteger intereses locales, la normativa impugnada es inconstitucional.⁷ Pero incluso en los casos en que esa intención es discutible, poco clara o inexistente, el Tribunal ha sostenido que la Cláusula de Comercio latente impide los desajustes normativos cuando suponen una carga indebida para el comercio interestatal.⁸

El Tribunal lleva a cabo un análisis de equilibrio –que suele describir como equilibrio de *Pike*– tanto en los casos de un solo Estado como en los de desajuste. Pero el análisis de equilibrio ha reflejado durante mucho tiempo –si no ha sido reconocido explícitamente– diferencias importantes entre los casos de estado único y los casos de desajuste.

En primer lugar, en los casos de desajuste, pero no en los de un solo Estado, el Tribunal Supremo determina la carga que la normativa impugnada impone al comercio interestatal comparándola con un punto de referencia externo consistente en la legislación de otro u otros Estados. Por ejemplo, en *Bibb*, Illinois exigía que los camiones que circulaban por sus autopistas tuvieran guardabarros curvos, mientras que todos los demás Estados permitían o exigían guardabarros rectos.⁹ El Tribunal utilizó las leyes de otros Estados como referencia cuando afirmó que la carga de la norma de Illinois incluía la necesidad de cam-

6 397 U.S. en 142.

7 Por ejemplo, *Hunt contra Wash. State Apple Advert. Comm'n*, 432 U.S. 333, 352-53 (1977) (en el que se afirma, en relación con una ley aparentemente neutral, que tenía el «efecto de un embargo» y, por lo tanto, constituía una «discriminación contra el comercio»); cf. *Bacchus contra Dias*, 468 U.S. 263, 270 (1984) (caso de un solo estado en el que se señala que «la conclusión de que la legislación estatal constituye proteccionismo económico [y, por tanto, está sujeta a una norma de invalidez más estricta] puede basarse en el propósito discriminatorio o en el efecto discriminatorio») (se omiten las comillas y las citas, incluida la de *Hunt*).

8 Por ejemplo, *Bibb*, 359 U.S. 520 (1959); *Kassel contra Consol. Freightways Corp. Of Del.*, 450 U.S. 662 (1981).

9 359 U.S. en 523.

biar los guardabarros en la frontera de Illinois.¹⁰ De forma similar, en *Kassel*, cuando Iowa limitó la longitud de los camiones en sus carreteras a cincuenta y cinco pies, pero otros estados permitían camiones más largos, el Tribunal calculó la carga como la necesidad de los camioneros interestatales de descargar sus productos en camiones más pequeños o de desviarse alrededor de Iowa.¹¹ Este análisis implícitamente tomó las leyes de otros estados como referencia para determinar la carga impuesta por la ley de Iowa. En cambio, en los casos de un solo Estado, como los casos de discriminación aparente, el Tribunal mide el trato que el Estado da al comercio interestatal comparándolo con un punto de referencia *interno*: el trato que el propio Estado da al comercio intraestatal.¹²

En segundo lugar, en los casos de desajuste, el Tribunal también calcula el interés estatal por referencia a las normativas e intereses de otros estados, mientras que en casos de un solo estado, el Tribunal considera únicamente los intereses del Estado demandado. Por ejemplo, en el caso *Bibb*, Illinois tuvo que demostrar que los guardabarros curvos suponían una ventaja para la seguridad superior a la derivada de los guardabarros rectos permitidos por otros Estados.¹³ Además, en los casos de desajuste (pero no en los de un solo Estado), el Tribunal considera las formas en las que la normativa impugnada afecta a la capacidad de otros Estados para llevar a cabo sus propias preferencias normativas. Específicamente, en los casos de desajuste (pero no en los de un solo Estado), el Tribunal ha considerado hasta qué punto la normativa impugnada se extiende a otros Estados, limitando así la capacidad de éstos para regular.¹⁴

Así pues, los casos de desajuste plantean cuestiones adicionales de federalismo horizontal que los casos de estado único no plantean.

Para resaltar las diferencias, nos referiremos a la ponderación en los casos de un solo Estado como ponderación de *Pike*, y a la ponderación en los casos de desajuste como ponderación de *Bibb*.¹⁵ Cuando el tribunal revisor decide excluir en un caso de desajuste, esa decisión tiende a implicar bien (1) una decisión implícita sobre qué *norma estatal* prevalecerá para eliminar el desajuste o (2) un juicio de que ningún Estado puede regular la materia objeto de controversia porque requiere una regulación uniforme a nivel nacional que sólo el Congreso puede proporcionar.¹⁶ Por ejemplo, cuando el Tribunal Supremo anuló la norma del guardabarros curvo de Illinois en *Bibb*, implícitamente respaldó las normas del guardabarros recto de otros Estados. Como analizamos en *Bibb Balancing*, dado que el Tribunal Supremo tiende a utilizar como referencia la norma domi-

10 *Id.* en 525.

11 *Kassel*, 450 U.S. en 662, 671.

12 *Bibb Balancing*, *supra* nota 4, en la Parte III (donde se explican las diferencias entre la ponderación de la carga indebida en los casos de un solo estado y en los casos de desajuste).]

13 *Bibb*, 359 U.S. en 525. Del mismo modo, en *Kassel*, Iowa tuvo que demostrar que los camiones más cortos proporcionarían ventajas de seguridad sobre los camiones más largos permitidos en otros estados. *Kassel*, 450 U.S. en 672.]

14 Véase, por ejemplo, *S. Pac.*, 325 U.S. en 774-75 (excluyendo una «limitación de Arizona... [que] controla la longitud de los trenes de pasajeros desde Los Ángeles hasta El Paso»); *Bibb*, 359 U.S. en 527; *Kassel*, 450 U.S. en 675-76.

15 Véase en general *Bibb Balancing*, nota 9 *supra*.

16 Compárese *Bibb*, 359 U.S. en 529-30 (optando *de facto* por una norma de guardabarros rectos en lugar de una norma de guardabarros curvos), con *S. Pac.*, 325 U.S. en 781-82 (que impide a cualquier estado regular la longitud de los trenes).

nante adoptada por otros Estados, la ponderación de *Bibb* tiende a privilegiar las normas existentes frente a las nuevas y hace recaer una pesada carga sobre los Estados innovadores.

4. National Pork como caso de desajuste

National Pork es un caso de desajuste, no un caso de un solo estado. Existe un desajuste entre la nueva normativa de California relativa al tamaño de los corrales porcinos y las normativas preexistentes y más permisivas de otros estados. La incompatibilidad de los estándares supone una carga para el comercio interestatal porque segmenta, o en términos del Tribunal «balcaniza», el mercado nacional. Los criadores de cerdos, prácticamente siendo todos ellos de fuera de California, alegan que tendrán costes más elevados por cumplir los estándares estatales desajustados y por la pérdida de economías de escala, y tendrán que gestionar y segregar el inventario en función de las leyes de los estados importadores. En virtud de *Bibb* y, más recientemente, de *Kassel*, el Tribunal Supremo analiza estos desajustes en virtud de la Cláusula de Comercio latente mediante la ponderación con referencias externas, un proceso que hemos denominado ponderación *Bibb*¹⁷.

4.1. Midiendo la carga en National Pork

En un caso de desajuste, el Tribunal Supremo sopesa la carga sobre el comercio interestatal derivada de la regulación desajustada frente al interés del Estado regulador en la regulación. El procedimiento de ponderación es, por tanto, formalmente similar al de *Pike*, y el Tribunal lo describe habitualmente como ponderación *Pike*.¹⁸

Pero, como ya se ha señalado, los casos de desajuste difieren de los casos de un solo Estado porque el Tribunal evalúa ambos lados de la balanza –la carga y el interés estatal– utilizando puntos de referencia consistentes en las normas de otros Estados. Por el contrario, en los casos de un solo Estado no existe tal evaluación comparativa externa.

La principal carga en cuestión en cualquier caso de Cláusula de Comercio latente es el coste de cumplir la normativa impugnada. En concreto, según la jurisprudencia del Tribunal, los costes en los que incurren los agentes comerciales de varios estados para cumplir las normativas cuyo contenido *difiere* de un estado a otro son costes relevantes en virtud de la Cláusula de Comercio

17 Sin embargo, véase S.C. State Highway Dep't contra Barnwell Bros., 303 U.S. 177, 190 (1938) (en el que se defendía una normativa desajustada frente a una impugnación de la Cláusula de Comercio latente basándose en que las cargas de desajuste no eran cognoscibles judicialmente.)

18 Véase *Bibb Balancing*, *supra* nota 4, en la Parte II (donde se identifican y explican las distinciones entre *Pike* y *Bibb Balancing*).

latente.¹⁹ El Tribunal Supremo utiliza un punto de referencia externo consistente en las leyes de otros estados para medir las cargas en los casos de desajuste, y normalmente, aunque no siempre, el punto de referencia externo relevante es la norma dominante en vigor en otros estados. Medida de este modo, la Proposición 12 –por ser una norma más estricta– impone costes más elevados y, por tanto, supone una carga para el comercio interestatal.

4.2. Midiendo el interés de California por la Proposición 12

Si el Tribunal Supremo decidiera realizar la ponderación *Bibb* en *National Pork*, sopesaría la carga sobre el comercio interestatal que se deriva de la diversidad normativa frente al interés de California en su regulación divergente. Este interés también se compararía con los intereses de otros Estados en sus propias regulaciones. Sin embargo, antes de llegar a ese proceso de evaluación comparativa, el Tribunal se enfrenta a una cuestión jurídica novedosa, a saber, si el interés alegado por California es un interés relevante en virtud de la Cláusula de Comercio latente. Los casos típicos de desajuste han implicado preocupaciones obvias en materia de salud, seguridad o medio ambiente que no planteaban serias dudas sobre la legitimidad del interés alegado por el Estado en cuestión. Por ejemplo, en el caso *Bibb*, Illinois alegó que los guardabarros curvos ofrecían una ventaja de seguridad sobre los rectos, y en los casos *Southern Pacific* y *Kassel*, respectivamente, los Estados alegaron que los trenes y camiones más cortos eran más seguros que los trenes y camiones más largos. En *Clover Leaf*, que se refería al desajuste entre las normas de envasado de productos, el Estado demandado argumentó que la prohibición de las jarras de leche de plástico era necesaria para promover los intereses medioambientales.²⁰

4.2.1. Proteccionismo

Aparte de la salud, la seguridad y el medio ambiente, el Tribunal Supremo no ha tenido mucha ocasión de pronunciarse sobre lo que constituye un interés legítimo del Estado a efectos de la Cláusula de Comercio latente. El Tribunal ha dejado claro que la protección económica no es un interés legítimo del Estado,²¹ por lo que si el Tribunal concluyera que California adoptó la Proposición 12 para proteger los intereses económicos locales, probablemente impediría la regulación. La Proposición 12 no es abiertamente pro-

19 Véase *Wayfair*, 138 S. Ct. en 2019 (donde se reconocen los costes de cumplimiento derivados de «someter a los minoristas a obligaciones de recaudación de impuestos en miles de jurisdicciones fiscales diferentes» como costes relevantes para la Cláusula de Comercio latente); *Kassel*, 450 U.S. en 667 (donde se identifica como carga relevante en virtud de la Cláusula de Comercio latente la necesidad de cambiar a camiones más pequeños o de desviarse alrededor del Estado impugnado); *Bibb*, 359 U.S. en 527 (la carga era la necesidad de cambiar los guardabarros).

20 Véase *Bibb Balancing*, *supra* nota 4, en la Sección II.B.1 (donde se analizan los casos de desajuste).

21 *City of Philadelphia contra New Jersey*, 437 U.S. 617, 628 (1978); *Hunt contra Washington Apple Advert. Comm'n*, 432 U.S. 333, 352-53 (1977).

teccionista, pero la historia de la legislación contra la crueldad animal en California respalda la alegación del Peticionario de que, al menos en parte, la Proposición 12 estuvo motivada por una intención proteccionista. En concreto, la regulación impugnada en este caso comenzó con la Proposición 2, que aplicaba estrictas reglas de cría de animales a las gallinas, cerdos y terneros *criados en California*.²² Dado que la Proposición 2 sólo se aplicaba a los productores de California, los productores de otros estados no sujetos a sus restricciones podrían vender por debajo de los productores de California en el mercado californiano. El legislador de California respondió proponiendo la Ley de la Asamblea 1437 (AB 1437), que amplió la Proposición 2 a los huevos *vendidos en California*.²³ El análisis de la ley propuesta afirmaba que la «intención de esta legislación es "nivelar el campo de juego" para que los productores del estado no se encuentren en desventaja».²⁴ La ampliación del ámbito de aplicación de la Proposición 2 despojó a los productores de fuera del estado de las ventajas comparativas ofrecidas por el régimen regulador de su estado de origen. Tal propósito es inadmisibles en virtud de la Cláusula de Comercio latente.²⁵ Dada la historia de la AB 1437, es plausible que la base para la aplicación de la Proposición 12 a las ventas en California fuera proteccionista en su intención.

4.2.2. La prevención de la ofensa como interés legítimo del Estado

Una cuestión jurídica más interesante se plantea si el Tribunal Supremo concluye que California no adoptó la Proposición 12 con intención proteccionista. Las partes en este caso discrepan en cuanto a lo que constituye el interés estatal de California.

California argumenta que «el objetivo claramente declarado de la ley es "prevenir la crueldad hacia los animales"».²⁶ Interviniendo en apoyo de California, la *Humane Society of the United States* caracteriza el interés de California como el de garantizar que los californianos que compran carne no se conviertan en cómplices morales del trato cruel hacia los animales.²⁷ *Pork Council* argumenta que el verdadero objetivo de California con la Proposición 12 era utilizar el poder

22 *Petition for Writ of Certiorari at 192a 213, Nat'l Pork Producers Council contra Ross*, 6 F.4th 1021 (9th Cir. 2021), *petition for cert. filed*, No. 21-428 (9th Cir. Sept 27, 2021).

23 *Id.* en 193a 216.

24 *Brief for the United States as Amicus Curiae Supporting Petitioners* en 6, *Nat'l Pork Producers Council contra Ross*, 6 F.4th 1021 (9th Cir. 2021) (No. 20-55631); véase también *Petition for Writ of Certiorari* en 193a 216, *Nat'l Pork Producers Council contra Ross*, 6 F.4th 1021 (9th Cir. 2021), *petition for cert. filed*, No. 21-428 (9th Cir. Sept. 27, 2021).

25 *Hunt*, 432 U.S. en 351 (identificando una forma de la naturaleza discriminatoria de la ley como su «efecto de despojar a la industria de la manzana de Washington de las ventajas competitivas y económicas que se ha ganado por sí misma a través de su costoso sistema de inspección y clasificación»).

26 *Notice of Motion and Motion for Judgment on the Pleadings; Memorandum of Points and Authorities* en 14, *Nat'l Pork Producers Council contra Ross*, 456 F. Supp. 3d 1201 (S.D. Cal. 2020) (No. 19-02324).

27 Réplica de los demandados-intervinientes en apoyo de la petición de sentencia sobre las alegaciones, en 10, *Nat'l Pork Producers Council contra Ross*, 456 F. Supp. 3d 1201 (S.D. Cal. 2020) (No. 19-02324).

de mercado del estado para imponer las preferencias morales de los californianos en el comercio fuera del estado, lo que *Pork Council* caracteriza como un propósito inadmisibles en virtud de la Cláusula de Comercio latente.²⁸ Independientemente de cuál de estas caracterizaciones prevalezca, todas las partes están de acuerdo en que la Proposición 12 está motivada por la ofensa que los votantes de California sienten por el trato habitual de las cerdas reproductoras, prácticamente todas las cuales se encuentran fuera de California.

Así pues, una cuestión novedosa que plantea *National Pork* es si un Estado puede excluir un producto de otro Estado debido a objeciones morales a su proceso de producción, a pesar de que el producto excluido cumpla las normas de su Estado de producción. Al examinar esta cuestión, el Tribunal debería tener en cuenta que si California puede excluir productos porque los californianos se sienten ofendidos por algún aspecto del proceso de producción de otro Estado, no parecería haber ningún límite de principio en cuanto a los productos que un Estado puede excluir de otros Estados, ni ningún límite a la capacidad de un Estado para dirigirse a productos, prácticas y partes ofensivas. California podría embargar bienes y servicios de cualquier estado o localidad que tenga una política que los californianos desapruében. No importaría que el producto embargado cumpliera las normas (de bienestar animal o de otro tipo) de su estado de producción.

Además, no parecería haber ningún aspecto del proceso de producción que no pudiera servir de base para la exclusión. Aunque la Proposición 12 plantea una cuestión novedosa para que la decida el Tribunal Supremo, el Tribunal ya abordó anteriormente la cuestión en dicta. En *Baldwin contra Seelig*, un caso de 1935 que anulaba una ley de Nueva York que prohibía la importación a Nueva York de leche comprada a un precio inferior al precio mínimo de venta en Nueva York, Nueva York defendió su prohibición como racionalmente relacionada con la salud. Los precios más bajos, alegaba Nueva York, podían indicar o estar relacionados de algún otro modo con el recorte de gastos y, por tanto, con productos insalubres. Al rechazar la defensa de Nueva York y derogar la ley, el juez Cardozo comparó el argumento de Nueva York de la defensa de la «salud pública» con una hipotética ley que prohibiera las importaciones procedentes de Estados con salarios bajos porque los salarios bajos podrían estar correlacionados con productos menos higiénicos (por ejemplo, atrayendo y reteniendo a una mano de obra con menos talento y menos concienciada). Tal conexión, dijo el Tribunal, era demasiado remota y especulativa para ser aceptada.

Análogamente, como sugiere *Baldwin*, si los estados pueden excluir bienes y servicios de otros estados porque desapruéban algún aspecto del proceso de producción, es de suponer que también podrían excluir bienes y servicios producidos por trabajadores que ganan salarios que los californianos consideran poco razonables. Y no hay razón para creer que los embargos cesarían con diferentes escalas salariales y disposiciones sobre salario mínimo. En estos tiempos tan polarizados y contenciosos, casi todo estaría permitido.

28 Escrito de réplica de los demandantes, en 15, *Nat'l Pork Producers Council contra Ross*, No. 21-468 (EE.UU., presentado el 7 de septiembre de 2022).

Además, nos parece que permitir que los estados prohíban productos porque sus residentes se sientan *ofendidos* por algún aspecto del proceso de producción es probable que genere una mayor ira y dé lugar a más represalias que las normas basadas en preocupaciones más tangibles sobre la salud y la seguridad. En consecuencia, incluso si se admitiera que la Proposición 12 se basaba únicamente en las preocupaciones éticas honestas de los californianos, aumentaría el riesgo, si el Tribunal confirmara la *National Pork*, de represalias interestatales posteriores. Pero uno de los principales objetivos de la doctrina de la Cláusula de Comercio latente es evitar este tipo de represalias interestatales en el mercado.

Si el Tribunal Supremo quisiera impedir que los Estados excluyeran productos por motivos de ofensa o por su deseo de regular prácticas de producción fuera del Estado, podría sostener que tales preocupaciones –como la protección económica– no son intereses legítimos del Estado a efectos de la ponderación de las cargas indebidas. Una sentencia de este tipo encajaría con las sentencias del Tribunal –en casos relacionados con la extraterritorialidad– según las cuales los Estados no tienen ningún interés legítimo en regular actividades que tienen lugar totalmente fuera del Estado.²⁹

Sin llegar a la conclusión de que satisfacer las preferencias morales de los votantes en relación con los procesos de producción fuera del estado constituye un interés local *ilegítimo* en virtud de la Cláusula de Comercio latente, el Tribunal podría llegar a la misma conclusión jurídica –la exclusión de la Proposición 12– como resultado de un análisis de equilibrio más completo, en el que sopesara el interés de California en proteger los valores morales de los californianos frente a la carga que la Proposición 12 impone al comercio interestatal. En otras palabras, el Tribunal podría llevar a cabo la ponderación *Bibb*. En casos anteriores de desajustes, el Tribunal Supremo ha considerado no si la ley impugnada logra beneficios *absolutos* para el Estado en cuestión, sino más bien si la ley impugnada logra algún beneficio local *más allá de* los beneficios transmitidos por otros regímenes de regulación preexistentes en otros Estados. Así, en el caso *Southern Pacific*, el Tribunal se preguntó si los trenes más cortos que demandaba Arizona ofrecían avances de seguridad significativos con respecto a los trenes más largos permitidos por otros estados.³⁰ En el caso *Bibb*, el Tribunal se preguntó si los guardabarros curvados ofrecían ventajas de seguridad frente a los guardabarros rectos permitidos en otros estados.³¹ Del mismo modo, en el caso *Kassel*, el Tribunal se preguntó si los camiones más cortos ofrecían ventajas de seguridad frente a los camiones más largos permitidos en otros estados.³²

Dado que *National Pork* es un caso de desajuste, no un caso de un solo Estado, la ponderación de la carga indebida implicaría una comparación de los intereses de California con los intereses de otros Estados cuya normativa difiere de la de California. A este respecto, son pertinentes las alegaciones

29 Healy contra Beer Inst., 491 U.S. 324 (1989).

30 S. Pac. Co. contra Ariz., 325 U.S. 761, 774-76 (1945).

31 Bibb contra Navajo Freight Lines, Inc., 359 U.S. 520, 525 (1959)

32 Kassel contra Consol. Freightways Corp. of Del, 450 U.S. 662, 672-73 (1981).

de *Pork Council* relativas al bienestar relativo de los animales mantenidos en diferentes tipos de condiciones de vida. *Pork Council* alegó que, medido por los niveles de cortisol, las lesiones a los cerdos, la pérdida de preñez y la mortalidad, la conformidad con la Proposición 12 perjudicaría el bienestar de los cerdos más que el mantenimiento de la normativa actual sobre jaulas aplicable en otros estados.³³ Si los casos anteriores sirven de guía, esta prueba empírica es relevante para la evaluación del interés *relativo* del estado en una normativa diferente. Si las normativas de otros estados promueven el bienestar de los cerdos mejor de lo que lo haría la normativa propuesta en California, entonces el interés del estado de California en el bienestar de los animales no compensaría la carga al comercio interestatal que la Proposición 12 impone.

E incluso si la ley de California promoviera el bienestar de los cerdos mejor que las leyes de otros estados, el interés de California en el bienestar de los animales no supera necesariamente los intereses de otros estados. Los intereses de otros estados van más allá del «bienestar porcino» e incluyen la riqueza creada por la producción porcina y los beneficios adicionales (como carne de cerdo más barata) de producir cerdos de manera más eficiente.

5. Implicaciones para el federalismo de *National Pork*

Nuestro sistema federal valora la diversidad normativa como un medio para satisfacer las preferencias de los votantes, que pueden diferir de un estado a otro. Por ello, solemos considerar que la variedad normativa es una virtud, no un vicio, de nuestra legislación. Sin embargo, como argumentamos en *Bibb Balancing*, el hecho de que el Tribunal impida ocasionalmente la diversidad normativa exigiendo a un estado que se ajuste a los regímenes normativos de estados hermanos demuestra que nuestro orden constitucional también contempla límites a la diversidad y experimentación jurídicas. La mayoría de las veces, estos límites adoptan la forma de legislación federal preventiva que establece normas uniformes a nivel nacional. Pero incluso en ausencia de tal regulación federal, el Tribunal Supremo interviene a veces para limitar la diversidad. La decisión de limitar la diversidad surge del deseo del Tribunal de proteger otro elemento esencial de nuestro federalismo, a saber, la autonomía estatal. Por lo tanto, una diferencia crucial entre los casos de desajuste como *Bibb* y los casos más comunes de un solo estado como *Pike* es que sólo los casos de desajuste implican la capacidad de los *estados distintos del estado demandado* para gobernar a sus propios residentes.

Por ejemplo, de lo que los productores de carne de cerdo —así como los estados que los apoyan como *amici*— se quejan en este caso es que la regulación de California se extenderá a otros estados, esencialmente desplazando la capacidad de esos otros estados para regular la producción de carne de cerdo en su propio territorio. Aunque la Cláusula de Comercio latente no prohíbe completa-

33 Petición de mandamiento de *certiorari* App. G en 190a-91a, 219a, *Nat'l Pork Producers Council contra Ross*, No. 21-468 (presentada Sept. 27, 2021).

mente los efectos indirectos de la regulación, los límites a dichos efectos son importantes para mantener la independencia y autonomía de cada estado –tales límites protegen a los estados más pequeños de la incursión de estados más grandes que pueden aprovechar el acceso a sus grandes mercados de consumo para imponer sus objetivos políticos a los estados más pequeños–. Este efecto amenaza la capacidad de los estados más pequeños para regular las actividades que tienen lugar en sus propios territorios. La estructura de la Constitución, y el sistema federal que estableció, dan derecho a los estados individuales a la igualdad de condiciones, y el mantenimiento de esta igualdad requiere que los estados se respeten mutuamente.³⁴ La preservación de la igualdad y la autonomía de los estados, a su vez, puede requerir límites en la medida en que los estados en general (y California sobre todo) pueden aprovechar sus mercados de consumo para regular fuera de sus fronteras.

En ausencia de una revisión de la Cláusula de Comercio latente de las cargas indebidas causadas por los desajustes, los estados más grandes de la nación podrían regular *de facto* toda la nación. Incluso el recurso al Congreso no siempre sería útil, ya que una legislación federal armonizada –por ejemplo, que especifique un requisito nacional de metros cuadrados para la cría de cerdos– no devolvería el poder a los estados con mercados pequeños. Esto no quiere decir que los estados pequeños deban estar protegidos de todos los efectos indirectos de la regulación. Como explicamos en *Bibb Balancing*, el Tribunal también ha apoyado los desajustes en la regulación frente a las impugnaciones de la Cláusula de Comercio latente.³⁵ La Cláusula de Comercio latente no exige uniformidad nacional en toda la regulación. Por el contrario, exige que los Estados que impongan regulaciones desajustadas que generen cargas significativas sobre el comercio interestatal justifiquen dichas cargas. Esta ponderación requiere una investigación altamente basada en hechos. El tribunal de distrito en *National Pork* no llevó a cabo esa investigación, y queda por ver si el recién constituido Tribunal Supremo seguirá los precedentes establecidos por *Bibb*, *Kassel*, y otros casos, o si, por el contrario, evitará la complicada tarea de equilibrar los intereses estatales con los intereses nacionales y federales.

34 Franchise Tax Bd. contra Hyatt, 139 S. Ct. 1485 (2019) (sosteniendo que los tribunales de un estado del foro tenían que respetar la inmunidad soberana de los estados hermanos debido a la obligación constitucional de los estados de respetar a los estados hermanos). Véase también Erin Delaney & Ruth Mason, *Solidarity Federalism*, *Notre Dame L. Rev.* (de próxima publicación en 2023).

35 Véase, por ejemplo, *Minnesota contra Clover Leaf Creamery Co.*, 449 U.S. 456, 473 (1981) (confirmó la normativa que exigía que la leche se vendiera en cartones de papel, a pesar de que otros estados permitían jarras de plástico, porque los objetivos medioambientales del estado superaban la carga sobre el comercio interestatal derivada del desajuste).