

¿Es el Tribunal Constitucional un instrumento del nivel central frente a las comunidades autónomas?

Julio López Laborda ^{a,b}

Fernando Rodrigo Saucó ^{a,b}

Eduardo Sanz Arcega ^b

(4 de marzo de 2016)

Resumen: En este trabajo se aplican diversos modelos probit/logit a una base de datos de construcción propia, integrada por las sentencias del Tribunal Constitucional (TC) que resuelven conflictos positivos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas entre 1981 y 2014. Nuestro objetivo consiste en contrastar empíricamente si los fallos del Tribunal responden estrictamente a criterios jurídicos (perspectiva legalista) o si están determinados por una motivación política, de forma que pueda sostenerse que el TC constituye una prolongación en el ámbito jurisdiccional del poder ejecutivo central (perspectiva realista). De acuerdo con los resultados obtenidos en las estimaciones, puede sostenerse que el enfoque que parece predominar en el comportamiento del TC es el legalista.

Palabras clave: descentralización, competencias, conflicto, realismo, legalismo.

Clasificación J.E.L.: H77

^a Universidad de Zaragoza

^b Grupo de Investigación de Economía Pública

Agradecimientos: Los autores agradecen, con la habitual cláusula de exoneración de responsabilidad, las extraordinarias facilidades dadas por Luis Pomed e Ignacio Martín para trabajar con las bases de datos del Tribunal Constitucional. También agradecen sus comentarios y sugerencias, así como los de José Caamaño, Manuel Contreras, Ángel de la Fuente, Nuno Garoupa, Santiago Lago, Diego López Garrido, Jorge Onrubia, Eva Sáenz, Gemma Sala y José Tudela. La investigación se ha beneficiado de la financiación recibida del Gobierno de Aragón y el Fondo Social Europeo (Grupo de investigación de Economía Pública) y del Ministerio de Economía y Competitividad, proyecto ECO2012-37572 (Julio López y Fernando Rodrigo). Una versión de este trabajo se presentó en el XXIII *Encuentro de Economía Pública*, celebrado en Orense los días 4 y 5 de febrero de 2016.

1. Introducción

Seguramente, uno de los aspectos más conflictivos en el diseño y funcionamiento del Estado autonómico sea el de la distribución de competencias entre el Estado central y las comunidades autónomas. Por un lado, se reclama la necesidad de poner punto final al proceso de atribución competencial a las comunidades autónomas; por el otro, se critica la intromisión del Estado en las competencias regionales. Y todas las partes coinciden en que el reparto de competencias derivado de la Constitución es confuso y poco operativo, lo que también acaba afectando al conocimiento y valoración por los ciudadanos del Estado de las Autonomías (López Laborda y Rodrigo, 2015).

Estas deficiencias dan lugar a múltiples conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas. Cuando no pueden (o quieren) solucionarse por la vía política, su resolución se encomienda al Tribunal Constitucional (TC), que es el competente de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (LOTC). La pregunta que puede plantearse, y que es la que motiva esta investigación, es si los fallos del Tribunal responden estrictamente a criterios jurídicos (perspectiva que la literatura identifica como “legalista” o “formalista”) o si están determinados por una motivación política (perspectiva “realista”). En este segundo caso, al tratarse de un órgano cuyos miembros se nombran por los órganos centrales, cabrá esperar una mayor predisposición del TC a fallar a favor de aquellos.

El presente trabajo trata de dar una respuesta empírica a ese interrogante. Para mantenerla dentro de unos límites manejables, la investigación se centra en los conflictos de competencia en sentido estricto y, en particular, en los conflictos positivos verticales regulados en los artículos 60 a 67 de la LOTC, que se formalizan ante el TC cuando el gobierno central (autonómico) considera que una disposición, resolución o, en su caso, acto de una comunidad (del Estado) no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, los estatutos de autonomía y las leyes. Si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley, el conflicto de competencias se tramita en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad.¹

Tras esta introducción, la sección segunda revisa brevemente la escasa literatura disponible. Seguidamente, la tercera sección presenta la base de datos elaborada expresamente para este trabajo, que contiene todos los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas resueltos entre 1981 y 2014. En las secciones cuarta y quinta se especifican y estiman diversos modelos probit/logit a partir de la base de datos referida, para

¹ Sobre la delimitación de los conflictos de competencia y los recursos de inconstitucionalidad, véase Muñoz Machado (2007: 377 y ss.).

tratar de determinar si las decisiones del TC se explican preferentemente desde una perspectiva jurídica o política. Nuestra conclusión es que no puede descartarse que los criterios jurídicos sean los que mejor explican el comportamiento del TC, por lo que debe contestarse negativamente a la pregunta que da título al trabajo: no, el Tribunal Constitucional no parece ser un instrumento del nivel central frente a las comunidades autónomas.

2. Revisión de la literatura

La literatura de otros países se ha ocupado ampliamente de investigar los factores de todo tipo (jurídicos, pero también personales, económicos, ideológicos, etc.) que influyen en el comportamiento y, en consecuencia, las resoluciones de jueces y tribunales. Seguramente, el trabajo de referencia sea el de Epstein, Landes y Posner (2013). En España, existen cultivadores del análisis económico de la justicia desde hace tiempo (e.g., Pastor, 1993; Cabrillo y Fitzpatrick, 2008; Mora-Sanguinetti, 2009), pero apenas se ha abordado el tema específico que nos ocupa en esta investigación. Los trabajos más directamente relacionados con el nuestro son los de Del Castillo (1987), Sala (2010 y 2011) y Garoupa et al. (2013), para España, y Dalla Pellegrina y Garoupa (2013), para Italia.

El trabajo seminal de Del Castillo (1987) ofrece una primera evidencia acerca del comportamiento de los magistrados del TC. En el artículo se analiza los votos particulares de aquellos respecto de las sentencias dictadas por el Pleno desde la creación del Tribunal hasta diciembre de 1985. A partir de un enfoque descriptivo, los resultados insinúan la existencia de dos bloques de magistrados, pudiéndose “presumir la existencia de una cierta regularidad en el modelo de comportamiento de los dos grupos de Magistrados por lo que se refiere a los votos particulares” (Del Castillo, 1987: 185).

Los trabajos de Sala (2010 y 2011) estudian las decisiones del TC relativas a conflictos territoriales entre el Estado y las comunidades autónomas, tomando como tales la clasificación que ofrece el Ministerio de Administraciones Públicas (2008). En el primero de los trabajos referidos se analiza, para el período 1981-2003, y en términos descriptivos, la ratio de éxito del Estado y de las comunidades autónomas en relación con las controversias en las que son parte. De acuerdo con el resultado principal del trabajo, en términos generales, a una actitud jurídicamente más beligerante de una región se atribuye una menor ratio de éxito.

En Sala (2011), de nuevo a partir de la explotación de la clasificación de conflictos territoriales provista por el Ministerio, y para el período 1980-2008, se estima económicamente la

existencia de determinantes que aumenten la probabilidad de que el fallo favorezca al Estado o a las comunidades autónomas. Con base en los resultados que Sala (2011) obtiene, que el Estado sea el demandante, su ratio de éxito en conflictos precedentes y una menor sensibilidad autonomista de los magistrados del TC aumentan la probabilidad de que el Estado resulte favorecido por el fallo. Con todo, se concluye que las preferencias individuales de los magistrados emergerían con mayor fuerza cuando la fundamentación de la sentencia no pueda apoyarse en precedentes firmes.

Garoupa et al. (2013) estudian económicamente los factores que determinan que un magistrado vote de acuerdo con el partido político que avaló su nombramiento durante el período 1980-2006. Para ello, analizan los votos de los magistrados en una muestra de sentencias confeccionada con los casos más sobresalientes que resuelven recursos de inconstitucionalidad. De acuerdo con sus resultados, la probabilidad de que un magistrado vote de acuerdo con el interés del partido que lo nombró se incrementa si dicho partido instó la controversia jurídica –a nivel nacional o regional– o el pleito fue interpuesto por un gobierno nacionalista. No obstante, los autores concluyen que los intereses partidistas no son capaces de explicar totalmente el comportamiento judicial (Garoupa et al., 2013).

Finalmente, si bien para el caso de Italia, la investigación que más se aproxima a nuestro trabajo es el estudio de Dalla Peregrina y Garoupa (2013), quienes, para el período 1998-2009, estiman económicamente variables relacionadas con las perspectivas legalista y realista que modulan el fallo a favor del Estado central en los conflictos competenciales entre este y las regiones italianas. Los autores hallan evidencia de que tanto si el Estado interpone el pleito como si el magistrado ponente está ideológicamente alineado con el partido del primer ministro (y existe una mayoría ideológica en el Tribunal en el mismo sentido) se incrementa la probabilidad de que el fallo favorezca al gobierno central.

Como muestran Bednar (2004) o Sala (2014), la identificación de determinantes con capacidad para predecir en algún grado el sentido de los fallos judiciales contiene incentivos claros para la modulación del comportamiento estratégico de los justiciables, en especial, el de las administraciones territoriales en el caso de Estados federales.

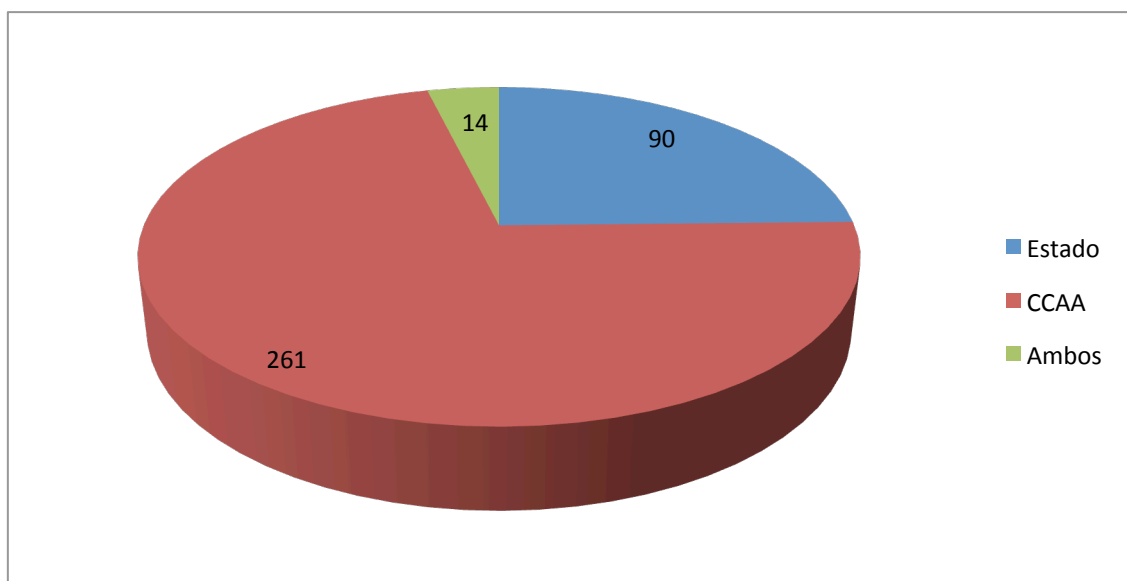
3. Base de datos. Análisis descriptivo

La base de datos está constituida por las 365 sentencias que resuelven conflictos positivos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas entre 1981 y 2014. Como muestra el

gráfico 1, las comunidades plantean casi el triple de conflictos que el nivel central.² Tal como refleja el gráfico 2, este formaliza muchos conflictos al inicio del proceso de descentralización, pero su número va decreciendo hasta principios de los noventa.

En los ochenta, las comunidades autónomas plantean todavía más conflictos que el Estado. Estos se van reduciendo hasta 2003, en que empieza otro período conflictivo.

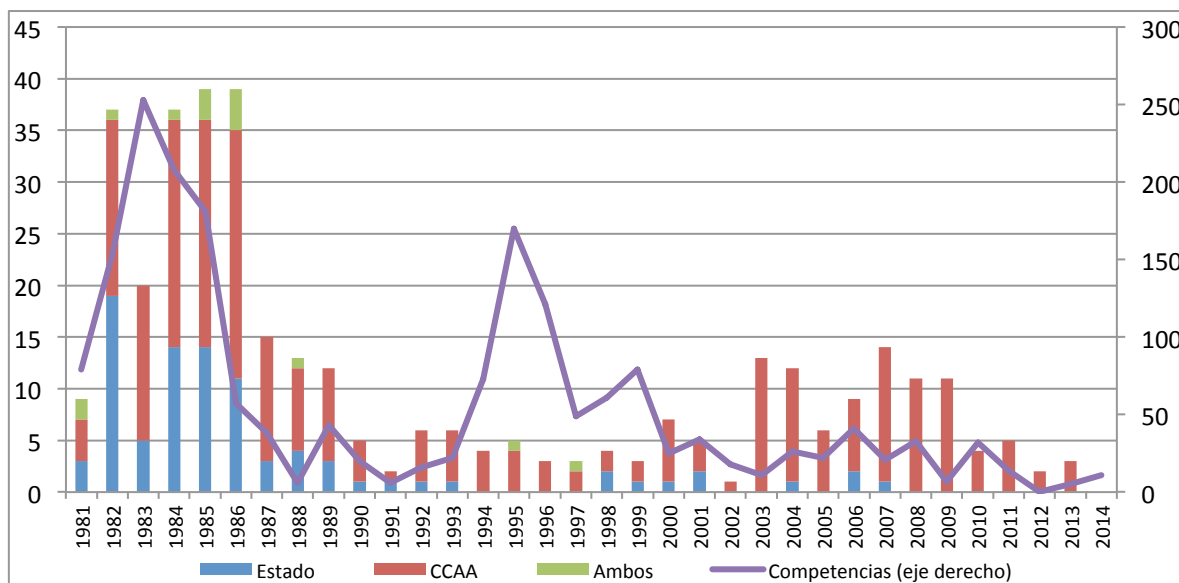
Gráfico 1. Conflictos planteados por cada nivel de administración, resueltos en el período 1981-2014. Total



Fuente: elaboración propia.

² Los conflictos que figuran como planteados por “ambos” corresponden a recursos instados de manera independiente por el Estado y las comunidades autónomas y acumulados por el TC.

Gráfico 2. Conflictos planteados por cada nivel de administración, resueltos en el período 1981-2014

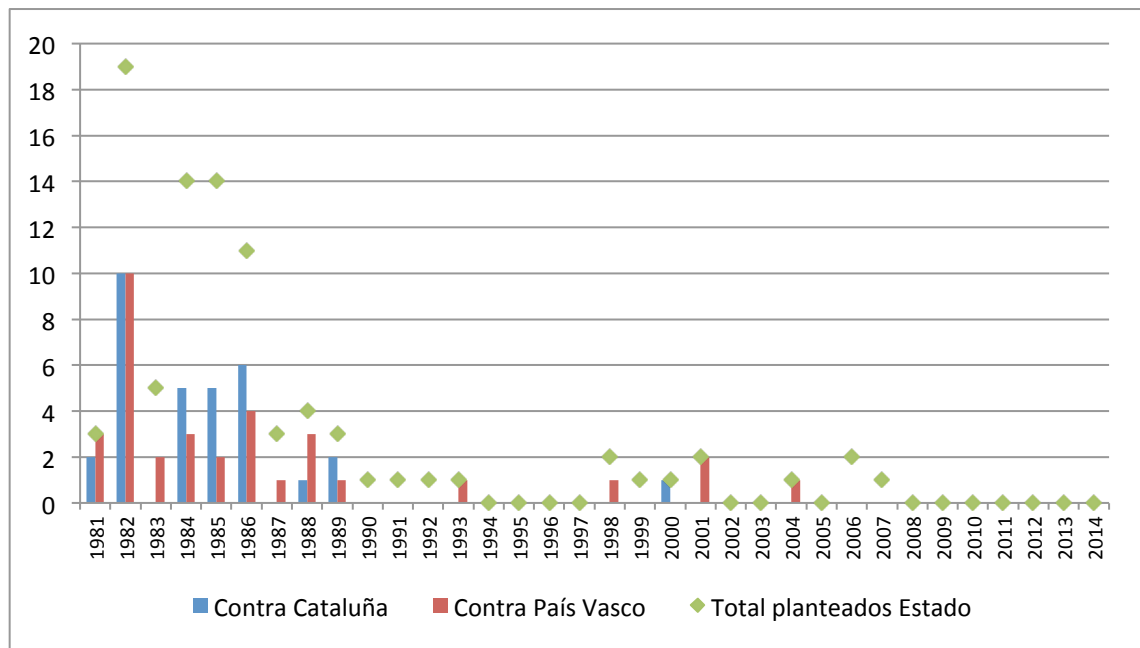


Fuente: elaboración propia y Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (estadísticas de traspasos).

En el gráfico 3 se observa que el Estado plantea conflictos de competencia, sobre todo, contra Cataluña y País Vasco. Y en el gráfico 4 se aprecia que, mientras el País Vasco formula, como el Estado, sus conflictos en la década de los ochenta,³ Cataluña lo ha hecho durante todo el período analizado. Los conflictos formalizados por las restantes comunidades presentan en su evolución un perfil muy similar al de los planteados por Cataluña. La mayoría de los conflictos positivos de competencia contra el Estado los ha presentado esta comunidad.

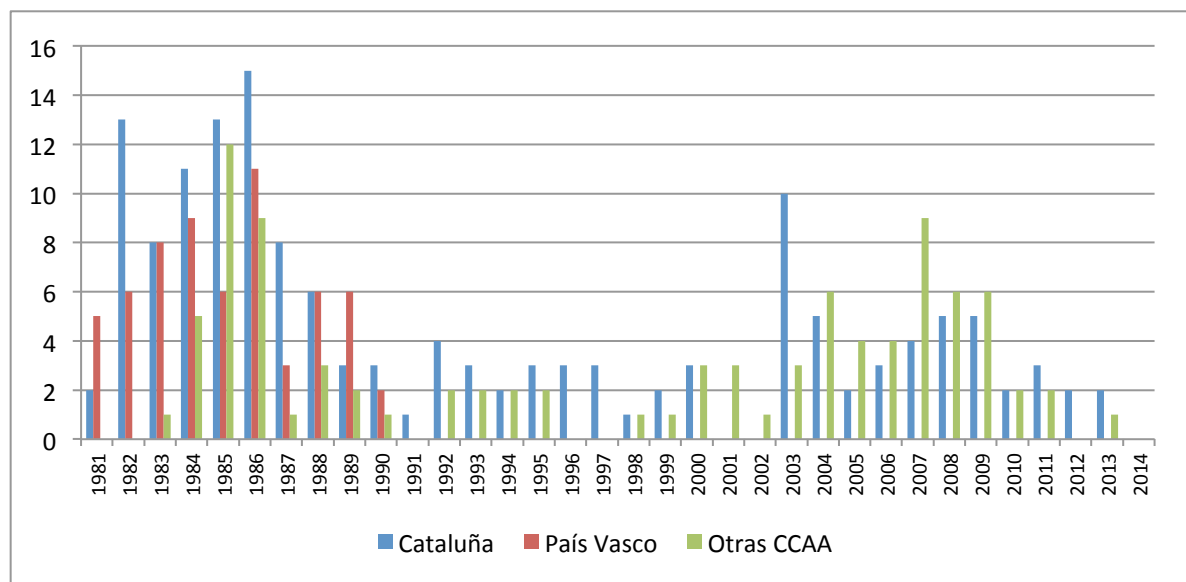
³ El gobierno vasco decidió no acudir al Tribunal Constitucional entre 1990 y 2002. Véase García Roca (2004: 45).

Gráfico 3. Conflictos planteados por el Estado contra Cataluña o País Vasco, resueltos en el período 1981-2014



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4. Conflictos planteados por Cataluña, País Vasco y el resto de CCAA, resueltos en el período 1981-2014

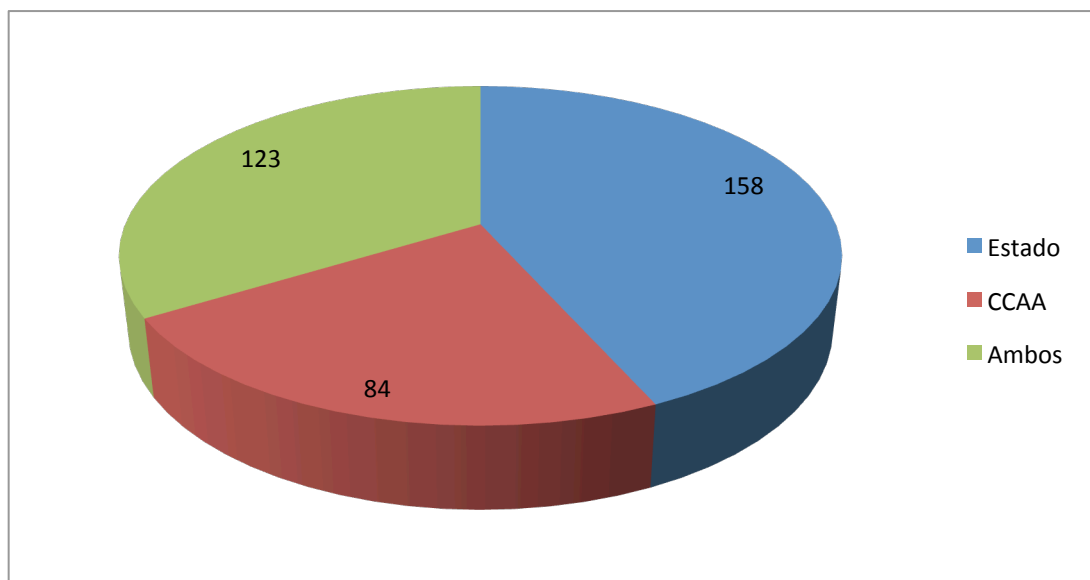


Fuente: elaboración propia.

Como resume el gráfico 5, la mayor parte de las resoluciones son favorables al Estado y a ambos niveles de administración (es decir, cuando el conflicto se estima parcialmente). El TC falla a favor del Estado casi el doble de veces que de las comunidades autónomas. Además, como puede

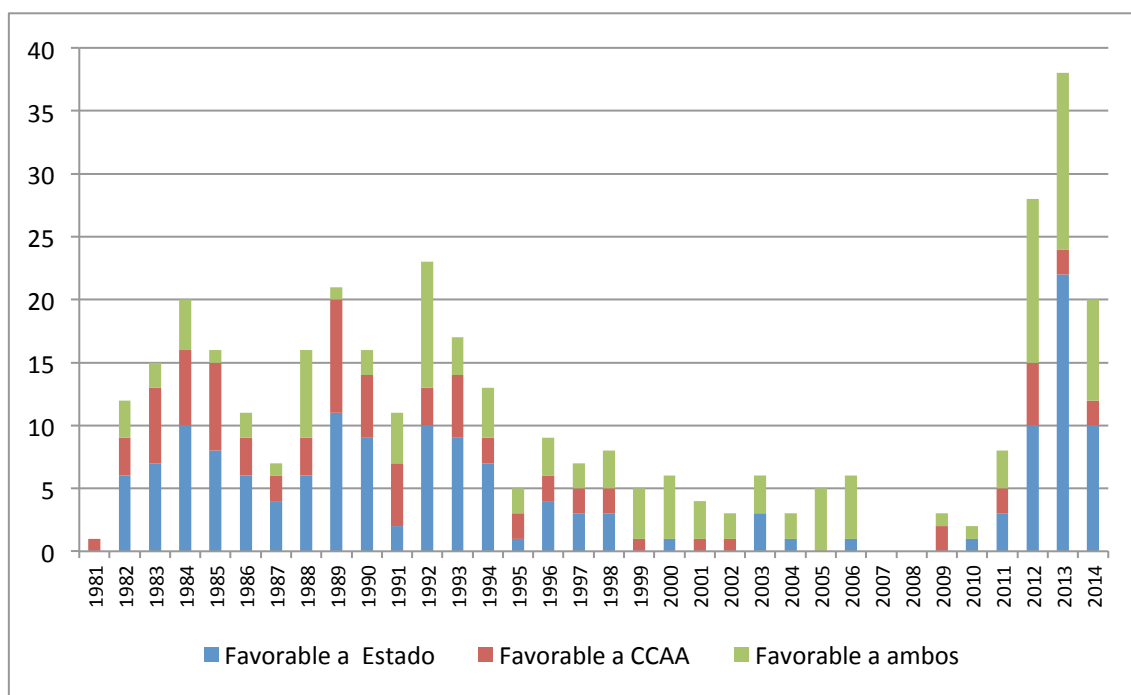
comprobarse en el gráfico 6, con el paso del tiempo, se reducen los fallos favorables a las comunidades autónomas (correlación tiempo-fallo favorable: -0,54) y aumentan los favorables a ambas administraciones (+0,33).

Gráfico 5. Resoluciones favorables a cada nivel de administración, 1981-2014. Total



Fuente: elaboración propia.

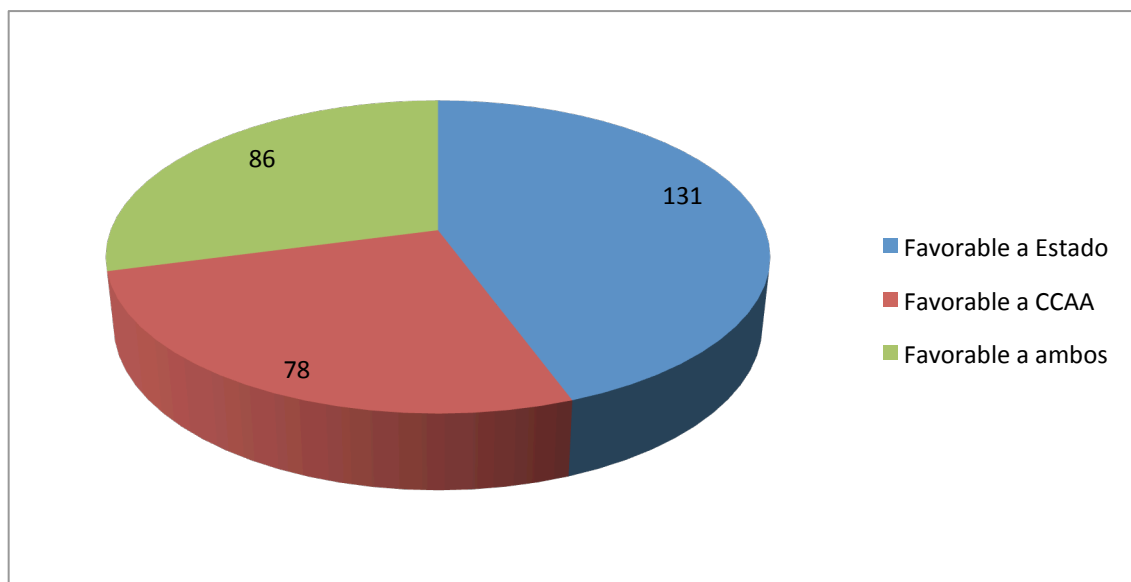
Gráfico 6. Resoluciones favorables a cada nivel de administración, 1981-2014



Fuente: elaboración propia.

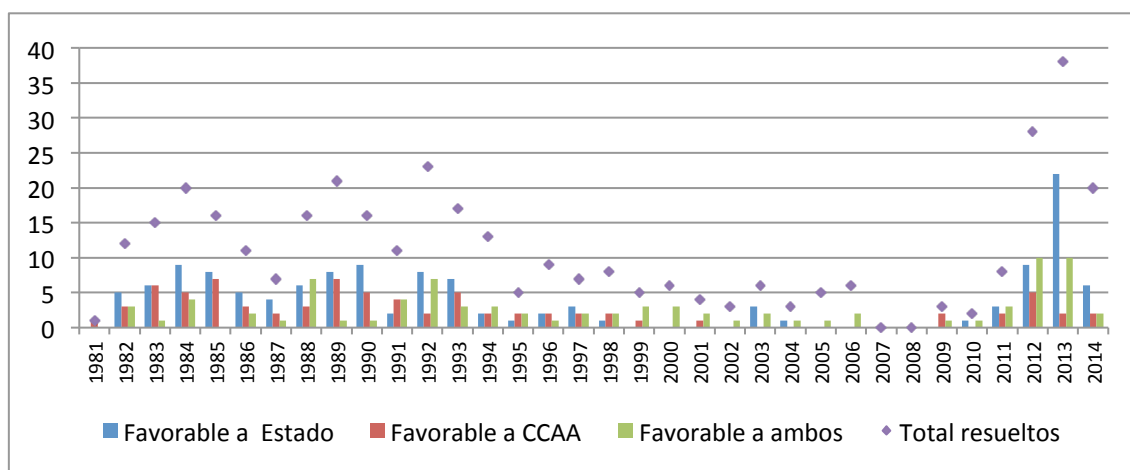
Según refleja el gráfico 7, el TC resuelve a favor del Estado por unanimidad casi un 70% más de conflictos que a favor de las comunidades autónomas. Con el paso del tiempo (gráfico 8), se reducen los fallos unánimes favorables a las comunidades (correlación tiempo-fallo favorable: -0,54) y aumentan los favorables a ambas administraciones (+0,17).

Gráfico 7. Conflictos resueltos por unanimidad, 1981-2014. Total



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 8. Conflictos resueltos por unanimidad, 1981-2014



Fuente: elaboración propia.

La tabla 1 combina la información que proporciona la base de datos sobre el gobierno que plantea los conflictos y el que resulta favorecido por las resoluciones del TC. El examen de la misma nos permite ampliar y matizar las conclusiones derivadas del análisis gráfico precedente.

Tabla 1. Conflictos planteados por y favorables a cada nivel de administración, 1981-2014
(entre paréntesis, resueltos por unanimidad)

		A QUIÉN FAVORECE			
		ESTADO	CCAA	AMBOS	TOTAL
QUIÉN PLANTEA	ESTADO	40 (38)	36 (33)	14 (9)	90 (80)
	CCAA	114 (90)	46 (43)	101 (70)	261 (203)
	AMBOS	4 (3)	2 (2)	8 (7)	14 (12)
	TOTAL	158 (131)	84 (78)	123 (86)	365 (295)

Fuente: elaboración propia.

Si plantea el gobierno central el conflicto, la mayor parte de las resoluciones son favorables al Estado: el 95% de los casos, por unanimidad. No obstante, no hay mucha diferencia con las resoluciones favorables a las comunidades autónomas: 36 frente a 40, y el 92% por unanimidad. Y los fallos favorables al Estado son menos que los favorables a las comunidades autónomas o a ambas administraciones: 40 frente a 50.

Si formaliza el conflicto una comunidad autónoma, la mayor parte de las resoluciones también son favorables al Estado: el 79% de los casos, por unanimidad. Aquí sí hay mucha diferencia con las resoluciones favorables a las comunidades autónomas: 46 frente a 114, aunque hay más unanimidad en estas últimas: el 93%. Parece que, cuando pleitean las comunidades, está más claro para el TC cuándo tienen ellas razón que cuándo la tiene el Estado o ambos gobiernos. Los fallos favorables al nivel central son también inferiores a los favorables de las comunidades autónomas o a ambas administraciones: 114 frente a 147.

Los casos en que se acumulan los conflictos presentados por ambas administraciones no son cuantitativamente importantes. Pero sí lo son aquellos en que se falla a favor de ambos gobiernos, lo que ocurre, especialmente, cuando son las comunidades autónomas las que han planteado el conflicto.

En total, los conflictos que presenta el Estado se resuelven por unanimidad en un 89% de las ocasiones. Los que formalizan las comunidades autónomas, en un 78%.

Los conflictos favorables al Estado se resuelven por unanimidad en un 83% de los casos. Los favorables a las comunidades autónomas, en un 93%. Un 81% de todos los conflictos se resuelve por unanimidad.

Obsérvese que, sin un análisis más riguroso, estos resultados se pueden leer tanto en clave de comportamiento legalista como realista por parte del TC. Los conflictos planteados por el Estado

se resuelven más a su favor, y casi siempre con unanimidad. Los que plantean las comunidades también se resuelven, sobre todo, a favor del Estado (y también muchos a favor de ambos niveles de gobierno). ¿Quiere esto decir que el TC está predispuesto a apoyar las posiciones del Estado (de acuerdo con la hipótesis realista) o que este pleitea con mayor fundamento jurídico que las comunidades autónomas (de conformidad con la hipótesis legalista)? En las próximas secciones intentaremos dar una respuesta econométrica a esta pregunta.

4. Especificación

Nuestro objetivo es tratar de determinar empíricamente si el comportamiento del TC en la resolución de los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas se explica preferentemente por criterios jurídicos o políticos. Si predomina la perspectiva realista, como el TC es un órgano cuyos miembros se nombran por los órganos centrales del Estado, cabe esperar una predisposición del Tribunal a fallar a favor de aquel. Las diferencias en el seno del TC se manifestarán, en su caso, cuando el color político del gobierno de la nación sea distinto al de la comunidad autónoma.

Para alcanzar la finalidad señalada, hemos especificado y estimado sucesivamente tres modelos probit/logit, en los que construimos de forma diferente la variable dependiente, según el fallo del TC favorezca de manera exclusiva o no al Estado. Las tres variables endógenas son las siguientes:

1. *FAVE1*: variable dicotómica que toma el valor 1 si el TC falla a favor del Estado, en la totalidad o en parte de la reclamación, y 0 en caso contrario.
2. *FAVE2*: variable dicotómica que toma el valor 1 si el TC falla a favor del Estado totalmente, y 0 si da la razón a la comunidad autónoma, parcial o totalmente.
3. *FAVE3*: variable discreta que toma tres valores: 0, si el fallo es a favor de la comunidad autónoma; 1, si favorece a ambos gobiernos; y 2, si es a favor del Estado.

La elección de las variables independientes y la interpretación de su signo resultan especialmente complicadas. Supongamos que construimos –como efectivamente hacemos– una variable que toma el valor 1 si el conflicto lo plantea el Estado y se resuelve por unanimidad, y cero en otro caso. Un signo positivo del coeficiente estimado de esta variable no nos permite discernir si el TC se comporta de acuerdo con el enfoque realista o con el legalista. Puede querer decir tanto que los magistrados del Tribunal apoyan al Estado por razones políticas como que lo hacen porque este tiene la razón en el conflicto. Sin embargo, la interpretación del signo negativo es más clara. Si el

hecho de que el TC resuelva por unanimidad un conflicto formalizado por el gobierno central reduce la probabilidad de que el fallo sea favorable al Estado, este resultado implica que no se pueda aceptar la hipótesis de que el comportamiento del TC responda a la perspectiva realista. O, de otra manera, que no se pueda descartar la hipótesis del legalismo.

Con esta cautela, presentamos a continuación todas las variables exógenas que hemos construido. No nos ha sido posible conocer el sentido del voto de cada magistrado en cada resolución: solo cuando, en su caso, formula un voto particular. En la sección quinta del trabajo explicaremos las variables que se han incorporado a las especificaciones finales. Todos los signos corresponden a la hipótesis del legalismo:

- *PLESTADO*: variable que toma el valor 1 si es el Estado el que plantea el conflicto en solitario, y 0 en caso contrario. Si al plantear el Estado el conflicto se reduce la probabilidad de que se falle a su favor, no se puede descartar la hipótesis del legalismo: signo negativo (-).
- *UNAN*: variable que toma el valor 1 si el conflicto se resuelve por unanimidad, y 0 en caso contrario. Si el hecho de que se resuelva por unanimidad reduce la probabilidad de que el fallo sea favorable al nivel central, lleva a que no se pueda rechazar el comportamiento legalista del Tribunal (-).
- *PLESTADO*UNAN*: variable que resulta de la interacción de las dos variables anteriores (-).
- *CAD*UNAN*: variable que resulta de la interacción de *CAD* y *UNAN*, siendo la primera una variable que toma el valor 1 si el conflicto afecta a una comunidad autónoma de distinta ideología a la del gobierno central en el momento de dictarse la sentencia, y 0 en caso contrario. Si la probabilidad de fallar a favor del Estado se reduce cuando se insta un conflicto por o contra una comunidad autónoma de color político diferente al del Estado y se resuelve por unanimidad de magistrados de diferente ideología, no puede descartarse la hipótesis del formalismo (-).
- *PLVSCAT/PLVSPV*: variables que toman el valor 1 si el Estado plantea el conflicto contra Cataluña (*PLVSCAT*) o País Vasco (*PLVSPV*), y 0 en caso contrario para cada uno de los dos casos (-).
- *PLCAT/PLPV*: variables que toman el valor 1 si el conflicto lo plantea Cataluña (*PLCAT*) o País Vasco (*PLPV*) contra el Estado, y 0 en caso contrario para cada uno de los dos casos (-).
- *TIEMPO*: variable introducida como una tendencia del modelo. El transcurso del tiempo favorece disponer de un corpus doctrinal sobre el Estado autonómico y aumentar la

sensibilidad autonómica. Si el paso del tiempo reduce los fallos favorables al Estado, no se puede descartar la hipótesis del legalismo (-).

- *IDEOPRESTC*: variable que toma el valor 1 si hay coincidencia ideológica entre el presidente del TC (o el vicepresidente, si el presidente no participa en la sentencia) y el gobierno nacional en el momento del fallo, y 0 en caso contrario (-).
- *IDEOPON*: variable que toma el valor 1 si hay coincidencia ideológica entre el ponente de la sentencia y el gobierno nacional al pronunciarse la sentencia, y 0 en caso contrario (-).
- *IDEOTC*: variable que recoge la mayoría ideológica de todos los magistrados que componen el Tribunal en el momento de dictarse los fallos, con independencia de cuáles sean los que efectivamente participen en la deliberación de cada resolución. Esta variable toma el valor 1 si la citada mayoría es de izquierdas, y 0 si es de derechas. Cabe asumir una mayor sensibilidad autonómica de los magistrados de izquierdas por lo que, si se falla más a favor de las comunidades autónomas cuando la mayoría del TC es de derechas, no se puede descartar la hipótesis del legalismo (+).⁴
- *GOBMIN*: variable que toma el valor 1 en el caso de que en el momento de dictarse la sentencia el gobierno nacional esté en minoría y apoyado en las Cortes por un partido nacionalista. Esta circunstancia se da en la quinta, sexta, octava y novena legislatura de las Cortes Españolas. Si en estos períodos aumenta la probabilidad de que el TC falle a favor del Estado, entendemos que no puede descartarse la hipótesis del legalismo (+).
- *DUMMIES*: hemos construido algunas variables dicotómicas adicionales que toman el valor 1 a partir de las fechas que se describen seguidamente:
 - Según nuestros datos (gráfico 2), hay una conflictividad muy elevada en dos períodos: 1981-1989 (*CONFL11*) y 2003-2009 (*CONFL21*). El primero se corresponde con la puesta en marcha del Estado autonómico (y podría extenderse hasta 1991-1992, *CONFL12*, con los acuerdos autonómicos); el segundo, con el segundo gobierno Aznar y primero Zapatero (y podría anticiparse a 2000-2001, *CONFL22*). Si en estos períodos los fallos son más favorables a las comunidades autónomas, no puede descartarse la hipótesis del legalismo (-).
 - *STCESTVAL/CRISIS/STCESTCAT*: corresponden, respectivamente, a la sentencia del TC sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (12 de diciembre de 2007), el inicio de la crisis económica (segundo trimestre de 2008) y la

⁴ La ideología del presidente y los magistrados del TC, hasta 2006, se ha tomado de Garoupa et al. (2013); a partir de esa fecha, de las valoraciones en la prensa de los comentaristas políticos.

sentencia del TC sobre el Estatuto de Cataluña (27 de junio de 2010). Se suele asociar estos acontecimientos con una recentralización del Estado. En consecuencia, si los fallos son más favorables a las comunidades autónomas a partir de esas fechas, no puede descartarse la hipótesis del legalismo (-).

- *REFLOT*UNAN*: en 2007 se reforma la Ley Orgánica del TC, incorporando la intervención autonómica en la propuesta de los magistrados del TC nombrados por el Senado. El primer nombramiento tiene lugar a finales de diciembre de 2010. Si a partir de esa fecha se resuelve más por unanimidad a favor del Estado, no puede descartarse la hipótesis del legalismo (+).
- *REFFIN**: reformas de la financiación autonómica. Hemos construido cinco *dummies* (*REFFIN1* a *REFFIN5*), que toman valor 1 durante los tres años anteriores a la aprobación de las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica (acaecida, respectivamente, el 7 de noviembre de 1986, el 20 de enero de 1992, el 23 de septiembre de 1996, el 27 de julio de 2001 y el 15 de julio de 2009), y 0 en caso contrario. Se supone que las reformas de la financiación autonómica tienen un efecto apaciguador de las demandas de las comunidades autónomas y de los conflictos de estas con el Estado, pero también que ese efecto se va debilitando con el tiempo. En consecuencia, si, en los años previos a una nueva reforma, el TC falla más contra el Estado, no puede descartarse la hipótesis del legalismo (-).

5. Estimación y resultados

En primer lugar, hemos realizado un análisis previo de la correlación entre las variables que acabamos de describir. Dichas correlaciones se encuentran disponibles en la tabla 2. Como se puede observar en la tabla, la correlación existente entre algunas de las variables explicativas es lo suficientemente elevada como para que no podamos admitir en la especificación de los distintos modelos el listado completo de las mismas. Nuestro criterio de selección ha sido el de eliminar una de la dos que presentan una correlación positiva o negativa mayor en valor absoluto a 0,5. Los estadísticos descriptivos de las variables seleccionadas se contienen en la tabla 3.

[POR AQUÍ, TABLA 2]

[POR AQUÍ, TABLA 3]

De esta forma, y para cada una de las tres endógenas planteadas, la especificación de partida ha sido la siguiente:

$$FAVEX_i = f(PLESTADO_i, CAD * UNAN_i, PLVSCAT_i, PLVSPV_i, PLCAT_i, PLPV_i, IDEOPRESTC_i, IDEOPON_i, IDEOTC_i, REFLOTC * UNAN_i, GOBMIN_i, REFFIN1, \dots, 5_i, CONFL12_i, CONFL22_i, u_i) \quad [1]$$

Donde *FAVEX* representa, alternativamente, a cada una de las tres endógenas seleccionadas: *FAVE1*, *FAVE2* y *FAVE3*. Como quiera que estas tres variables tienen carácter discreto, hemos optado por estimar [1] utilizando modelos probit/logit, seleccionando entre ambos el que presente mayor valor de la función de verosimilitud. Además, el carácter jerárquico de los valores de *FAVE3* recomienda el uso de un modelo ordenado (probit/logit) para la estimación que incluye esta variable.

Las estimaciones, con cada una de las tres endógenas, se presentan en las tablas 4 (*FAVE1* y *FAVE2*) y 5 (*FAVE3*). Junto al valor estimado del coeficiente, se ofrece el de los efectos marginales en el caso de que la variable explicativa resulte significativa.

Para cada variable endógena, presentamos también una estimación que corresponde a un modelo mucho más estilizado y que resulta de un proceso en el que a la especificación descrita en [1] se le va eliminando sucesivamente la variable que resulte menos satisfactoria en términos de significatividad. Identificamos estas estimaciones en las tablas 4 y 5 como *FAVE1(2)*, *FAVE2(2)* y *FAVE3(2)*.

[POR AQUÍ, TABLA 4]

[POR AQUÍ, TABLA 5]

Atendiendo a la presencia de valores menores en los criterios de información de Akaike (AIC) y bayesiano (BIC) de cada uno de estos tres últimos modelos, en comparación con las especificaciones completas recogidas en [1], vamos a describir los resultados conseguidos, centrándonos exclusivamente en los modelos abreviados.

En la estimación de la variable *FAVE1*, que recoge con valor 1 las sentencias favorables, en todo o en parte, al Estado, hay tres variables que resultan significativas y con el signo negativo que avala la hipótesis de un comportamiento del TC basado en criterios jurídicos: *PLESTADO*, *CAD*UNAN* y *CONFL12*. Es decir, que si el conflicto lo plantea el Estado (al contrario de los resultados obtenidos por Sala, 2011 y Dalla Peregrina y Garoupa, 2013), la sentencia afecta a una comunidad con color político distinto al del gobierno central y es unánime, o se dicta antes de la aprobación de los acuerdos autonómicos de 1992, disminuye la probabilidad de que el fallo sea favorable, al menos parcialmente, al Estado.

Si el conflicto se formaliza contra el País Vasco (*PLVSPV*), aumenta la probabilidad de que el fallo favorezca al gobierno central (con una significatividad muy próxima al 10%). Como hemos advertido más arriba al explicar la construcción de las variables independientes, este signo positivo no nos permite concluir si el TC se guía preferentemente por criterios políticos o jurídicos. Lo más que podemos decir es que esta variable no apoya la hipótesis del legalismo.

Respecto a la estimación de la variable *FAVE2*, con la que solo se da valor 1 a las sentencias estrictamente favorables al Estado (pero no, por tanto, también a las que dan la razón a ambas partes), las tres variables significativas lo son con el signo asociado a la perspectiva legalista: que el conflicto se plantee por Cataluña (*PLCAT*) o que se haya resuelto en la etapa de conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas que se inicia con el cambio de siglo (*CONFL22*) o en los años previos a la reforma de 2001 del modelo de financiación autonómica (*REFFIN4*). El mismo signo negativo favorable a la hipótesis formalista (aunque, de nuevo, con una significatividad ligeramente superior al 10%) tiene la variable que refleja si los conflictos se instan contra la Comunidad Autónoma de Cataluña (*PLVSCAT*).

En la última estimación, la variable dependiente es *FAVE3*, que, como hemos explicado, toma el valor 0 si el fallo es a favor de la comunidad autónoma, 1, si favorece a ambos gobiernos y 2, si es a favor del Estado. En esta estimación resultan significativas, y también con el signo asociado a la hipótesis legalista, las variables *PLESTADO*, *PLCAT*, *CONFL12* y *REFFIN4*, estas dos últimas, con una significatividad un poco por encima del 10%. Con esta misma cautela con respecto al nivel de confianza, también resulta significativa la variable *GOBMIN*, pero con un signo negativo que no permite sostener la hipótesis del legalismo.

6. Conclusiones

En este trabajo hemos aplicado diversos modelos probit/logit a una base de datos de nuestra construcción, integrada por las 365 sentencias del TC que resuelven conflictos positivos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas entre 1981 y 2014. Nuestro objetivo ha consistido en determinar si los fallos del Tribunal responden fundamentalmente a criterios jurídicos (perspectiva legalista o formalista) o si están determinados por una motivación política, de forma que pueda sostenerse que el TC constituye una prolongación en el ámbito jurisdiccional del poder ejecutivo central (perspectiva realista). De acuerdo con los resultados obtenidos en los tres modelos estimados, puede sostenerse que el enfoque que parece predominar en el comportamiento del TC es el legalista.

Los conflictos de competencia representan solo una parte pequeña de la conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas que se acaba dirimiendo ante el TC (Aja, 2014), y poseen algunas características que es preciso poner de manifiesto. En primer lugar, tienen un objeto muy específico: dirimir la titularidad o el ejercicio de una competencia. En segundo lugar, como ya se explicó en la introducción, los conflictos afectan a disposiciones, resoluciones o actos, pero no a leyes: los conflictos competenciales que afectan a estas deben tramitarse como recursos de inconstitucionalidad. Aunque no creemos que estas peculiaridades justifiquen un comportamiento diferenciado por parte del Tribunal Constitucional, tampoco podemos asegurar que los resultados alcanzados en esta investigación puedan generalizarse a cualquier conflicto entre el Estado y las comunidades autónomas. La contrastación de esta hipótesis constituye una extensión lógica de este trabajo.

Referencias

- Aja, E. (2014): *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid: Alianza Editorial.
- Bednar, J. (2004): “Judicial Predictability and Federal Stability: Strategic Consequences of Institutional Imperfection”, *Journal of Theoretical Politics*, 16 (4): 423-446.
- Cabrillo, F y S. Fitzpatrick (2008): *The Economics of Courts and Litigation*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Dalla Pellegrina, L. y N. Garoupa (2013): “Choosing between the government and the regions: An empirical analysis of the Italian Constitutional Court decisions”, *European Journal of Political Research*, 52 (5): 558-580.
- Del Castillo, P. (1987): “Notas para el Estudio del Comportamiento Judicial. El Caso del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 20: 177-191.
- Epstein, L., W. M. Landes y R. A. Posner (2013): *The Behavior of Federal Judges. A Theoretical and Empirical Study of Rational Choice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- García Roca, J. (2004): “La consolidación de la democracia y justicia constitucionales”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, Número Extraordinario. 25 años de Constitución: lo que nos une: 33-50.
- Garoupa, N., F. Gomez-Pomar y V. Grembi (2013): “Judging under Political Pressure: An Empirical Analysis of Constitutional Review Voting in the Spanish Constitutional Court”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 29 (3): 513-534.
- López Laborda, J. y F. Rodrigo (2015): “Attribution of regional responsibilities for public services and citizens’ support for decentralisation: Evidence for Spain”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 152: 65-86.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2008): *Base de Datos. Administraciones territoriales*. Madrid, MAP-Lexter (CD-Rom).
- Mora-Sanguinetti, J. (2009): “A Characterization of the Judicial System in Spain: Analysis with Formalism Indices”, *Documento de Trabajo* 2009-23, FEDEA.
- Muñoz Machado, S. (2007): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, 2ª ed., Madrid: Iustel.

Pastor, S. (1993): *¿Ab de la justicia!, política judicial y economía*, Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia.

Sala, G. (2010): *Can Courts Make Federalism Work?: The Impact of the Constitutional Court on Federal Conflict in Spain*, Tesis doctoral, Universidad de Yale.

Sala, G. (2011): “Courts as Political Institutions with Legal Constraints: Evidence from Spain”, trabajo presentado en el *ECPR General Conference 2011*.

Sala, G. (2014): “Can Courts Make Federalism Work? A Game Theory Approach to Court-Induced Compliance and Defection in Federal Systems”, *Economies*, 2 (193-217).

Tabla 2. Tabla de correlaciones entre las distintas variables de la especificación

	FAVE0	FAVE1	FAVE2	PLESTADO	PLESTADO*UNAN	CAD*UNAN	PLVSCAT	PLVSPV	PLCAT	PLPV	TIEMPO	GOBMIN	REFLOT*UNAN	IDEOPRESTC	IDEOPON	IDEOTC	STCESTCAT	CRISIS	CONFL11	CONFL12	CONFL21	CONFL22	REFFIN1	REFFIN2	REFFIN3	REFFIN4	REFFIN5
FAVE0	1,00																										
FAVE1	0,83	1,00																									
FAVE2	0,88	0,48	1,00																								
PLESTADO	-0,11	-0,23	0,01	1,00																							
PLESTADO*UNAN	-0,09	-0,23	0,05	0,93	1,00																						
CAD*UNAN	-0,05	-0,13	0,03	0,11	0,20	1,00																					
PLVSCAT	-0,10	-0,15	-0,04	0,47	0,44	0,18	1,00																				
PLVSPV	-0,02	-0,03	-0,01	0,39	0,38	0,21	-0,07	1,00																			
PLCAT	-0,05	0,07	-0,15	-0,48	-0,44	0,09	-0,20	-0,21	1,00																		
PLPV	0,06	0,06	0,05	-0,26	-0,24	0,15	-0,11	0,03	-0,10	1,00																	
TIEMPO	0,09	0,22	-0,04	-0,33	-0,34	-0,29	-0,25	-0,22	0,15	-0,27	1,00																
GOBMIN	-0,06	0,01	-0,10	-0,03	-0,04	-0,09	-0,02	0,12	0,03	0,06	0,07	1,00															
REFLOT*UNAN	0,12	0,10	0,10	-0,22	-0,19	0,00	-0,14	-0,14	0,05	-0,23	0,64	-0,20	1,00														
IDEOPRESTC	-0,04	0,07	-0,12	-0,15	-0,13	-0,13	-0,12	-0,04	0,04	-0,09	0,47	0,14	0,35	1,00													
IDEOPON	-0,04	0,05	-0,10	-0,18	-0,16	-0,11	-0,10	-0,08	0,07	-0,11	0,55	0,05	0,37	0,66	1,00												
IDEOTC	-0,04	0,01	-0,08	0,01	0,00	-0,08	0,06	-0,06	-0,01	0,03	0,00	0,31	-0,07	0,20	0,16	1,00											
STCESTCAT	0,12	0,16	0,06	-0,27	-0,24	-0,14	-0,16	-0,17	0,07	-0,27	0,76	-0,23	0,86	0,36	0,45	-0,14	1,00										
CRISIS	0,10	0,14	0,04	-0,28	-0,25	-0,15	-0,17	-0,17	0,05	-0,28	0,77	-0,19	0,84	0,35	0,43	-0,13	0,98	1,00									
CONFL11	-0,05	-0,18	0,08	0,24	0,25	0,21	0,16	0,16	-0,15	0,17	-0,81	-0,24	-0,36	-0,39	-0,47	-0,22	-0,42	-0,42	1,00								
CONFL12	-0,08	-0,22	0,07	0,25	0,26	0,25	0,18	0,14	-0,16	0,20	-0,85	-0,31	-0,42	-0,45	-0,48	-0,13	-0,49	-0,50	0,85	1,00							
CONFL21	-0,02	0,09	-0,11	-0,07	-0,11	-0,15	-0,08	0,03	0,06	-0,12	0,18	0,30	-0,13	-0,01	-0,09	-0,04	-0,15	-0,08	-0,18	-0,21	1,00						
CONFL22	-0,06	0,09	-0,18	-0,06	-0,11	-0,20	-0,10	-0,01	0,08	-0,15	0,22	0,17	-0,17	0,15	0,03	-0,03	-0,20	-0,14	-0,23	-0,27	0,78	1,00					
REFFIN1	0,00	-0,08	0,07	0,14	0,15	0,18	0,06	0,08	-0,04	0,10	-0,47	-0,21	-0,19	-0,37	-0,39	-0,56	-0,22	-0,23	0,53	0,45	-0,10	-0,12	1,00				
REFFIN2	-0,07	-0,15	0,02	0,04	0,01	0,00	0,02	-0,07	-0,06	0,04	-0,22	-0,22	-0,20	-0,20	-0,10	0,22	-0,23	-0,24	0,09	0,48	-0,10	-0,13	-0,14	1,00			
REFFIN3	-0,02	-0,02	-0,02	-0,07	-0,06	-0,01	-0,08	0,03	0,15	0,03	0,04	0,45	-0,13	-0,05	-0,06	0,15	-0,15	-0,16	-0,18	-0,21	-0,07	-0,09	-0,10	-0,10	1,00		
REFFIN4	-0,07	0,04	-0,15	-0,05	-0,04	-0,08	-0,06	-0,06	0,04	-0,01	0,10	0,05	-0,10	0,27	0,11	0,11	-0,12	-0,12	-0,14	-0,16	-0,05	0,36	-0,07	-0,08	-0,05	1,00	
REFFIN5	-0,06	-0,01	-0,09	0,00	-0,08	-0,19	-0,05	0,08	-0,01	-0,07	0,12	0,26	-0,08	-0,08	-0,10	0,08	-0,09	-0,01	-0,10	-0,12	0,58	0,45	-0,06	-0,06	-0,04	-0,03	1,00

Tabla 3. Estadísticos descriptivos básicos de las variables finalmente utilizadas en las especificaciones de los distintos modelos

A) Variables endógenas

VARIABLE	<i>FAVE1</i>	<i>FAVE2</i>	<i>FAVE3</i>
Media	0,77	0,43	1,20
Mediana	1	0	1
Valor máximo	1	1	2
Valor mínimo	0	0	0
Desviación típica	0,42	0,50	0,79
Coefficiente de asimetría	-1,28	0,27	-0,37
Coefficiente de curtosis	2,64	1,07	1,70

B) Variables exógenas

VARIABLE	<i>PLESTADO</i>	<i>CAD* UNAN</i>	<i>PLVS CAT</i>	<i>PLVS PV</i>	<i>PL CAT</i>	<i>PL PV</i>	<i>IDEO PRESTC</i>	<i>IDEO PON</i>	<i>IDEO TC</i>	<i>PLCA</i>	<i>GOB MIN</i>	<i>CONFL 12</i>	<i>CONFL 22</i>	<i>REF LOT C</i>	<i>REFFIN1</i>	<i>REFFIN2</i>	<i>REFFIN3</i>	<i>REFFIN4</i>	<i>REFFIN5</i>
Media	0,25	0,63	0,09	0,09	0,41	0,17	0,63	0,57	0,76	0,72	0,25	0,4	0,10	0,26	0,12	0,13	0,06	0,04	0,02
Mediana	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valor máximo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Valor mínimo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desviación típica	0,43	0,48	0,28	0,29	0,49	0,38	0,48	0,50	0,43	0,45	0,43	0,49	0,30	0,44	0,33	0,34	0,24	0,19	0,15
Coefficiente de asimetría	1,18	-0,53	2,92	2,80	0,36	1,76	-0,53	-0,29	-1,21	-0,95	1,18	0,41	2,69	1,11	2,33	0,45	3,60	4,81	6,53
Coefficiente de curtosis	2,38	1,28	9,50	8,84	1,13	4,09	1,28	1,09	2,47	1,91	2,38	1,17	8,25	2,23	6,43	2,31	13,94	24,11	43,65

Tabla 4. Resultados de las estimaciones *probit*/*logit*^a para las endógenas *FAVE1* y *FAVE2*

	<i>FAVE1</i>		<i>FAVE1(2)</i>		<i>FAVE2</i>		<i>FAVE2(2)</i>	
	coeficiente	$\partial P(Y=1)/\partial X_j$	coeficiente	$\partial P(Y=1)/\partial X_j$	coeficiente	$\partial P(Y=1)/\partial X_j$	coeficiente	$\partial P(Y=1)/\partial X_j$
<i>PLESTADO</i>	-0,76***	-0,24	-0,65***	-0,21	-0,15			
<i>CAD*UNAN</i>	-0,34*	-0,09	-0,29*	-0,08	0,15			
<i>PLVSCAT</i>	0,07				-0,60		-0,64(p> z =0,103)	-0,15
<i>PLVSPV</i>	0,54*	0,12	0,45 (p> z =0,103)	0,11	-0,38			
<i>PLCAT</i>	-0,10				-0,82***	-0,20	-0,65***	-0,15
<i>PLPV</i>	0,15				-0,03			
<i>IDEOPRESTC</i>	-0,09				-0,17			
<i>IDEOPON</i>	-0,12				-0,29			
<i>IDEOTC</i>	0,45				0,30			
<i>REFLOT*UNAN</i>	-0,08				0,33			
<i>GOBMIN</i>	-0,25				-0,17			
<i>CONFL12</i>	-0,42		-0,45**	-0,13	0,03			
<i>CONFL22</i>	0,56				-0,81		-1,21**	-0,25
<i>REFFIN1</i>	-0,01				0,28			
<i>REFFIN2</i>	-0,41				-0,06			
<i>REFFIN3</i>	-0,35				0,05			
<i>REFFIN4</i>	-0,31				-1,76		-1,87*	-0,33
<i>REFFIN5</i>	-0,96				-0,77			
<i>CONSTANTE</i>	1,33**		1,28***		0,01		0,18	
Nº observaciones	365		365		365		365	
LR χ^2	43,08		32,90		32,91		26,46	
Prob > χ^2	0,0008		0,0000		0,0171		0,0000	
Log f. de verosimilitud	-175,3552		-180,4455		-233,2471		-236,4715	
Pseudo R ² de predicción	0,1094		0,0836		0,0659		0,0530	
Porcentaje de predicciones acertadas por el modelo	78,63%		77,53%		61,92%		61,64%	
AIC /BIC	388,711/462,8091		370,891/390,3905		504,4943/578,5923		482,943/502,4425	

^a En la tabla se muestra, en las sucesivas columnas, el valor del coeficiente estimado en cada uno de los modelos planteados y el efecto marginal de las variables significativas sobre la probabilidad de que las distintas endógenas tomen el valor 1. Los resultados corresponden a un modelo *probit* o *logit*, atendiendo al criterio convencional de elección de aquel de los dos que presente el mayor valor estimado de la función de verosimilitud.

*** Coeficiente significativo al 1 por ciento, ** coeficiente significativo al 5 por ciento, * coeficiente significativo al 10 por ciento. Se detalla también el p-valor cuando la significatividad está muy próxima al 10 por ciento.

Tabla 5. Resultados de las estimaciones del modelo *probit* ordenado^a para la endógena *FAVE3*

	<i>FAV3</i>				<i>FAVE3(2)</i>			
	coeficiente	$\partial P(Y=0)/\partial X_j$	$\partial P(Y=1)/\partial X_j$	$\partial P(Y=2)/\partial X_j$	coeficiente	$\partial P(Y=0)/\partial X_j$	$\partial P(Y=1)/\partial X_j$	$\partial P(Y=2)/\partial X_j$
<i>PLESTADO</i>	-0,37(p> z =0,101)	0,12	0,02	-0,14	-0,44***	0,14	0,03	-0,17
<i>CAD*UNAN</i>	-0,07							
<i>PLVSCAT</i>	-0,21							
<i>PLVSPV</i>	0,09							
<i>PLCAT</i>	-0,32**	0,10	0,03	-0,13	-0,35**	0,11	0,03	-0,13
<i>PLPV</i>	0,06							
<i>IDEOPRESTC</i>	0,04							
<i>IDEOPON</i>	-0,14							
<i>IDEOTC</i>	0,38							
<i>REFLOT*UNAN</i>	0,15							
<i>GOBMIN</i>	-0,15				-0,23(p> z =0,106)	0,07	0,02	-0,09
<i>CONFL12</i>	-0,15				-0,22(p> z =0,108)	0,07	0,02	-0,08
<i>CONFL22</i>	-0,07							
<i>REFFIN1</i>	0,14							
<i>REFFIN2</i>	-0,21							
<i>REFFIN3</i>	-0,12							
<i>REFFIN4</i>	-0,38				-0,48(p> z =0,106)	0,16	0,01	-0,17
<i>REFFIN5</i>	-0,39							
<i>c₁</i> (primer umbral)				-0,97				-1,17
<i>c₂</i> (segundo umbral)				-0,03				-0,24
Nº observaciones				365				365
<i>LR</i> χ^2				21,97				16,27
<i>Prob</i> > χ^2				0,2335				0,0061
Log f. de verosimilitud				-378,50189				-381,34924
Pseudo R ² de predicción				0,0282				0,0209
AIC / BIC				797,0038/875,0017				776,6985/803,9978

^a En la tabla se muestra, en las sucesivas columnas, el valor del coeficiente estimado en cada uno de los modelos planteados y el efecto marginal de las variables significativas sobre la probabilidad de que la endógena *FAVE3* tome cada uno de sus valores posibles (0,1,2) .

*** Coeficiente significativo al 1 por ciento, ** coeficiente significativo al 5 por ciento, * coeficiente significativo al 10 por ciento. Se detalla también el p-valor cuando la significatividad está muy próxima al 10 por ciento.