

¿Legalismo o realismo en la resolución por el Tribunal Constitucional de los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas?

Julio López Laborda
Universidad de Zaragoza
Grupo de Investigación de Economía Pública

Eduardo Sanz Arcega
Instituto de Estudios Fiscales
Grupo de Investigación de Economía Pública

(versión preliminar, 2 de julio de 2015)

1. Introducción

Cuando no es posible una solución política a un problema de discusión competencial entre el Estado y las comunidades autónomas (reclamando o declinando una competencia), este problema se resuelve por vía jurisdiccional. Nuestro objetivo es determinar empíricamente si el criterio que utiliza el Tribunal Constitucional (TC) para resolver los conflictos de competencia es jurídico (perspectiva legalista) o político (perspectiva realista).

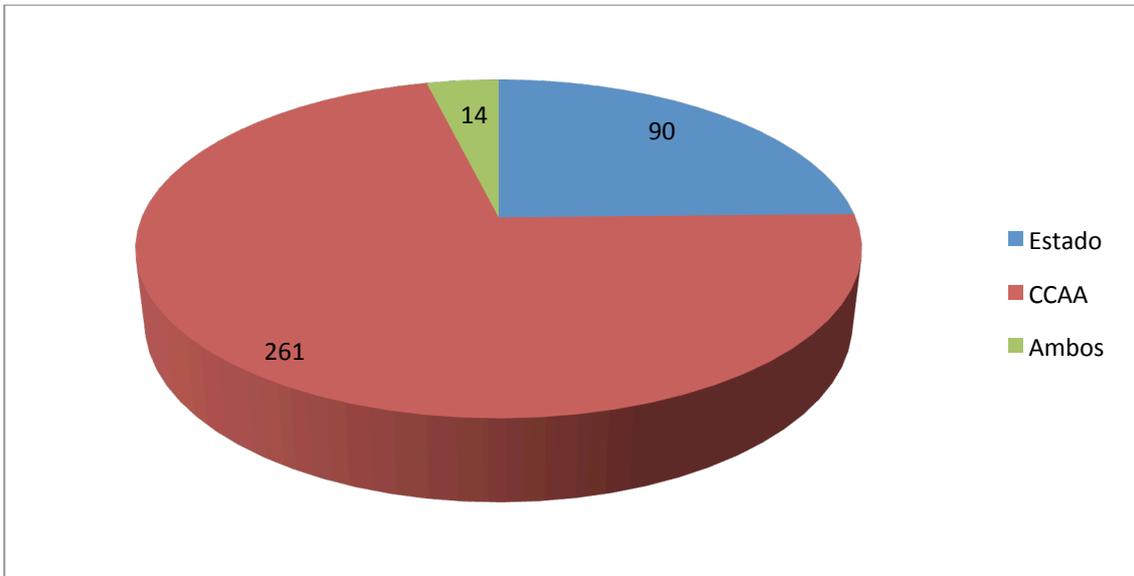
La literatura de otros países se ha ocupado ampliamente de este problema. En Estados Unidos, la referencia es Epstein, Landes y Posner (2013). En España, existen cultivadores de la economía de la justicia desde hace tiempo (S. Pastor, F. Cabrillo, V. Rosales, J. Mora-Sanguinetti), pero apenas se ha abordado el tema que nos ocupa. Los trabajos más directamente relacionados con el nuestro son Sala (2009, 2010) y Garoupa et al. (2013), para España, y, sobre todo, Dalla Pellegrina y Garoupa (2013), para Italia. Con un enfoque más descriptivo, del Castillo (1987).

$$w_{ij}^* = \frac{w_{ij}}{\sum_j w_{ij}}$$

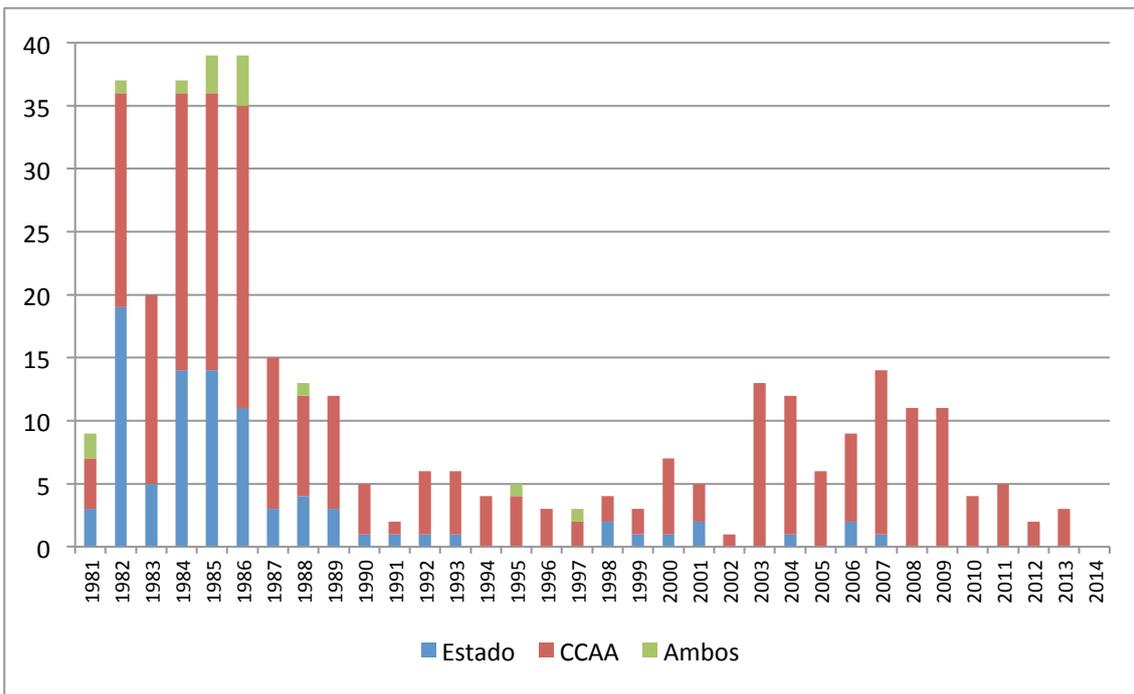
2. Base de datos. Análisis descriptivo

Base de datos de elaboración propia: 365 conflictos positivos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas, de 1981 a 2014.

Conflictos planteados por cada nivel de administración, 1981-2014. Total



Conflictos planteados por cada nivel de administración, 1981-2014



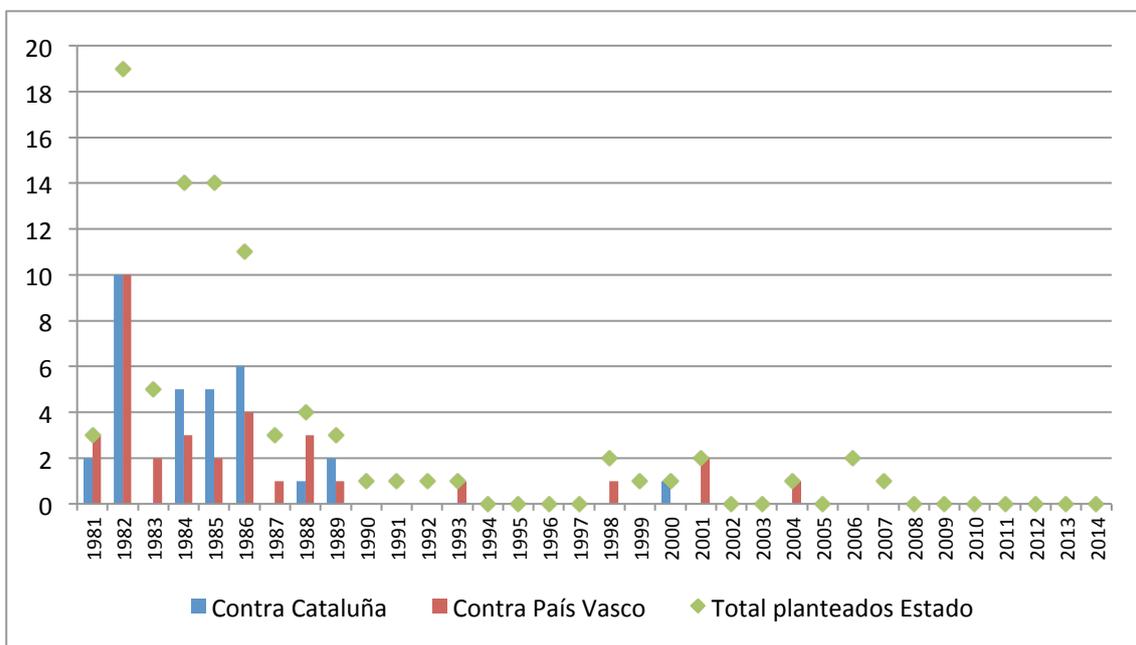
Las CCAA plantean casi el triple de conflictos de competencia que el Estado.

El Estado plantea muchos conflictos al inicio del proceso de descentralización. Van decreciendo hasta principios de los noventa.

En los ochenta, las CCAA plantean todavía más conflictos de competencia que el Estado. Se van reduciendo hasta 2003, en que empieza otro período conflictivo hasta principios de la segunda década de este siglo.

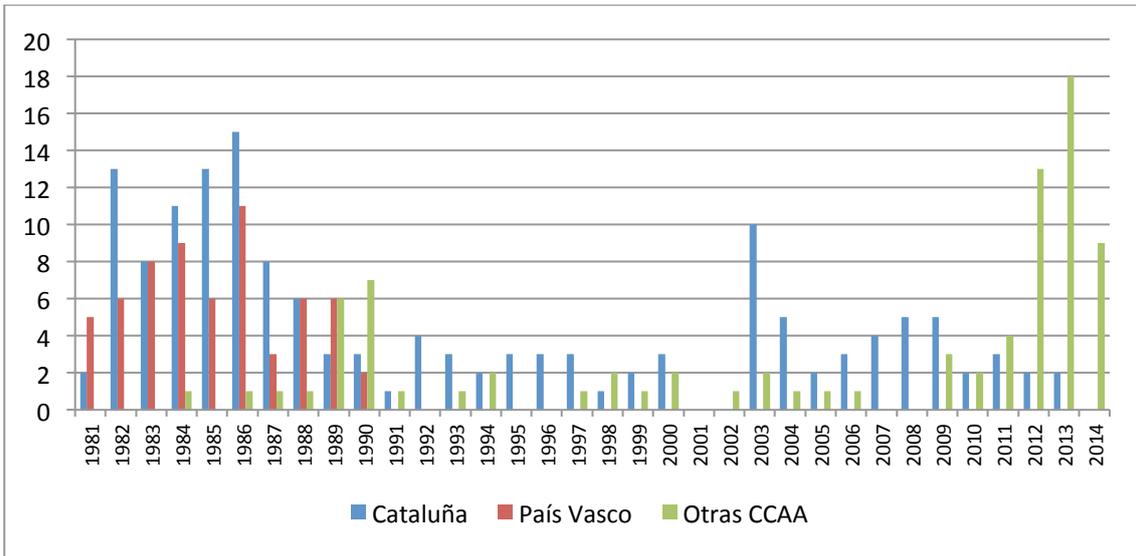
¿Qué pasa en 1990, 2003, 2010?

Conflictos planteados por el Estado contra Cataluña o País Vasco, 1981-2014



El Estado plantea, sobre todo, conflictos de competencia contra Cataluña y País Vasco.

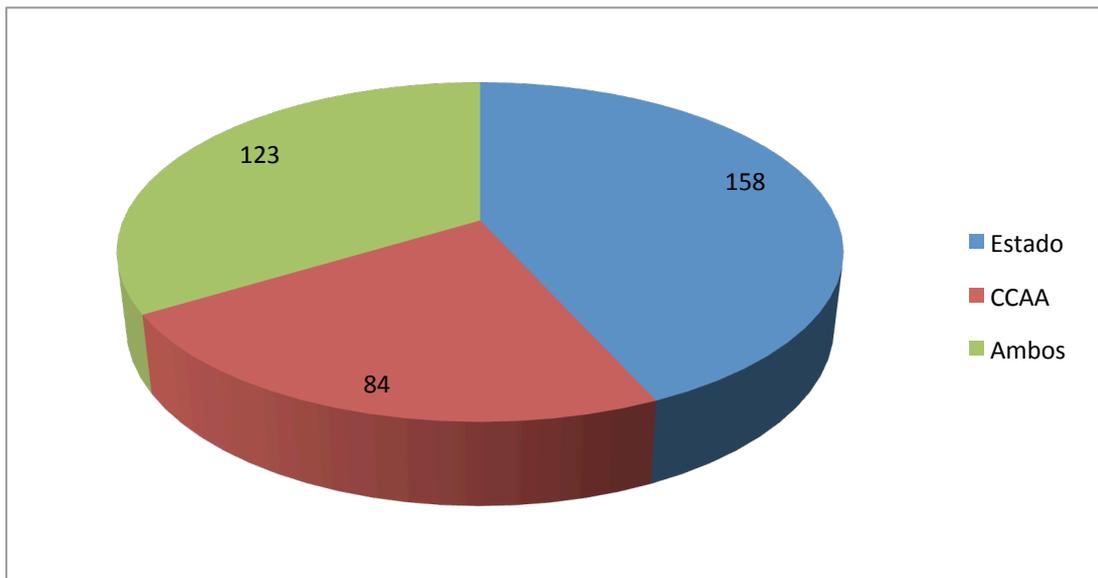
Conflictos planteados por Cataluña, País Vasco y el resto de CCAA(mal), 1981-2014



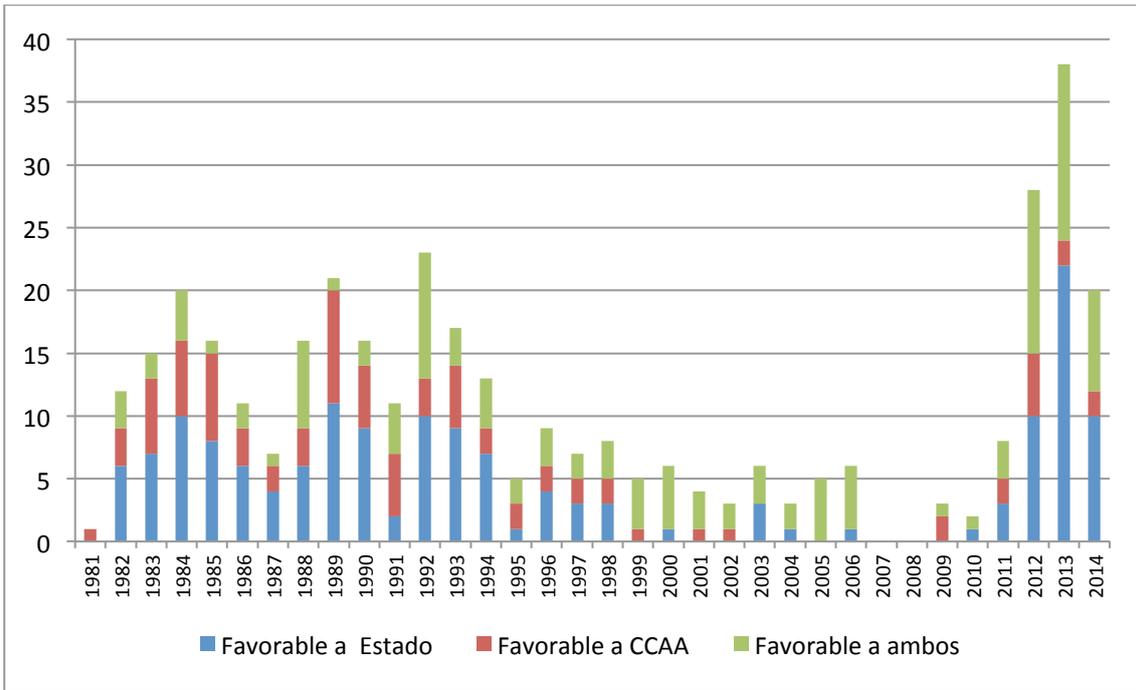
País Vasco también plantea sus conflictos en la década de los ochenta. Cataluña lo ha hecho durante todo el período analizado. **¿El resto de CCAA?**

¿Los conflictos contra el Estado los plantean, sobre todo, Cataluña y País Vasco?

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



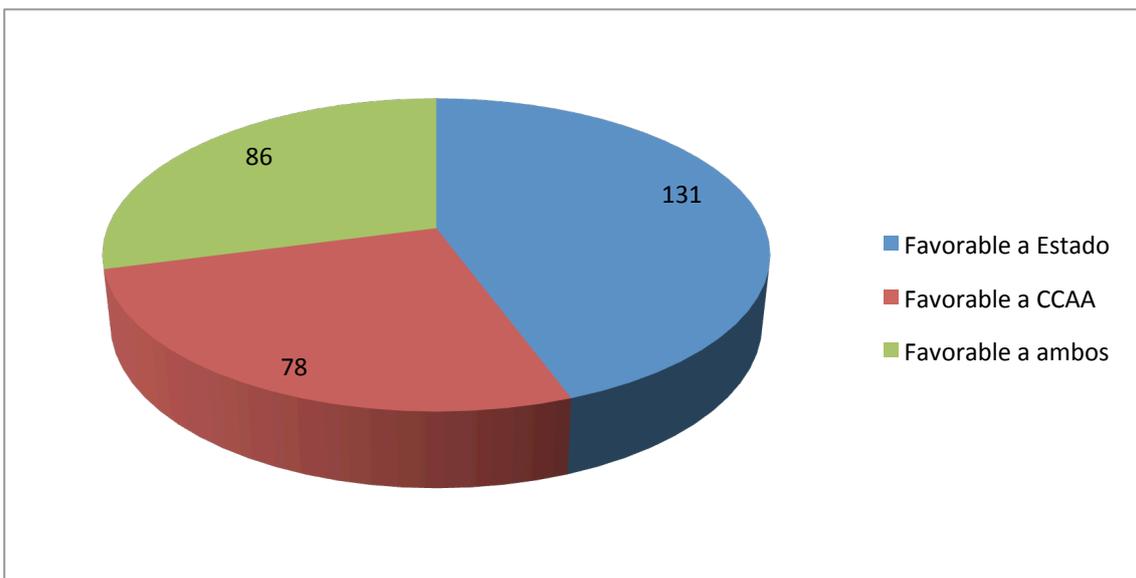
Resoluciones favorables a cada nivel de administración, 1981-2014



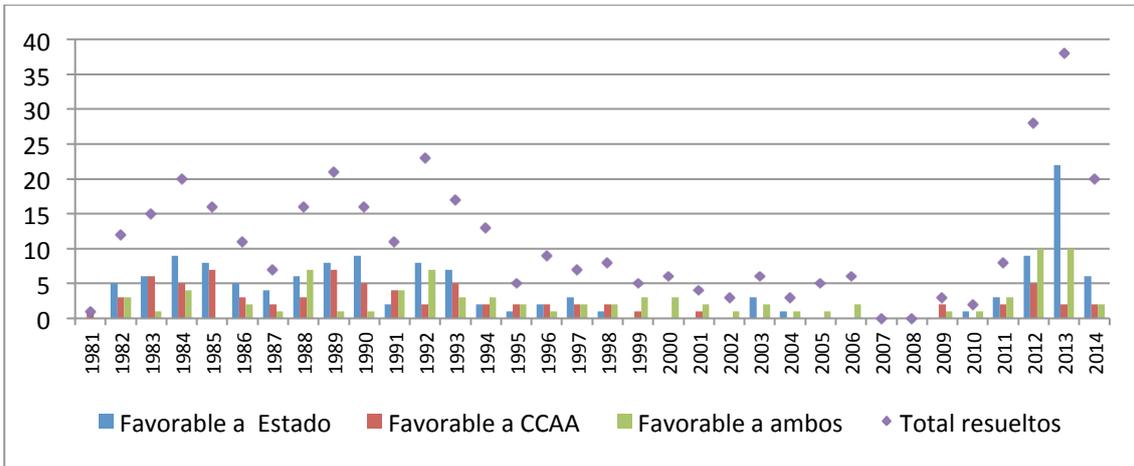
La mayor parte de las resoluciones son favorables al Estado y a ambos niveles de administración. El TC falla a favor del Estado casi el doble de veces que de las CCAA.

Con el paso del tiempo, se reducen los fallos favorables a las CCAA (correlación tiempo-fallo favorable: -0,54) y aumentan los favorables a ambas administraciones (+0,33).

Conflictos resueltos por unanimidad, 1981-2014. Total



Conflictos resueltos por unanimidad, 1981-2014



El TC resuelve a favor del Estado por unanimidad casi un 70% más de conflictos que a favor de las CCAA (pero ver más adelante).

Con el paso del tiempo, se reducen los fallos unánimes favorables a las CCAA (correlación tiempo-fallo favorable: -0,54) y aumentan los favorables a ambas administraciones (+0,17).

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)

Si plantea el Estado 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 CCAA: 36 frente a 40, y el 92% por unanimidad. Y las sentencias favorables al Estado son menos que las favorables a las CCAA o a ambas administraciones: 40 frente a 50.

Si plantea el conflicto una CA, 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 CCAA (46 frente a 114), aunque se resuelven más por unanimidad estas últimas: el 93%.

Dos cuestiones:

1ª. ¿Pleitea con más fundamento el Estado que las CCAA?: sus recursos se resuelven a su favor, y con unanimidad. Los de las CCAA, se resuelven, sobre todo, a favor del Estado (y también muchos a favor de ambos niveles de gobierno). También podrían interpretarse estas cifras en apoyo de la perspectiva “realista”.

2ª. Cuando pleitean las CCAA, está más claro para el TC cuándo tienen ellas razón que cuándo la tiene el Estado o ambos gobiernos.

Los casos en que ambas administraciones plantean el conflicto no son cuantitativamente importantes. Pero sí lo son los casos en que se falla a favor de ambas administraciones, lo que ocurre, especialmente, cuando son las CCAA las que han planteado el conflicto. Parece como si, en estos casos, el TC buscara la manera de satisfacer, aunque fuera parcialmente, a quien ha planteado el conflicto.

En total, los conflictos que plantea el Estado se resuelven por unanimidad en un 89% de las ocasiones. Los que plantean las CCA, en un 78%.

Los conflictos favorables al Estado se resuelven por unanimidad en un 83% de las ocasiones. Los favorables a las CCA, en un 93%.

Un 81% de todos los conflictos se resuelve por unanimidad.

3. Especificación

Hipótesis

1. El TC es un órgano del Estado, sin especial sensibilidad autonómica. Se asume que tiene una predisposición a fallar a favor del Estado: hipótesis del realismo.
2. Las diferencias en el interior del TC son ideológicas y, en materia de conflictos de competencia, aparecerán cuando el color del Estado (que es también el de la mayoría de magistrados del TC) sea distinto al de la comunidad autónoma: hipótesis del realismo.

$$Casino_{it} = \beta_1 Rate_{it} + \beta_2 Relativerate_{it} + \beta_3 Intro * Differencerate_{it} + \beta_4 Online + \beta_5 X_{it} + \varepsilon_{it}$$

Variable dependiente

1. Fallo a favor del Estado, total o parcialmente
2. Fallo a favor del Estado, totalmente
3. Probit ordenado: 0: fallo a favor de la CA; 1: fallo a favor de ambos; 2: fallo a favor del Estado.

Variables independientes (signo para legalismo)

Problema: **no se puede** encontrar variables que apoyen inequívocamente la hipótesis del realismo.

- PLANTEA ESTADO: Si el Estado plantea el conflicto y se falla en su contra, no se puede aceptar la hipótesis del realismo (no se puede descartar la hipótesis alternativa del legalismo). (-)
- PLANTEA ESTADO*UNANIMIDAD (MAYORÍA): Si el Estado plantea el conflicto y se falla en su contra por unanimidad (mayoría), no se puede aceptar la hipótesis del realismo. (-) **[correlación muy alta, con unanimidad y mayoría]**
- UNANIMIDAD (MAYORÍA): Si se resuelve por unanimidad contra el Estado, no se puede aceptar la hipótesis del realismo. (-)
- PLANTEA COMUNIDAD AUTÓNOMA DISTINTO COLOR*UNANIMIDAD (MAYORÍA): Si una CA de ideología distinta a la del Estado promueve el conflicto y se falla en contra de este por unanimidad, no se puede aceptar la hipótesis del realismo. (-)
- PLANTEA CONTRA CATALUÑA O PAÍS VASCO: Si el Estado plantea el conflicto contra Cataluña o País Vasco y se falla en contra del Estado, no se puede aceptar la hipótesis del realismo. (-)
- PLANTEAN CATALUÑA O PAÍS VASCO: Si plantean el conflicto estas comunidades y se falla a su favor, no se puede aceptar la hipótesis del realismo. (-)
- TIEMPO: El transcurso del tiempo favorece disponer de un corpus doctrinal sobre el Estado autonómico y aumentar la sensibilidad autonómica. Si el transcurso del tiempo reduce los fallos favorables al Estado, no se puede aceptar la hipótesis del realismo. (-)

- TIEMPO DE RESOLUCIÓN: Si el aumento del tiempo de resolución incrementa los fallos favorables a las CCAA, no se puede aceptar la hipótesis del realismo. (-) ¿?
- ECONOMÍA: Si el asunto del conflicto es económico y se falla en contra del Estado, no se puede aceptar la hipótesis del realismo. (-) [base de datos]
- IDEOLOGÍA PRESIDENTE TC: Si la ideología del presidente del TC coincide con la del gobierno nacional y se falla en contra del Estado, no se puede aceptar la hipótesis del realismo. (-) [base de datos]
- IDEOLOGÍA GOBIERNO: (La ideología del gobierno se correlaciona perfectamente con la mayoría ideológica del TC). Cabe asumir una mayor sensibilidad autonómica de los gobiernos de izquierdas. Si se falla más a favor de las CCAA cuando el gobierno nacional (= mayoría del TC) es de derechas, no se puede aceptar la hipótesis del realismo. (+)
- IDEOLOGÍA GOBIERNO*PLANTEA CA: Si, cuando los conflictos los plantea una CA, se falla más a favor de la CA cuando el gobierno nacional (= mayoría del TC) es de derechas, no se puede aceptar la hipótesis del realismo. (-)
- DUMMIES:
 - Acuerdos autonómicos: cambio a mayor sensibilidad autonómica
 - Sentencia Estatut: cambio a menor sensibilidad económica
 - Crisis económica: cambio a menor sensibilidad económica (prácticamente coincide con la anterior)

4. Estimación y resultados

Las primeras estimaciones por MCO concluyen que no se puede descartar (ni confirmar) la hipótesis del realismo como explicativa del comportamiento del TC en la resolución de los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas.

Variable dependiente: fallo a favor total o parcialmente del Estado

	Ideología								Plantea CA		
	Estado	Ideología	Coincide		tiempo		Plantea	Contra	distinto color		
Crisis	Plantea CA	Estado	Estado-Presid.	Economía	resolución	tiempo	Cat. o PV	Cat o PV	unanimidad	Fallo Unánime	Plantea Esta
-0,22966795	0,35331629	0,443553871	-0,04625259	0,09148083	-0,0015472	0,02250716	0,10389637	0,145628295	-0,011386946	0,021707343	-0,02094524
0,10837984	0,09387404	0,093771671	0,072318617	0,05522353	0,00994761	0,00569045	0,06337862	0,077513579	0,080383503	0,058293031	0,0849214
0,77354685	0,42457556	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
100,485108	353	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
217,366664	63,6333363	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
-2,11910217	3,76372725	4,730147899	-0,63956684	1,65655524	-0,15553455	3,95525024	1,63929691	1,878745591	-0,141657747	0,372383161	-0,24664264

Variable dependiente: fallo a favor totalmente del Estado

	<u>Ideología</u>				<u>tiempo</u>			<u>Plantea CA</u>				
	<u>Estado</u>	<u>Ideología</u>	<u>Coincide</u>					<u>Plantea</u>	<u>Contra</u>	<u>Plantea CA</u>		
<u>Crisis</u>	<u>Plantea CA</u>	<u>Estado</u>	<u>Estado-Presid.</u>	<u>Economía</u>	<u>resolución</u>	<u>tiempo</u>		<u>Cat. o PV</u>	<u>Cat o PV</u>	<u>unanimidad</u>	<u>Fallo Unánime</u>	<u>Plantea Esta</u>
0,30758677	0,25973286	0,238764115	0,089158684	0,03325337	0,03518781	-0,01434516		-0,07527819	-0,085595816	-0,122761461	0,153919736	0,08532928
0,12782986	0,11072083	0,110600085	0,085297032	0,06513404	0,01173282	0,00671167		0,07475264	0,09142429	0,094809255	0,068754392	0,10016153
0,43973277	0,50077057	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A		#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
23,0880406	353	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A		#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
69,4777784	88,5222216	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A		#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
2,40622007	2,34583565	2,158805895	1,045272991	0,51053753	2,99909215	-2,13734628		-1,00703043	-0,936248084	-1,294825715	2,23868952	0,85191667

Primera fila: valor de los coeficientes.

Tercera fila: R^2 .

Última fila: t-Student.

Referencias

DallaPellegrina, 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 (2013).

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.

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*.

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