

# **SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS REGIONES Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ENTRE 1931 Y 1978<sup>1</sup>**

Andrés Iván Dueñas Castrillo

Investigador Predoctoral de la Junta de Castilla y León<sup>2</sup>

Universidad de Valladolid

**SUMARIO: 1.- Introducción. 2.- El Estado integral republicano. 3.- Los tres supuestos: Cataluña, País Vasco y Galicia. 4.- El Estado autonómico de 1978. 5.- El modelo institucional de las Comunidades Autónomas. 6.- Conclusiones**

## **1. Introducción**

La Constitución de la II República trajo consigo una importante ola de renovaciones jurídicas e institucionales. Su texto ha sido referencia para otras cartas magnas tras la II Guerra Mundial. Especialmente relevantes fueron sus avances sobre el Estado social, la justicia constitucional y, en lo que atañe a esta comunicación, el ordenamiento territorial.

El Estado Integral republicano inauguró lo que luego se ha conocido como Estado regional. Éste ha servido de inspiración a otros países, como Italia, además de a nuestra Constitución de 1978. La corta historia de la II República impidió observar cuál podría haber sido el resultado final de este modelo. A pesar de ello, en sus 9 años de vigencia, el ordenamiento territorial republicano dejó experiencias interesantes que merece la pena investigar.

Al igual que sucedió en 1931, la Constitución de 1978 también apostó por un modelo de descentralización política del poder. Finalmente, la posibilidad de que las regiones y nacionalidades se constituyeran en Comunidades Autónomas ha dado lugar a la generalización del Estado Autonómico, algo que podría haber sucedido en la II República.

Actualmente, el Estado de las Autonomías no cuenta con tanto apoyo como en los años previos a la crisis. Existen voces que defienden volver a centralizar competencias, otras prefieren avanzar hacia un modelo federal y hay quienes optan mejorar nuestro

---

<sup>1</sup> El presente estudio se realiza en el marco del Proyecto de Investigación DER2016-75993-P, sobre “España ante Europa: retos nacionales en materia de derechos humanos”, que se desarrolla entre el 30 de diciembre de 2016 y el 29 de diciembre 2020.

<sup>2</sup> Investigación cofinanciada por el Fondo Social Europeo.

sistema autonómico. A su vez, existen problemas que, en muchos casos, son compartidos entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Entre ellos, la presidencialización de nuestra forma de gobierno parlamentaria, que se enfatiza aún más en el nivel autonómico.

Esta comunicación quiere investigar las similitudes y diferencias entre el modelo institucional de las Regiones de la II República y el de las actuales Comunidades Autónomas. En definitiva, lo que se pretende es cuestionarse, en primer lugar, si algunos de los rasgos que se dieron en el período iniciado en 1931 pueden traerse al sistema autonómico para mejorarlo; y, en segundo lugar, si la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas está cerrada o se pueden introducir nuevos cambios.

## **2.- El Estado Integral<sup>3</sup> republicano**

El Estado Integral proclamado en el art. 1 de la Constitución Española de 1931 trae a nuestro país el segundo intento descentralizador del poder, tras el fracaso federal de la I República. El término usado por el constituyente republicano no había sido utilizado nunca antes. Así, en este primer epígrafe, se examinan los orígenes del término para definir el modelo que trajo la República.

El Estado Integral ha sido conceptualizado de muchas maneras por la doctrina. Para SOLÉ TURA y AJA el art. 1 CE “definía a España como un Estado integral, elaborando un concepto nuevo que en realidad era un compromiso entre los partidarios del federalismo y el unitarismo”<sup>4</sup>. SÁNCHEZ AGESTA ha caracterizado el término como “extraño y anfibiológico”, donde había un claro propósito de “rehuir el término Estado federal”. Según este autor el Estado Integral “no era una fórmula general de organización del Estado, sino una forma de organización reservada a satisfacer las pretensiones autonomistas de una o varias regiones”<sup>5</sup>. POSADA opinó que con Estado Integral “posiblemente se ha querido decir integrado, lo que es algo bien distinto que integral, expresión que siguiendo a la Academia española se aplica a las partes que entran en la composición de un todo”<sup>6</sup>. Así, SEGISMUNDO ROYO, apoyándose en ROYO

---

<sup>3</sup> He usado Estado Integral con letras mayúsculas como nombre propio cuando me refiero al modelo constitucionalizado en concreto por la II República, mientras que uso las minúsculas cuando me refiero a él como fórmula general (o Estado Autonómico cuando hablo de la Constitución de 1978). La misma regla he usado cuando me refiero a las Regiones con mayúscula (Regiones españolas de la II República), igual que hago con las Comunidades Autónomas.

<sup>4</sup> SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes en España (1806-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 1980, p. 100).

<sup>5</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español (1086-1936)*, C.E.C., Madrid, 1984, pp. 489-490.

<sup>6</sup> POSADA, A., *La nouvelle Constitutions espagnole*, París, 1932, p. 263.

VILLANOVA, diría que “lo que se ha querido decir es que la *integridad* del Estado Español es compatible con las regiones (art. 1), las cuales *integran* el Estado Español (art. 8)”<sup>7</sup>. MUÑOZ MACHADO lo ha definido como “una facultad de decidir sobre el autogobierno y sus instituciones actuada por los principios genéricos de la Constitución”<sup>8</sup>.

Sirvan los anteriores ejemplos para observar las diferentes formas con que se ha tratado el término. Pero, para saber con exactitud su origen, es necesario acudir al momento constituyente e identificar cuáles eran los elementos del debate que se sintetizaron en la fórmula Estado Integral.

Antes del advenimiento de la II República, en el aniversario de la I República en febrero de 1926, los partidos incorporados a Alianza Republicana reparten un escrito titulado “Manifiesto al país” donde hablan de una ordenación federativa del Estado<sup>9</sup>. Pero el acto más importante previo a la promulgación de la Constitución de 1931 es, sin duda, el Pacto de San Sebastián, en agosto de 1930. En este encuentro convocado por Alianza Republicana se reúnen la mayoría de partidos republicanos, donde se menciona y reconoce el problema de Cataluña y el compromiso de solucionarlo a través del principio de autodeterminación “concretado en el proyecto de Estatuto o Constitución autónoma propuesta libremente por el pueblo de Cataluña, aceptada por la voluntad de la mayoría de los catalanes expresada en un referéndum, y que se sometería a la aprobación soberana de las Cortes Constituyentes”<sup>10</sup>. INDALECIO PRIETO, persona que formó parte del Pacto, dijo que el problema de Cataluña “quedó resuelto en el sentido de que los reunidos aceptaban la presentación a unas Cortes Constituyentes de un estatuto redactado libremente por Cataluña para regular su vida regional y sus relaciones con el Estado Español”<sup>11</sup>. Por tanto, se observa que el debate sobre la descentralización del Estado venía unido al problema catalán, a lo que me referiré posteriormente.

Es interesante observar cuál era la opinión de los diferentes partidos políticos en estos años sobre la ordenación territorial del Estado, que resume a la perfección CHERNICHERO DÍAZ<sup>12</sup>. El PSOE era antifederal, pero no contrario a la autonomía. En

---

<sup>7</sup> ROYO, S., “El Estado integral”, en *Revista de Derecho Público*, nº 45, septiembre de 1935, p. 263.

<sup>8</sup> MUÑOZ MACHADO, S., *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 316-317.

<sup>9</sup> JULIÁ DÍAZ, S., *La Constitución de 1931*, Iustel, Madrid, 2009, p. 20.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>11</sup> PRIETO, I., “Otros pormenores”, en *El Sol*, 19 de agosto de 1930.

<sup>12</sup> CHERNICHERO DÍAZ, C.A., *El Estado integral en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2007, pp. 26 y ss.

el Congreso Extraordinario de 1931 estableció en su programa que debía defender en las Cortes Constituyentes el reconocimiento de la personalidad integral.

Por su parte, el Partido Republicano Radical de Lerroux defendía en su programa a las constituyentes una forma de Estado republicana con un sistema autonómico. De forma muy parecida se manifestaba el Partido Republicano Radical Socialista, que defendía algo muy similar a lo que se aprobó finalmente en el texto constitucional: la “autonomía de las regiones naturales, tan amplia como su desenvolvimiento y capacitación política lo permitía”.

Acción Republicana, el partido de Azaña, en un primer momento había mantenido el federalismo. Posteriormente, el futuro Presidente del Gobierno impuso su criterio y consigue que la forma territorial del Estado que apoyara su partido fuera la misma que estableció el proyecto constitucional. Tras desaparecer Acción Republicana, el partido fundado por Azaña, Izquierda Republicana, en las elecciones de 1934 exponía que su política era respetuosa con la voluntad de las Regiones para que tuvieran libertad suficiente para “pedir y lograr una organización autónoma para sus fines privativos en armonía con los intereses del Estado republicano”.

La Derecha Liberal Republicana-Partido Republicano Progresista, donde militaba Alcalá-Zamora, hablaba de “ausencia de todo recelo y de toda uniformidad”. Acción Nacional, sobre la que luego se constituiría la CEDA, también propugnaba la necesidad de una verdadera autonomía.

Los partidos como ERC, PNV, la ORGA o el Partido Galleguista también propugnaban las más altas cotas de autogobierno para sus Regiones. En todo caso, ERC defendía posiciones más federalistas, al igual que el Partido Galleguista de Castela.

En definitiva, lo que era claro es que todos los partidos defendían la necesidad de una descentralización territorial del Estado, aunque con matices entre ellos. Por eso, el Estado Integral nace a través de un proceso de contraste y transacción entre las diversas opciones políticas existentes en ese momento<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> GARCÍA ROCA, F.J., *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado Español*, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1985, pp. 114-115.

Así, AZAÑA manifiesta que la solución era un consenso en el cual el texto constitucional dejara abierta la solución al porvenir, sin que se adoptara una Carta Magna que prejuzgara la cuestión<sup>14</sup>. ORTEGA también diría que el Estado Integral era una fórmula que permitía avanzar a las provincias menos desarrolladas a afrontar por sí mismas sus inmediatos y propios problemas. La autonomía, para él, era “un puente tendido entre dos acantilados”<sup>15</sup>.

Pero a quien se le atribuye la inclusión de la fórmula integral en la Constitución republicana es al Presidente de la Comisión Constitucional, JIMÉNEZ DE ASÚA. Antes, la Comisión Jurídica Asesora, a quien el Gobierno le había encargado redactar un anteproyecto de Constitución, había manifestado, al enfrentarse al problema territorial, que “la Comisión ha entendido preferible (...) no teorizar sobre tema tan grave, sino apoyarse en la innegable realidad de hoy y abrir camino a la posible realidad de mañana”<sup>16</sup>. OSSORIO, Presidente de la Comisión Jurídica, dijo que era necesario un sistema que permitiese a las realidades que lo quisieren recortar una propia autonomía; un esquema que, sin definirse federal, ni encajar en los patrones del federalismo clásico, se inspirase en el federalismo<sup>17</sup>.

JIMÉNEZ DE ASÚA diría que el Estado integral es una síntesis superadora del Estado unitario y del Estado federal. En ese sentido, “frente al Estado unitario, tiene el integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomía regionales (...). Y frente al Estado federal, tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por estrecha dependencia político administrativa, al Estado, junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación”<sup>18</sup>. Aquí vemos, por tanto, lo que posteriormente conoceríamos como principio dispositivo de las Regiones o Comunidades Autónomas. El Presidente de la Comisión Constitucional, acudió a autores

---

<sup>14</sup> AZAÑA, M., “Discurso como Presidente del Gobierno en las Cortes de 22 de octubre de 1931, sobre la previsión de la autonomía de Cataluña en la Constitución Española”, en *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Tecnos, Madrid, 2005, p. 92.

<sup>15</sup> ORTEGA Y GASSET, J., “Discurso de Ortega y Gasset en la sesión de las Cortes de 13 de mayo de 1932”, en *Dos visiones de España. Cataluña y España, ¿un debate sin fin?*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2010, pp. 29 y ss.

<sup>16</sup> Anteproyecto de Constitución de la República Española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora, Madrid, 1931, p. 8.

<sup>17</sup> DEMARCHI, G., *Provincia y Territorio en la Constituyente española de 1931. Las raíces europeas del Estado integral*, Dykinson, Madrid, 2016, p. 149-150.

<sup>18</sup> JIMÉNEZ DE ASÚA, L. *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Ed. Reus, Madrid, 1932, p. 58.

constitucionalistas de la época. En concreto, él cita a PREUß como autor que le inspiró este concepto. El intento de Estado integral, para él, “está en marcha de realización en Alemania desde que fue aprobada su Constitución”<sup>19</sup>.

Según TOMÁS Y VALIENTE la fórmula integral procede de autores como SMEND y HELLER, lo que “pudo venir de la mano de alguno de aquellos jóvenes profesores, entonces estudiosos en Berlín, preocupados por el problema regional catalán y por la necesidad de propiciar la voluntaria integración de las partes en la totalidad de las regiones autonómicas en el Estado”<sup>20</sup>. Efectivamente, SMEND defendía la integración como proceso fundamental de la dinámica del Estado, dado que “el Estado existe y se desarrolla exclusivamente en un proceso de continua renovación y permanente reviviscencia (...). Para este proceso, que es el núcleo sustancial de la dinámica del Estado, ha propuesto la denominación de integración”<sup>21</sup>.

Posteriormente, la fórmula usada por nuestra Constitución fue analizada por AMBROSINI<sup>22</sup> y, en España, por autores como LLORENS<sup>23</sup>, aunque, dada la extensión de este trabajo, es imposible hacer un análisis detallado de estas contribuciones<sup>24</sup>.

En definitiva, la fórmula del Estado Integral no fue “otra cosa que un producto de transacciones y compenetraciones”<sup>25</sup>, en la que existía “un claro concepto de España, que veía a ésta como una unidad histórica, lingüística, cultural y estatal en la que se reconocía la existencia de varias culturas particulares y sentimientos más o menos afirmados de identidad regional”<sup>26</sup>. Por eso, en 1931, “el principio dispositivo se introdujo como una fórmula tanto para evitar la generalización de la autonomía a todos los territorios como la concesión constitucional de autonomía sólo a algunos”<sup>27</sup>. Dicho de otra manera, aunque la expresión de Estado Integral fuera imprecisa y un tanto extraña, “quería superar las dos

---

<sup>19</sup> Ibid., p. 56.

<sup>20</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F., “El Estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada”, en *Obras Completas*, vol. III, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, Madrid, pp. 2052-2053.

<sup>21</sup> SMEND, R., *Constitución y Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1985, p. 63.

<sup>22</sup> AMBROSINI, G., “Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale e federalismo”, en *Rivista di Diritto Pubblico*, 1933.

<sup>23</sup> LLORENS, E.L., *La autonomía en la integración política. La autonomía en el Estado moderno. El Estatuto de Cataluña. Textos parlamentarios y legales*, Ed. Reus, Zaragoza, 1932.

<sup>24</sup> FERRANDO BADÍA, J., hace un muy buen análisis del artículo de AMBROSINI en *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965, pp. 96 y ss.

<sup>25</sup> JIMÉNEZ DE ASÚA, L., op. cit., p. 160.

<sup>26</sup> FUSI, J.P., “España. La evolución de la identidad nacional”, en *Temas de Hoy*, Madrid, 2000, p. 250.

<sup>27</sup> FOSSAS ESPADALER, E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 40-41.

formulaciones clásicas sin que lograra un resultado claro, pero que tenía la ventaja de acomodarse a futuras formas distintas de autonomía”<sup>28</sup>.

### **3.- Los tres supuestos: Cataluña, País Vasco y Galicia<sup>29</sup>.**

Como es sabido, el único Estatuto que estuvo vigente durante la II República en todo su territorio fue el catalán. El del País Vasco también fue aprobado en referéndum y votado por las Cortes Generales republicanas. El gallego, aunque superó el referéndum, no pudo aprobarse por el Legislativo dada la situación bélica que se produjo tras el Golpe de Estado del 18 de julio de 1936.

El resultado de los tres plebiscitos fue bastante satisfactorio, con un porcentaje elevado de votación. El número de votos a favor del Estatuto de Cataluña fue del 74,86% del censo, siendo el 99,2% de los votantes; en el País Vasco del 84,92% del censo, el 96,59% de los votantes; y en Galicia el apoyo fue del 76,96% del censo, un 99,24% de los votantes<sup>30</sup>. Por tanto, los Estatutos de Autonomía contaron con un gran respaldo y legitimación popular, mucho mayor que los actuales.

Además de los Estatutos plebiscitados, también se produjeron iniciativas en favor de la autonomía en Andalucía, Valencia, Aragón, Canarias, Asturias, Navarra, Castilla y León y Extremadura<sup>31</sup>.

En este epígrafe se analiza cuál fue el modelo institucional del que se dotaron las Regiones durante la II República. Antes de ello, hay que tener en cuenta que en la Constitución republicana no había ningún precepto parecido al art. 152.1 CE, donde se estableciera un mandato constitucional sobre las instituciones de autogobierno de las que necesariamente debían dotarse. Así, el modelo que podían elegir era totalmente libre.

---

<sup>28</sup> ARBELOA MURU, V.M., *¿Una constitución democrática?*, ed. Mañana, Madrid, 1977, p. 28.

<sup>29</sup> En esta comunicación ha sido imposible tratar el caso andaluz y se han escogido estas tres Regiones al ser las únicas cuyos Estatutos fueron aprobados por referéndum. Sin embargo, el proyecto andaluz era el que más avanzado estaba tras estos tres textos. Además, merece la pena destacar que el Anteproyecto de Bases para el Estatuto de Andalucía, aprobado por la Asamblea Regional Andaluza en enero de 1933, contenía un modelo institucional similar al del Proyecto de Estatuto de Galicia: un Ejecutivo dual con un Presidente del “país andaluz” con funciones de representación de la Región elegido de manera directa, que nombra y separa a los miembros del Ejecutivo; y un Primer Ministro como líder del Gobierno,

<sup>30</sup> CHERNICHERO DÍAZ, C.A., op. cit., p. 63.

<sup>31</sup> Ibid., pp. 111-114. Los proyectos de Estatutos de las Regiones y otros textos se pueden consultar en SANTAMARÍA PASTOR, J.A., ORDUÑA REBOLLO, E., MARTÍN-ARTAJÓ, R., *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977,

### 3.1 Cataluña

Ya se ha comentado previamente que Cataluña constituía el principal problema en el ordenamiento territorial español. Como resume SANTOS DÍAZ<sup>32</sup>, los partidos nacionalistas catalanes habían llegado a un acuerdo en el Pacto de San Sebastián de 1930 para poder constituir su propia organización política dentro de la República Española. Por eso, tras la contundente victoria de ERC en las elecciones municipales de 12 de abril de 1931 y sus posiciones federales, COMPANYS proclama la República Federal Española el 14 de abril desde el balcón del Ayuntamiento de Barcelona. Una hora más tarde, desde el mismo lugar, MACIÀ anunció el Estado catalán, divulgando la voluntad de integrarlo en la Federación de Repúblicas Ibéricas. De esta forma, antes de que se proclamara la República Española en Madrid, en Cataluña se había dado por constituido un Estado catalán –según ERC, en consonancia con lo acordado en el Pacto de San Sebastián- y por constituir una Federación de Repúblicas Ibéricas.

Ante lo anterior, el Gobierno provisional republicano se reunió con las autoridades catalanas y se comprometieron a elaborar un Estatuto de Cataluña para presentarlo como ponencia ante las futuras Cortes Constituyentes. El objetivo era reiniciar el proceso, para partir del acto de reconocimiento de la Generalitat de Cataluña por el Gobierno provisional de la República, con el compromiso de aprobar en las Cortes el Estatuto de Autonomía que presentara la Generalitat.

El 15 de septiembre de 1932 se promulga el Estatuto de Cataluña. El art. 14 disciplina sus instituciones de autogobierno. Contará con un Parlamento, elegido por un plazo no mayor de cinco años, por sufragio universal directo, igual y secreto. El Presidente de la Generalidad, elegido por el Parlamento regional, asume la representación de Cataluña. Tanto él como los Consejeros de la Generalidad debían dimitir en caso de el Parlamento les negase la confianza.

Por tanto, en Cataluña se instaura una forma de gobierno parlamentaria. A la vez, no se diferencia entre el Presidente de la Comunidad y de la Generalidad. Es decir, el Presidente asume las funciones propias de un Jefe de Estado, de representación de la Región, como sucede ahora en nuestras Comunidades Autónomas.

---

<sup>32</sup> JULIÀ DÍAZ, S., op. cit., pp. 31-34.



Por otro lado, también existen características propias de una forma de gobierno cercana a la asamblearia. Los Consejeros debían tener la confianza del Parlamento para seguir en sus cargos, por lo que se daba una situación de superioridad del Parlamento respecto al Ejecutivo. Es decir, se permitían las mociones individuales a los Consejeros que, en caso de aprobarse, suponían la remoción de su puesto. Es una regulación parecida a la establecida actualmente en el País Vasco.

### **3.2 País Vasco**

Como expone SANZ DE HOYOS<sup>33</sup>, el 16 de abril de 1931 también se intentó proclamar el Estado vasco por los representantes municipales, algo que impidió el Gobierno provisional de la República. Desde entonces, se inició una campaña a favor del Estatuto de Autonomía y se encargó la redacción de un proyecto a la Sociedad de Estudios Vascos. El texto propuesto fue aprobado por las provincias vascas el 5 de noviembre de 1933, pero posteriormente rechazado por la Cortes (era el momento en el que gobernaba la CEDA). Con la victoria en febrero de 1936 del Frente Popular, se iniciaron de nuevo los contactos para alcanzar el Estatuto de Autonomía, que fue aprobado por las Cortes el 1 de octubre de 1936. Por tanto, sólo estuvo vigente en Vizcaya y en las comarcas limítrofes de Guipúzcoa y Álava, ya que el resto del territorio estaba en manos del bando golpista.

El art. 10 del Estatuto establece cuáles son los poderes del País Vasco. El apartado a) dispone una novedad respecto al Estatuto de Cataluña, que es la relación necesaria de representantes por cada habitante, que no deberá ser menor de uno por cada 25.000 habitantes. El Parlamento será elegido por sufragio universal, igual, directo y secreto. Ninguno de éstos hace mención alguna al sistema electoral con arreglo al cual se elegirían a los diputados.

El apartado b) dispone expresamente que el órgano ejecutivo deberá contar con la confianza del legislativo. Es decir, que el Parlamento no elegiría sólo a su Presidente, sino también a sus Consejeros. En ello también se diferencia del Estatuto catalán, que simplemente establecía la obligación de dimitir a los Consejeros en caso de falta de confianza del legislativo.

---

<sup>33</sup> SANZ DE HOYOS, C., *Conversión del Estado unitario en Estado federal*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, pp. 96-97.

Además, de nuevo, no se diferencia entre Presidente de la Región y Presidente del Ejecutivo, sino que este último asumirá también la representación de la región.

Por tanto, se instaura una forma de gobierno con una situación de clara preeminencia del Parlamento respecto al Ejecutivo, lo que puede explicar, como se ha dicho antes, que hoy en día siga siendo la única Comunidad Autónoma que reconoce la posibilidad de que su Parlamento destituya a cualquier miembro del Gobierno.

### **3.3 Galicia**

Aunque se aprobó un Proyecto de Estatuto de Galicia en la Asamblea Regional de Municipios celebrada en Santiago de Compostela del 17 al 19 de diciembre de 1932, el resultado de las elecciones de 1933 implicó el aplazamiento del referéndum hasta el 28 de junio de 1936, después de la victoria del Frente Popular. Tres días antes del Golpe de Estado, el proyecto de Estatuto fue entregado al Presidente de las Cortes<sup>34</sup>. El alzamiento del 18 de julio impidió que se aprobase finalmente por el Legislativo republicano.

A pesar de lo anterior, podemos considerar el texto del Proyecto de Estatuto de Galicia como el más interesante de los tres plebiscitados en lo que a las instituciones de autogobierno se refiere. Es de obligada referencia VILAS NOGUERIA, que, sin lugar a dudas, es quien mejor analiza este caso<sup>35</sup>.

El art. 6 del Proyecto de Estatuto aporta una mención al sistema electoral que en los textos antes analizados no aparece: la necesidad de que el sistema de representación para elegir a los diputados de la Asamblea Legislativa sea proporcional, con una duración del mandato de tres años. Previsiones tan precisas no aparecieron ni tan siquiera en la Constitución. Se introdujeron con la pretensión de democratizar la vida política y luchar contra el caciquismo, que se desenvolvía mejor en un sistema mayoritario. La duración del mandato se redujo para no hacerla coincidir la del Presidente de la Región, a la que me refiero en el siguiente párrafo. Asimismo, el art. 12 también incluía que una ley de la Región debía regular la forma en la que los gallegos residentes en el extranjero estarían representados en la Asamblea.

El art. 7 dispone que el Presidente de la Región será elegido por votación popular directa y secreta, para un período de cuatro años. Se establece un límite del mandato de

---

<sup>34</sup> SANZ DE HOYOS, C., op. cit., p. 98.

<sup>35</sup> VILAS NOGUEIRA, X., *O Estatuto Galego*, Edicions do Rueiro, A Coruña, 1977. Sobre las instituciones de autogobierno: pp. 251 y ss.

ocho años, aunque, una vez transcurridos otros cuatro, podía volver a presentarse un candidato que ya hubiera sido Presidente anteriormente. Según VILAS NOGUEIRA, el proyecto de Estatuto adoptaba un sistema de ejecutivo dual, que se organizaba en la línea del parlamentarismo híbrido.

El Presidente de Galicia asume la representación de la Región (art. 7.1), nombra y separa al Presidente de la Junta y, a propuesta de éste, a los miembros de la misma. En todo caso, deberá cesarlos en el caso de que la Asamblea Legislativa les niegue, explícitamente, su confianza (art. 8). Aunque este artículo no se llegó a poner en práctica, se podría considerar que estamos ante una posible figura de parlamentarismo negativo, donde la confianza de la Asamblea hacia el Jefe de Gobierno se da por asumida, a no ser que se diga expresamente lo contrario, al igual que sucede con los Consejeros. A mayor abundamiento, el Presidente de la Región no estaba obligado a designar a un miembro de la mayoría parlamentaria como Presidente de la Junta, pero había de tener en cuenta que debía contar con la confianza parlamentaria, al igual que el resto de los miembros del Gobierno. La redacción final del proyecto cambió, porque en el anteproyecto de Estatuto el Presidente de la Región nombraba a los miembros de la Junta y éstos designaban entre ellos quién tenía que presidir el Ejecutivo. Por tanto, la figura del Presidente de Galicia actuaba como una especie de Jefe de Estado de la Región.

El art. 9 regulaba la relación entre el Presidente y la Asamblea. En su apartado primero se decía que “el Presidente de Galicia podrá disolver la Asamblea, por una sola vez durante su mandato, mediante decreto motivado, y convocando, al mismo tiempo, nuevas elecciones, que habrán de celebrarse dentro del plazo de sesenta días. Si la nueva Asamblea, por mayoría absoluta, estimase improcedente el decreto de disolución, se considerará terminado el mandato presidencial”. Este artículo se inspira en el art. 81 de la Constitución, reduciendo a una sola vez durante el mandato presidencial la posibilidad de disolución de la Asamblea, mientras que el art. 81 de la Constitución preveía la posibilidad de una segunda disolución. Se reforzaba, en este sentido, la posición de la Asamblea ante el Presidente Regional.

Aunque, en principio, la designación del Presidente por votación popular parecía excluir su responsabilidad parlamentaria, el proyecto establecía en el apartado 2 del art. 9 que “cuando la Asamblea, por el voto de sus tres quintas partes, declarase su incompatibilidad con el Presidente, éste cesará en sus funciones, y se someterá dicho acuerdo a la decisión del cuerpo electoral dentro del plazo de treinta días. Si el resultado

fuese contrario al acuerdo, el Presidente recobrará inmediatamente sus funciones y la Asamblea quedará disuelta; debiendo procederse, en otro caso, a nueva elección presidencial en el término de dos meses”. Por tanto, siempre la destitución o la censura era popular, nunca legislativa. La norma, según VILAS, transparenta la preocupación por el equilibrio entre los distintos órganos regionales, lo que les llevó a configurar un sistema quizás complicado en exceso.

La forma de gobierno del Proyecto de Estatuto gallego también contenía tintes asamblearios ya que, según el art. 8, la Junta se compondría del número de miembros que la Asamblea determinase.

Por último, el Proyecto de Estatuto contemplaba figuras de democracia participativa y directa, como la posibilidad de revocación del mandato de los diputados de la Asamblea (art. 6, párrafo tercero), el referéndum y la iniciativa de referéndum abrogativo de leyes si así lo solicitaba el 15% de electores (art. 10, párrafo primero) y la iniciativa legislativa popular, que podía ser acordada por un 15% de electores (art. 10, párrafo segundo).

#### **4.- El Estado Autonómico de 1978.**

Las causas políticas por las que el constituyente español finalmente adoptó esta forma de Estado descentralizado son muy similares a las que llevaron al constituyente republicano a edificar el Estado Integral (modelo que, antes de que sirviera de ejemplo a nuestra Constitución de 1978, utilizó a la italiana de 1948, la portuguesa de 1976 o, luego, en la reforma de la Constitución belga de 1992<sup>36</sup>).

Al igual que sucediera en la II República, los partidos progresistas, antes de la promulgación de la Constitución, tenían líneas marcadamente federales o confederales. Así, el PCE, en septiembre de 1972, había subrayado el carácter multinacional del Estado Español y reconocía el derecho de autodeterminación para Cataluña, País Vasco y Galicia. En ello insiste en su programa de 1975. Por su parte, el PSOE, en el Congreso de 1974, también reconocería ese derecho de autodeterminación. Sin embargo, el concepto de autodeterminación y la idea federal se abandonan en el compromiso de 21 de enero de 1977 entre el Gobierno y la oposición; pero, a cambio, se usaría el término nacionalidades, palabra que se incluyó en el documento firmado el 3 de febrero de 1977 entre ambas partes (la comisión negociadora de la oposición democrática estaba formada por la

---

<sup>36</sup> CHERNICHERO DÍAZ, C.A., op. cit., p. 49.

Democracia Cristiana, el PCE, el PSOE, la Socialdemocracia, el PNV, el Partido Gallego, el Partido Catalán, el PSP y el Partido Liberal)<sup>37</sup>. Este acuerdo podría tener un cierto paralelismo con el Pacto de San Sebastián de 1930 (aunque en él no participara el Gobierno), donde se llega a un acuerdo de mínimos y en el cual participan los nacionalistas (aunque en 1930 sólo los catalanes) y se intenta dar un primer paso para solucionar el problema territorial.

De esta forma, el reconocimiento que el art. 2 CE hace del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía comporta: primero, que la Constitución reconoce que aquéllas son previas al nacimiento de la Carta Magna<sup>38</sup>. Ello se observa en los pactos políticos, como el de Suárez con Tarradellas y la reinstauración de la Generalidad; en la generalización de las preautonomías antes de la promulgación de la Constitución, que darían “a nacionalidades y regiones confianza y esperanza de llegar a feliz término en sus deseos de conseguir un propio poder en el cuadro de la Constitución que iba saliendo ya de los borradores iniciales”<sup>39</sup>; y, más concretamente, en las Disposiciones Transitorias primera y segunda de la Constitución.

Comporta, en segundo lugar, la confirmación de que “la fuerza de los hechos nacionales internos de nuestro país es la peculiaridad más importante de nuestro sistema político”<sup>40</sup>. Pero, a diferencia de la Constitución de 1931, en este caso se opta por una nueva solución: “por primera vez una Constitución admite que la unidad del Estado no es sinónimo de homogeneidad nacional, sino que, por el contrario, aquella unidad puede ser compatible con el reconocimiento de la pluralidad nacional”<sup>41</sup>. Sin embargo, puede ser más correcto hablar de la existencia de un Estado “plurinacionalista”<sup>42</sup>, dado que la Constitución no vincula ninguna consecuencia jurídica a la calificación de un territorio como nacionalidad, por lo que el término se refiere más bien a comunidades ligadas por

---

<sup>37</sup> BENEYTO PÉREZ, J., *Las autonomías. El poder regional en España*, Siglo Veintiuno de España editores, Madrid, 1980, pp. 287-288.

<sup>38</sup> DÍAZ REVORIO, F.J., “Proceso constituyente y proceso descentralizador: ¿de dónde venimos y adónde vamos?”, en OLIVER ARAUJO, J. (dir.), *El futuro del Estado Español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 117.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, pp. 299-300.

<sup>40</sup> GARCÍA ROCA, F.J. y SANTOLAYA MACHETTI, P., “Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 66, 1982, p. 146.

<sup>41</sup> LEGUINA VILLA, J., *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 24-25.

<sup>42</sup> CRUZ VILLALÓN, P., “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, en *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, 2º ed., Madrid, 2006, p. 378.

una particular conciencia de sus peculiaridades históricas, culturales y, en su caso, lingüísticas comunes<sup>43</sup>.

En cualquier caso, para que las Comunidades Autónomas se puedan configurar como tales, se toma como referencia el art. 11, párrafo primero, de la Constitución de 1931, que el art. 143.1 de la Constitución de 1978 reproduce, donde se establecen los requisitos que han de cumplir las provincias que en el futuro podrán ser entidad autónoma. Es decir, nuestra Constitución hace suya la “mayor originalidad”<sup>44</sup> del texto republicano, que es el principio dispositivo (que no es lo mismo que desconstitucionalización<sup>45</sup> del modelo), muy relacionado con el de integración<sup>46</sup>, que dio nombre al modelo republicano. Así, para LÓPEZ GUERRA, se parte de una visión de la autonomía como “proceso dinámico de integración más que simplemente como forma racional de organización”, por lo que no se configura como un fin en sí mismo, “sino como un medio o técnica para conseguir un objetivo eminentemente político, la integración de Comunidades con entidad diferenciada en la unidad política española”<sup>47</sup>. GARCÍA DE ENTERRÍA diría que la incorporación del principio dispositivo “procede tanto del modelo de la Constitución de 1931, considerado como modelo con legitimidad histórica en la materia, como, de manera especial, de un juicio político sobre la conveniencia de aplazar decisiones gravemente conflictivas en el momento constituyente por las circunstancias singulares y delicadas de la transición política”<sup>48</sup>.

En tercer y último lugar, comporta la idea de descentralización como sinónimo de democracia<sup>49</sup> y poder limitado, algo presente en la redacción de ambos textos constitucionales, cuyos contextos históricos provenían de una dictadura.

---

<sup>43</sup> VANDELLI, L., *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, pp. 173-176.

<sup>44</sup> GARCÍA ROCA, F.J., *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado Español*, op. cit., p. 219.

<sup>45</sup> FOSSAS ESPADALER entiende por desconstitucionalización *dónde se decide* normativamente la estructura territorial, mientras que el principio dispositivo se refiere a *quién decide*. Para el autor, “en el proceso constituyente de 1978, como en el de 1931, la desconstitucionalización de la estructura territorial se puso constitucionalmente al servicio del principio dispositivo”. FOSSAS ESPADALER, E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 22-23.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 150.

<sup>47</sup> LÓPEZ GUERRA, L., “Modelo abierto y hecho diferencial”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 47 (II), 1987, pp. 97-112.

<sup>48</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, p. 108.

<sup>49</sup> BIGLINO CAMPOS, P., “La autonomía territorial como instrumento de democracia: participación, poderes y garantías”, en HENAO CORREA, M. y ROBLEDO SILVA, P. (eds.), *Libro de memorias. XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad de Externado de Colombia, Bogotá, 2016, p. 819

El resultado final del Estado Autonómico, como se sabe, ha sido la generalización de las Comunidades Autónomas a todo el territorio, a excepción de Ceuta y Melilla. Ahora bien, podría haberse dado el caso de que alguna de las entidades inferiores a las Comunidades Autónomas hubiera elegido no integrarse en una de ellas. El mismo corolario podría haber sucedido en el caso republicano, si tenemos en cuenta, como se apuntó antes, que había avances en los procesos autonómicos en varias regiones españolas.

### **5.- El modelo institucional de las Comunidades Autónomas.**

Como se ha adelantado anteriormente, el constituyente de 1978, a diferencia del de 1931, sí que estableció un modelo institucional básico para las Comunidades Autónomas en el art.152.1 CE, aunque sólo para las de un tipo: las que accedieran a la autonomía por la *vía rápida*.

Finalmente, todas las Comunidades Autónomas recogieron ese modelo. La doctrina está de acuerdo en afirmar que hubo una recepción acrítica y mimética del mismo<sup>50</sup>, si lo comparamos con la forma de gobierno estatal. Pero no cabe duda de que el resultado podría haber sido otro.

Aunque el art. 152.1 CE prescribiera la forma de gobierno parlamentaria para las Comunidades Autónomas de *primer grado* (lo que demuestra, junto con otros preceptos, que los rasgos esenciales de la organización territorial del Estado se encuentra en la Constitución<sup>51</sup>), no era obligatorio para las de *segundo grado*. Es decir, la Constitución no especificaba el alcance del autogobierno desde, entre otros, el punto de vista institucional<sup>52</sup>. Si bien es cierto que “no les está tampoco prohibido; comprendiéndose toda decisión sobre estos extremos en la discrecionalidad del futuro legislador que apruebe los singulares estatutos”<sup>53</sup>. CRUZ VILLAÓN advirtió en el inicio del proceso

---

<sup>50</sup> Por todos, PENDÁS GARCÍA, B., “Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites”, en *Documentación Administrativa*, nº 215, julio-septiembre 1988, p. 85; TUDELA ARANDA, J., “El Parlamento autonómico y la calidad de la democracia”, en TUDELA ARANDA, J. (ed.): *Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2015, p. 27; o DURÁN ALBA, J.F., “El cierre del sistema institucional castellano y leonés tras la última reforma estatutaria: semejanzas y diferencias con el modelo estatal”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº extra 1, 2004, p. 178.

<sup>51</sup> TUDELA ARANDA, J., *El fracaso éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 47.

<sup>52</sup> VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *Política y Constitución en España*, CEPC, Madrid, 2007, p. 591.

<sup>53</sup> VANDELLI, L. (op. cit., p. 238), al hacer esta afirmación cita a otros autores como GERPE LANDIN, M., “Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978, pp. 67-68; RUBIALES TORREJÓN, A., “Las Comunidades Autónomas. Tipología y mapa territorial”, p. 186, entre otros.

autonómico que era sorprendente el hecho de que las Comunidades Autónomas que optaran por la vía normal quedasen “en la más completa indeterminación, a resultas de lo que cada Estatuto diga”<sup>54</sup>.

Ciertamente, así fue. El legislador orgánico, tras los Pactos Autonómicos de 1981, a través de Estatutos singulares, fue el que decidió “la generalización del sistema, en efecto, llevada a término en los dos años siguientes, que ultimaron el mapa autonómico y su contenido tipo”<sup>55</sup>.

Lo que cabe preguntarse es, entonces, si las Comunidades Autónomas de *vía lenta*, una vez era claro que también tendrían poder legislativo, podrían haber optado por un modelo institucional diferente al establecido por el constituyente en el art. 152.1 CE, que fue el que finalmente se extendió. En respuesta a esta pregunta, la doctrina se encuentra dividida<sup>56</sup>. Hay autores que piensan que, como se ha dicho, esta materia era decisión del estatuyente en cada caso concreto. A su favor se puede expresar también la máxima de RUBIO LLORENTE, según la cual “la libertad del legislador sólo está limitada por lo que la Constitución prohíbe”<sup>57</sup>, por lo que perfectamente podría haber existido alguna Comunidad Autónoma que prefiriese un ejecutivo dual, como sucedió con Galicia durante la II República. Sin embargo, los que piensan de manera contraria arguyen que “las Comunidades Autónomas de vía ordinaria podrían optar por dotarse o no dotarse de un Parlamento propio, pero –en supuesto de hacerlo– debían seguir obligatoriamente el modelo art. 152.1 CE para las Comunidades Autónomas de Estatuto especial. Aceptar, como mera hipótesis de trabajo, que las Comunidades Autónomas que se crearon al amparo del art. 143 CE podían establecer un Parlamento bicameral, basado en criterios electorales mayoritarios y sin tener en cuenta el factor territorial, nos parece que es situarse muy lejos de un modelo coherente con el conjunto del sistema constitucional y de la voluntad de los redactores de la Constitución”<sup>58</sup>.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de entrar en el fondo de esta cuestión en la STC 225/1998, sobre la Ley Electoral canaria. En esta decisión estableció como

---

<sup>54</sup> CRUZ VILLAÓN, P., op. cit., p. 381.

<sup>55</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988, p. 36.

<sup>56</sup> OLIVER ARAUJO hace un excepcional resumen, al que me remito, de qué autores piensan de una y otra forma en las citas nº 36 y 38 en OLIVER ARAUJO, J., “España en la encrucijada”, en OLIVER ARAUJO, J. (dir.), op. cit., pp. 49-50.

<sup>57</sup> RUBIO LLORENTE, F., “Un referéndum que nadie quiere”, en *Diario El País*, 11 de febrero de 2013.

<sup>58</sup> OLIVER ARAUJO, J., op. cit., pp. 45-46.



canon de constitucionalidad para todas las Comunidades Autónomas el art. 152.1 CE, aunque la división de opiniones también se manifestó entre sus integrantes. El magistrado CRUZ VILLALÓN, como ya indicara a comienzos de los 80, interpreta en su voto particular que el Estatuto de Canarias, al igual que aquellos que no se redactaron conforme al procedimiento extraordinario, no está vinculado por dicho precepto.

Por tanto, el modelo institucional autonómico parece haberse cerrado por el máximo intérprete de la Constitución, aunque exista cierto margen para establecer diferencias entre las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, “han incorporado referencias más exhaustivas a la democracia directa, semidirecta y participativa, también aparecen en los Estatutos derechos de participación dentro de los derechos estatutarios”<sup>59</sup>.

Sin embargo, la acumulación en la figura del Presidente de la Comunidad de las funciones típicas de un Jefe de Estado y de Gobierno y la falta de contrapoderes existentes en las Comunidades Autónomas, entre otros factores, provoca que su forma de gobierno se incline hacia el presidencialismo. Ya advirtieron de ello autores como SOLÉ TURA<sup>60</sup>, cuestión que también he podido tratar en otras publicaciones<sup>61</sup>.

## 5.- Conclusiones

a) La idea de descentralización política en España se ha usado como sinónimo de democracia. Las dos Constituciones democráticas más avanzadas de nuestra historia usaron el modelo regional para avanzar en este cometido, tras salir el país, en ambos casos, de una dictadura.

b) La Constitución de 1978 tomó como referencia el modelo de Estado Integral republicano para el actual Estado Autonómico, aunque con algunos matices. En lo que a la forma de gobierno se refiere, la actual carta magna prefirió fijar cuáles serían las instituciones de gobierno para aquellas Comunidades de *primer grado*, constitucionalizando la misma forma de gobierno que para el ámbito estatal. Sin embargo, ello no había ocurrido durante la II República.

---

<sup>59</sup> CASTELLÁ ANDREU, J.M., “Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Cuestiones constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 27, 2012.

<sup>60</sup> SOLÉ TURA, J., “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, en *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985.

<sup>61</sup> DUEÑAS CASTRILLO, A.I., “Investidura de los Presidentes autonómicos y primarias en los partidos políticos: fortalecimiento del presidencialismo parlamentario autonómico”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, nº 17, 2017.

c) De manera general, la forma de gobierno de las Regiones de la II República la podemos caracterizar como parlamentaria. Sin embargo, en todas ellas existe un claro predominio de la Asamblea sobre el Ejecutivo, al contrario de lo que sucede ahora con las Comunidades Autónomas. Esta podría ser una forma de equilibrar los poderes ante un Presidente que reunía las características de un *Jefe de Estado* y de Gobierno. La clara excepción la constituye Galicia, que se fijó en el sistema institucional estatal para implantarlo de manera similar a su ordenamiento jurídico. La elección directa de su Presidente y la diferenciación con el Jefe de Gobierno podría haber pretendido la no acumulación de poder en una sola persona.

d) En relación con los anteriores dos puntos, el Constituyente de 1978 quizás se fijó en que los Estatutos que entraron en vigor durante la II República previeron un modelo institucional parecido al que se plasmó luego en el art. 152.1 CE. El posible temor a inestabilidades de Gobierno en el ámbito estatal también podría haber pesado en la decisión de constitucionalizar un modelo concreto para aquellas Comunidades Autónomas que se constituyeran por la vía rápida, casi idéntico al estatal y parecido al de los Estatutos de Cataluña y País Vasco vigentes en la época republicana, pero añadiéndoles las notas características de un parlamentarismo racionalizado con un menor protagonismo del Parlamento y un Ejecutivo más fuerte.

e) El Tribunal Constitucional ha cerrado el principio dispositivo en lo que a la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas se refiere. Tras los Acuerdos de 1981, todas las Entidades Autonómicas decidieron obtener autonomía política. Aunque la Constitución no regule expresamente cuáles son las instituciones de autogobierno para las Autonomías de *segundo grado*, el Alto Tribunal ha decidido que el canon de constitucionalidad para todas ellas es el art. 152.1 CE, aunque con posiciones contrarias en la doctrina y un voto particular en la sentencia.

f) La posibilidad de que las Comunidades Autónomas de *vía lenta* optaran por otro modelo institucional, podría haber traído nuevas experiencias que habrían servido de ejemplo para otras Comunidades Autónomas o el Estado. Asimismo, el modelo resultante ha enfatizado los rasgos presidencialistas en las Comunidades Autónomas sin que, en cambio, operen los debidos contrapoderes. Por eso, es necesario un replanteamiento de aquél para favorecer un mayor protagonismo del Parlamento autonómico.