

## LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA

CRISTINA PAUNER CHULVI (\*)

SUMARIO: I. ESTADO DE LA CUESTIÓN: PLURALIDAD Y HETEROGENEIDAD DE LA NORMATIVA REGULADORA.—II. LA PROBLEMÁTICA DE LAS FUENTES AUTONÓMICAS SOBRE DESIGNACIÓN DE SENADORES.—A) *La «reserva» del artículo 69.5 de la Constitución española.*—B) *Las Leyes autonómicas de designación de Senadores autonómicos.*—C) *Los Reglamentos parlamentarios autonómicos como fuente del Derecho electoral.*—III. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA NORMATIVA ELECTORAL AUTONÓMICA.—A) *La tesis jurisprudencial extensiva en materia electoral.*—B) *Las condiciones de inelegibilidad en el régimen electoral general y en la designación de Senadores autonómicos.*—C) *Fundamento y límites de las condiciones de inelegibilidad de los Senadores de designación autonómica.*—IV. CONCLUSIONES.

---

(\*) Profesora de Derecho Constitucional. Universidad Jaume I de Castellón.

## I. ESTADO DE LA CUESTIÓN: PLURALIDAD Y HETEROGENEIDAD DE LA NORMATIVA REGULADORA

En la composición del Senado español coexisten dos tipos diferentes de Senadores tal y como prescriben, de un lado, los apartados 2, 3 y 4 del artículo 69 de la Constitución española y, de otro, el apartado 5 del mismo precepto. A partir de esta regulación constitucional se deduce una estructura de carácter híbrido que supone una disfuncionalidad mayúscula con respecto a la pretendida «territorialidad» que se predica de la segunda Cámara (1).

---

(1) Ésta es sólo una de las innumerables críticas vertidas contra nuestra segunda Cámara; críticas mantenidas casi unánimemente por la doctrina desde los primeros tiempos constitucionales. Entre la bibliografía más reciente que ha puesto de manifiesto las insuficiencias del actual Senado cabe destacar FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 37, 1996, págs. 217 a 292; PAU I VALL, F. (Coord.): *El Senado. Cámara de representación territorial*, III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 1996; GARRORENA MORALES, A.: «Una propuesta para la reforma del Senado», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, págs. 7 a 49; LÓPEZ GARRIDO, D.: «Hacia un nuevo Senado: propuesta de reforma del Senado», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, 1994, págs. 7 a 25; VV.AA.: *La reforma del Senado*, Cuadernos y Debates, núm. 53, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994; FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F.: «Los problemas de la distribución territorial del poder en España. La reforma del Senado», *Revista de Derecho Político*, núm. 34, 1991, págs. 71 a 121; ARBOS, X.: «El Senado: Marco constitucional y propuesta de reforma», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 24, 1991, págs. 7 a 33; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *La reforma del Senado*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, 1990; ELIZALDE PÉREZ, J.: «Artículo 69», en *Comentarios a las Leyes políticas*, dir. O. Alzaga Villaamil, tomo VI, Edersa, Madrid, 1989, págs. 131 a 230; PUNSET BLANCO, R.: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987; GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. y PENDAS GARCÍA, B.: «El Senado, Cámara de integración territorial: aspectos estructurales y funcionales», en *Las Cortes Generales*, IEF, Madrid, 1987, vol. II, págs. 1233 a 1262; AJA, E. y

Junto los Senadores provinciales o electos (2) aparecen en la composición del Senado los Senadores designados por las Comunidades Autónomas (3). Esta fórmula de reclutamiento de los Senadores con la distinción entre Senadores elegidos y Senadores designados ha dado lugar, como es sabido, a una representación insatisfactoria (sólo una quinta parte de sus miembros son elegidos por las Comunidades Autónomas (4)) que se ha manifestado insuficiente para definir al Senado como Cámara de representación territorial. Por ello, el Senado que se constituye como institución básica en todos los sistemas que distribuyen el poder territorialmente, no funciona tal y como fue originariamente configurado y si bien es cierto que para conseguir que cumpla su papel es necesario introducir una serie de modificaciones de gran calado, la doctrina ha señalado que existe en el Senado actual «un principio, una tendencia hacia el diseño apuntado: los Senadores nombrados por las Comunidades Autónomas» (5).

---

ARBOS, X.: «El Senado. Cámara posible de las Autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, Madrid, 1980, págs. 27 a 66; CAPO GIOL, J.: «El debate sobre el bicameralismo: la Cámara denominada de representación territorial», en *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, 1980, págs. 283 a 289; PORTERO MOLINA, J.A.: «El Senado en la Constitución Española», en *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, dir. Manuel Ramírez, Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 217 a 237.

(2) Los Senadores provinciales o Senadores electos aparecen regulados en el art. 69 apartados 2, 3 y 4 CE. Estos Senadores constituyen cuantitativa y cualitativamente el elemento principal en la estructuración del Senado de forma que éste, constitucional y reglamentariamente, se organiza según los principios de las Cámaras electivas a pesar de su naturaleza mixta. Las circunscripciones electorales vienen constituidas por las provincias, las islas o agrupaciones de islas con cabildo o Consejo insular y las poblaciones de Ceuta y Melilla. Se eligen cuatro senadores por provincia y su número representa, en la actualidad, las cuatro quintas partes de la Cámara Alta. PIBERNAT DOMENECH, X.: *El Senado en la Constitución española de 1978* (Tesis Doctoral), Universidad de Barcelona, Bellaterra, 1984, pág. 229.

(3) Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas son los regulados en el art. 69.5 CE y se designan (por lo tanto, método de elección indirecta) bien por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma o bien por el órgano colegiado superior de la Comunidad; opción ésta que no ha sido utilizada por ninguna Comunidad Autónoma y que, además, desaparece en la dicción del art. 165.4 LOREG. En el aspecto numérico, los Senadores de designación autonómica representan una quinta parte de la composición de la Cámara Alta.

(4) La relación numérica de Senadores en la VI Legislatura es como sigue: 49 Senadores de designación autonómica frente a 208 Senadores de elección directa.

(5) GARCÍA ROCA, J. y SANTAOLAYA MACHETTI, P.: «Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 66, 1982, pág. 155. En el mismo sentido, AJA, E. y ARBOS, X.: «El Senado, Cámara posible de las Autonomías»..., pág. 64; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 73.

Por tanto, y a pesar de que su importancia numérica resulta muy inferior, lo cierto es que introducen factores de indudable representación territorial, que a su vez provocan ciertos problemas de interpretación constitucional. Así ocurre con la compleja cuestión del **catálogo de inelegibilidades** que afectan a estos Senadores.

En principio, los candidatos a Senadores designados por las Asambleas autonómicas están sometidos a una serie de requisitos de inelegibilidad e incompatibilidad que vienen establecidos, en primer lugar, en el art. 70.1 CE y que resultan de aplicación general a la categoría de Diputados y Senadores. Junto a esta primera referencia normativa, les son de aplicación las previsiones contenidas en el Reglamento del Senado así como las previstas en la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LO-REG) y, finalmente, se les exigen las condiciones especiales de inelegibilidad que aluden algunas normas específicas de las Comunidades Autónomas.

Un análisis superficial de la legislación electoral autonómica que afecta a esta categoría de Senadores nos basta para advertir la *heterogeneidad de los instrumentos* en los que se contiene esta normativa.

De hecho, el artículo 69.5 de la Constitución española remite precisamente a los Estatutos de Autonomía como norma primera y fundamental en la jerarquía normativa autonómica para que establezcan el modo designación de este tipo de Senadores, limitándose a imponer una única condición a la regulación contenida en los Estatutos cual es la de asegurar la «adecuada representación proporcional».

Partiendo del dato de que diecisiete Estatutos de Autonomía han recogido la remisión constitucional, la regulación de este concreto aspecto ha recibido, sin embargo, un tratamiento muy heterogéneo y la mayor o menor amplitud con la que cada Comunidad Autónoma regula en su norma institucional básica la concreta designación de los Senadores que le corresponden permite establecer la siguiente clasificación:

- a) Estatutos que se limitan a reproducir el tenor del art. 69.5 CE (Castilla-La Mancha, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Galicia y Navarra) (6);

---

(6) El tenor de los preceptos estatutarios es semejante al que refleja el art. 11.j EV: «Son funciones de las Cortes Valencianas: j) Designar a los Senadores que han de representar a la Comunidad Autónoma Valenciana, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución». En el mismo sentido, art. 9.2.e EC-M; art. 13.5 ECL; art. 10.1.c EG y art. 12 EN.

- b) Estatutos que, además de reproducir el art. 69.5 CE, se remiten a lo que disponga una ley posterior de la Comunidad Autónoma (Aragón, Asturias, La Rioja, Murcia y País Vasco) (7);
- c) Estatutos que materialmente desarrollan el art. 69.5 CE (Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Madrid) (8).

Nos encontramos, pues, ante un elenco de distintas técnicas de remisión, unas veces incorporadas a leyes de desarrollo estatutario, otras a Reglamentos de las Cámaras e incluso a amplias prácticas parlamentarias. Todas ellas se sitúan en la perspectiva de establecer un marco definitivo de la función de Senador de designación autonómica. En cualquier caso, incluso los Estatutos de Autonomía que hemos incluido en el último apartado y que, por tanto, se caracterizan por contener una regulación mucho más detallada sobre la designación de los Senadores que corresponden a cada Comunidad Autónoma son completados por ulteriores normas autonómicas. Esta práctica, consolidada en el ámbito autonómico, de cubrir las pocas previsiones estatutarias con normas de otro rango ha sido criticada en ocasiones por la doctrina (9).

La técnica consistente en remitir la regulación de determinadas materias a una norma de desarrollo resulta adecuada puesto que parece poco

---

(7) Art. 28.a EPV: «Corresponde, además, al Parlamento Vasco: a) Designar los Senadores que han de representar al País Vasco, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución, mediante el procedimiento que al efecto se señale en una Ley del propio Parlamento Vasco que asegurará la adecuada representación proporcional». Con redacción similar, el art. 16.b EA; art. 24.2 EAst; art. 17.1 k ER y art. 23.2 EMur.

(8) Art. 34.1 EC: «Corresponde también al Parlamento de Cataluña: 1. Designar a los Senadores que representan a la Generalidad en el Senado. Esta designación deberá hacerse en convocatoria específica para este tema y en proporción al número de Diputados de cada Grupo Parlamentario. Los Senadores designados según lo dispuesto en este artículo deberán ser Diputados del Parlamento de Cataluña y cesarán como Senadores, aparte de lo dispuesto en esta materia por la Constitución, cuando cesen como Diputados». Del mismo tenor, art. 30.12 EA; art. 28.1 EB; art. 12.d ECan; art. 9.1.h ECant; art. 20.1.d EE y art. 14.12 EM.

(9) Así lo entiende RECODER DE CASSO al mantener que la remisión a la ley autonómica no está autorizada por la expresión constitucional «de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos». RECODER DE CASSO, E.: «Comentario al art. 69 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución*, dir. F. Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1985, 2.<sup>a</sup> ed., pág. 1.060. En el mismo sentido, ELIZALDE PÉREZ, J.: «Artículo 69»..., págs. 217 y ss.; GERPE LANDÍN, M.: «Las funciones del Parlamento de Cataluña», en *El Parlamento de Cataluña*, Ariel, Barcelona, 1981, pág. 231.

probable que el Estatuto de Autonomía pueda agotar la regulación de la materia en cuestión. El problema se presenta a la hora de determinar el instrumento normativo más adecuado para contener esa regulación. ¿Impone el Texto fundamental una reserva estatutaria en materia de designación de Senadores autonómicos?; ¿podría una ley autonómica introducir nuevas causas de inelegibilidad?; ¿se trata de una reserva de ley de modo que se excluya cualquier otra norma?; en caso negativo, ¿puede un Reglamento parlamentario al regular el procedimiento de designación introducir alguna condición de elegibilidad?

Intimamente ligada a estas cuestiones formales aparece conectada una problemática de fondo. La normativa autonómica sobre esta materia ha suscitado dudas en cuanto a su constitucionalidad al afectar al *status* de potenciales miembros de las Cortes Generales, materia cuya regulación está reservada constitucionalmente a la ley electoral de naturaleza orgánica, problemática sobre la que se pronunció el Tribunal Constitucional en fecha muy temprana (10), aceptando la competencia de las Comunidades Autónomas para precisar alguna condición directamente relacionada con el carácter propio del proceso de designación de los Senadores autonómicos. Las cuestiones que plantea esta regulación de las Comunidades Autónomas son las siguientes: ¿puede una normativa autonómica incidir en el ejercicio de un derecho fundamental, cual es el consagrado en el art. 23.2 CE, restringiéndolo?; ¿la exigencia de igualdad de todos los españoles consagrada en los arts. 14, 139.1 y 149.1.1.º CE significa la prohibición de que se amplíen el catálogo de inelegibilidades en algún territorio autonómico?; ¿puede incluirse la regulación de las causas de inelegibilidad en el ámbito de competencia legislativa atribuida en materia electoral al legislador autonómico?; en caso afirmativo, ¿hasta dónde pueden ampliarse las causas de inelegibilidad e incompatibilidad en las legislaciones que dicten a tal efecto las Comunidades Autónomas?

## II. LA PROBLEMÁTICA DE LAS FUENTES AUTONÓMICAS EN MATERIA ELECTORAL

Ante la diversidad de instrumentos normativos aprobados por las Comunidades Autónomas para regular el procedimiento de designación de sus

---

(10) STC 40/1981, de 18 de diciembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre «designación de Senadores representantes de Euskadi». Se impugna, principalmente, la supuesta inconstitucionalidad de dicha ley. La regulación de los requisitos de idoneidad subjetiva de los Senadores, reservados por el art. 70.1 CE a una Ley electoral de carácter orgánico, rebasa el ámbito de la competencia legislativa atribuida en esta materia al Parlamento Vasco.

Senadores nos enfrentamos a un problema de interpretación integradora de las fuentes para determinar cuál de estos instrumentos es el adecuado para contener esta normativa. El objetivo consiste en confirmar si resulta posible la introducción de nuevas condiciones de elegibilidad en una norma autonómica distinta del Estatuto de Autonomía o si, por el contrario, es preceptivo que cualquier condición que vaya a afectar al *status* de los Senadores de designación autonómica deba contenerse en el Estatuto de Autonomía.

Ejemplos de ambos casos no faltan. Así, se introducen condiciones de elegibilidad en el mismo Estatuto de Autonomía en aquellas Comunidades Autónomas en las que se exige ostentar la condición de Diputado autonómico como requisito de elegibilidad para ser designado Senador (Comunidad Autónoma de Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Cataluña, Islas Baleares y Madrid (11)). Dos de estas Comunidades han aprobado además una Ley de designación de Senadores autonómicos que completan la regulación estatutaria y reiteran la exigencia de esa nueva condición de inelegibilidad (Cantabria y Castilla-León) (12).

Por su parte, las Comunidades Autónomas que cuentan con Leyes de designación de Senadores en las que se incluyen requisitos de inelegibilidad son Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Murcia y País Vasco (13). En estos casos, hemos de distinguir entre aquellas Leyes de designación que exigen alguna condición novedosa, pero que cuentan con una remisión expresa en el Estatuto de Autonomía, de las Le-

---

(11) Art. 30.12 EA; art. 12.d ECan; art. 9.1 ECant; art. 13.5 ECL; art. 34 EC; art. 28.1 EB y art. 14.12 EM.

(12) Ley 6/1983, de 4 de julio, sobre procedimiento para la designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Cantabria (LDSCant) y Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León (LDSCL).

(13) Ley 3/1983, de 28 de septiembre, de designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón (LDSAr); Ley 4/1983, de 4 de agosto, reguladora del procedimiento para designación de Senadores del Principado de Asturias, modificada por Ley 3/1990, de 13 de diciembre (LDSAst); Ley 3/1988, de 23 de mayo, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana (LDSCV); Ley 4/1985, de 26 de junio, de designación de Senadores en representación de Castilla-La Mancha, modificada por Ley 3/1987, de 7 de abril (LDSCM); Ley 6/1983, de 22 de julio, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, modificada por Ley 6/1987, de 29 de septiembre (LDSMur) y Ley 4/1981, de 18 de marzo, sobre designación de Senadores representantes de Euskadi, modificada por Ley 1/1986, de 19 de febrero (LDSV).

yes de designación que introducen algún requisito de inelegibilidad *ex novo* sin que el Estatuto de Autonomía lo mencionase o habilitase.

En el primer supuesto, en el que la Ley autonómica de Senadores de designación regula algún requisito de elegibilidad pero con remisión expresa del Estatuto de Autonomía se encuentran las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias y País Vasco (14).

En el segundo de los supuestos se exige normalmente reunir la condición de miembro de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma de que se trate. Es preceptivo este requisito, sin que previamente lo requiera el Estatuto de Autonomía, en el art. 4 de la Ley 3/1988, de 23 de mayo, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana (15) y en el art. 2 de la Ley 4/1985, de 26 de junio, de designación de Senadores en representación de la Comunidad de Castilla-La Mancha. Un supuesto especial lo constituye el art. 2 de la Ley 6/1983, de 22 de julio, de designación de Senadores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que introduce otras condiciones de elegibilidad como la de disfrutar del pleno uso de derechos políticos y el de ser murcianos, condiciones no exigidas en el Estatuto de Autonomía de Murcia.

Sin embargo, esta distinción –quizá aclarativa a efectos expositivos– carece de repercusión jurídica alguna ya que, como veremos, desde el punto de vista material, existen pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los requisitos exigidos por las Leyes de designación aceptando su constitucionalidad. Formalmente, la Comunidad Autónoma goza de competencia para regular esta materia y no es preceptiva la mención estatutaria, con lo que es posible la ampliación legislativa.

#### A) *La «reserva» del artículo 69.5 de la Constitución española*

Esta técnica de remisión ha sido criticada por algún sector doctrinal en los momentos que siguieron a la aprobación de los Estatutos de Autonomía

---

(14) Los arts. 16.b EAR; art. 24.2 EAsy y art. 28.a EPV remiten a sendas Leyes sobre designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma.

(15) La regulación valenciana es ciertamente muy peculiar. El art. 4 LDSCV exige, en concreto, que el candidato a Senador de designación autonómica reúna las condiciones para Diputado a Cortes Valencianas y no el ostentar tal cargo. Junto a este requisito se requiere disfrutar de la condición política de valencianos y la aceptación del cargo.

en base a la dicción literal del art. 69.5 CE que señala que la designación de esta categoría de Senadores «corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su caso, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma *de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos*». Los primeros comentaristas contraponían el «modelo catalán» de aplicación debida a su obligación de establecimiento estatutario del procedimiento de designación al «caso vasco» que establecía un sistema de remisión a futura ley autonómica (16). Se afirmaba que la expresión constitucional no autorizaba esta última salida de puro aplazamiento del procedimiento de designación de Senadores a lo que establezca una ley posterior, sino que obligaba a concretar en el mismo Estatuto de Autonomía aquel procedimiento (17). En resumidas cuentas, se considera que esta fórmula de remisión legislativa soslaya los mandatos constitucionales respecto a ciertos contenidos preceptivos de los Estatutos de Autonomía (18).

No compartimos esta interpretación del art. 69.5 CE que deja abiertas varias fórmulas posibles.

- a) Podemos interpretar que la expresión «de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos» alude únicamente a la posibilidad que nuestra Constitución deja en manos de los Estatutos de Autonomía de fijar si será la Asamblea legislativa o el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma el que realizará la designación de Senadores.

Esta interpretación es excesivamente restrictiva y no ha sido la adoptada por el legislador autonómico a la luz de las regulaciones vigentes porque ningún Estatuto de Autonomía ha optado por el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma como sujeto legitimado para la designación. Tampoco el legislador estatal ha suscrito esta interpretación a la vista de la redacción dada al art. 165.4 de la LOREG que omite la posibilidad de que esta designa-

---

(16) RECODER DE CASSO, E.: «Comentario al art. 69 de la Constitución»..., pág. 1060.

(17) ELIZALDE PÉREZ, J.: «Artículo 69»..., pág. 218.

(18) Así lo entienden, además, PALLARES PORTA, F.: «Designación de senadores (Comentario al art. 34.1)», en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1990, pág. 296 y COLLADO GONZÁLEZ, J.M.: «Comentario al artículo 30» en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dir. S. Muñoz Machado, INAP, Madrid, 1987, pág. 570.

ción recaiga sobre el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma (19).

- b) Podemos entender la frase «de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos» como una mención necesaria y obligatoria en la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas con lo cual la designación de Senadores autonómicos entra a formar parte del contenido obligatorio del Estatuto de Autonomía. Se trataría, en este caso, de una interpretación literal según la cual la mención estatutaria es suficiente pero obligatoria. El art. 69.5 CE exige que la designación de los Senadores autonómicos se haga conforme a lo que se establezca en los Estatutos de Autonomía que no otra cosa significa la expresión «*de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos*» empleada por la Norma fundamental.

Para sustentar esta afirmación, en principio, podríamos afirmar que si el mencionado precepto constitucional hubiese querido exigir el agotamiento de la regulación de esta cuestión en los mismos Estatutos hubiese utilizado la expresión «*según lo que se establezca en los Estatutos*» y esto sí significaría que son los Estatutos de Autonomía los llamados a regular íntegramente todos los aspectos relacionados con la designación de los Senadores en cada Comunidad Autónoma de forma que se excluiría cualquier remisión, incluida la del catálogo de inelegibilidades, a una norma infraestatutaria.

Un argumento más sólido lo constituye el hecho de que no se de una coincidencia exacta entre el contenido mínimo del Estatuto y la reserva estatutaria. La reserva estatutaria obligaría a agotar la regulación en el seno de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Esta reserva opera incluso de una forma más restringida que la exigencia de un contenido mínimo estatutario en cuanto que no alcanza a ninguna de las regulaciones referidas en el art. 147.2 CE que especifica las determinaciones mínimas que, en todo caso, los Estatutos habrán de contener (20).

---

(19) Art. 165.4 LOREG: «Las Comunidades Autónomas designan además un Senador y otro más para cada millón de habitantes de su respectivo territorio. *La designación corresponde a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma*, de acuerdo con lo que establezcan sus Estatutos, que aseguran, en todo caso, la adecuada representación proporcional». La cursiva es nuestra.

(20) Esta es la opinión manifestada por MUÑOZ MACHADO, que compartimos, quien señala en concreto algún ejemplo muy expresivo, cual es el caso de las competencias: la fijación de las que corresponden a la Comunidad Autónoma es «una operación que no concluye en la regulación estatutaria, aunque sea el Estatuto, sin duda, la norma que, con carácter general cumple esta tarea». MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, pág. 296.

La reserva estatutaria es obstáculo no sólo a la reforma del Estatuto por ley territorial, sino la asunción por ésta de regulaciones constitucionalmente reservadas al Estatuto (21). En este ámbito de la reserva habrá que incluir necesariamente el establecimiento de los principios esenciales y las determinaciones básicas de la forma de gobierno de la Comunidad.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado expresamente sobre el alcance de la reserva estatutaria (22) y utiliza la distinción elaborada por la *Corte Costituzionale* y la doctrina italiana acerca de los distintos tipos de reserva, según la intensidad del vínculo que recae sobre el legislador y que las clasifica en absolutas y relativas (23). Aplicando la distinción al caso que nos ocupa, existirá *reserva absoluta* en favor del Estatuto si la Constitución estableciese que fuera esta norma la que regulase de forma directa la materia reservada, excluyendo que otras fuentes de distinta naturaleza (Leyes del Estado, Leyes de las Comunidades Autónomas) pudieran disciplinar sobre la misma. *Reserva relativa* existiría, sin embargo, si la Constitución permitiese que realizase una remisión de parte de la disciplina normativa a otras fuentes distintas del propio Estatuto, con la condición de que éste determinase directrices a las que aquéllas deben ajustarse. En materia de designación de Senadores autonómicos nos encontramos, sin ninguna duda, ante este último tipo de reserva.

Según nuestra interpretación, la Norma fundamental no limita la fuente en la que se regula la normativa de designación de Senadores autonómicos a los Estatutos de Autonomía. La referencia del art. 69.5 CE forma parte del contenido potestativo de los Estatutos de Autonomía, es decir, los Estatutos, respetando el contenido de este precepto, establecerán las reglas necesarias para la designación de tales Senadores sin que ello exija el agotamiento de su regulación en este mismo texto (24). En este caso, desde luego, lo que no puede hacer el Estatuto es abstenerse de toda referencia a la cuestión, pero es posible la remisión a la ley territorial para que complete la regulación estatutaria.

---

(21) STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 4.

(22) STC 89/1984, de 28 de septiembre.

(23) Por ejemplo, CRISAFULLI, V.: *Lezioni di Diritto Costituzionale*, vol. II, Padua, 1984, 5.<sup>a</sup> ed, págs. 56 y ss.

(24) ALVAREZ CONDE, E.: «Algunas consideraciones sobre los Estatutos de Autonomía», en *Estudios sobre la Constitución española*, ed. D. Sevilla Andrés, Valencia, 1980, pág. 460.

## B) *Las Leyes de designación de los Senadores autonómicos*

La regulación de todo aquello que afecta al *status* de los Senadores de designación autonómica debe considerarse como una materia sobre la que la Comunidad Autónoma goza de competencia. La designación de Senadores autonómicos es verdaderamente una función sobre la que la Comunidad Autónoma asume la competencia exclusiva y sobre la que, por tanto, puede legislar. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional extraída de su sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, califica la función de designación de los senadores como «un aspecto de la autonomía» (25) y la autonomía se predica de aquellos entes descentralizados que poseen instituciones representativas de autogobierno; potestades normativas generales dentro del reparto de competencias constitucionalmente previsto; participación en la formación de la voluntad estatal y garantías constitucionales de la autonomía (26). Algún autor (27) ha especificado que el mandato del art. 69.5 CE constituye un supuesto de autonomía-participación, convirtiendo al Senado en mecanismo de participación autonómica en la voluntad del Estado. De ahí que pueda afirmarse que, a través de los Senadores autonómicos designados específicamente por las Comunidades, éstas pueden hacer oír su voz en la construcción de la orientación política del Estado.

No existe ningún problema entre la doctrina para aceptar de modo unánime que sobre esta materia, la Comunidad Autónoma goza de competencia exclusiva, lo que le permite aprobar, entre otras, normas con rango de ley para regularla. De hecho, el procedimiento de designación de Senadores autonómicos se contiene en normas infraestatutarias que, salvo en una Comunidad Autónoma, se han dotado del rango de ley. Este caso único se contiene en el art. 17.1.k) del Estatuto de Autonomía de La Rioja, el cual no remite a una ley, sino a un acuerdo del propio Parlamento autonómico (28).

---

(25) STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.d).

(26) GARCÍA ROCA, J. y SANTAOLAYA MACHETTI, P.: «Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución» ..., pág. 149.

(27) PUNSET BLANCO, R.: «La designación de Senadores por las Comunidades Autónomas (A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, 1983, pág. 170.

(28) El art. 133 RLR establece que: «La designación de los Senadores que corresponden por la Comunidad Autónoma de La Rioja, conforme a lo dispuesto por los artículos 69.5 de la Constitución y 17.1 del Estatuto de Autonomía, se acordará por el Pleno de la Diputación General, quien, previamente, determinará el procedimiento a seguir».

Las diferencias surgen en torno a dos aspectos. El primero de ellos, que trataremos más adelante, se centra en el contenido de estas leyes. El segundo, que tratamos a continuación, se refiere a la mayor adecuación de otras normas para contener este tipo de regulación, en concreto, se prefiere el Reglamento parlamentario frente a la Ley de designación de Senadores como instrumento normativo más adecuado para regular el procedimiento de designación de esta categoría de Senadores.

Algún autor ha considerado que la técnica estatutaria de la remisión legislativa es criticable desde el punto de vista de las garantías formales que rodean a la aprobación de uno y otro instrumento. En este sentido, no parece posible que «las normas posteriores al Estatuto de la propia Comunidad Autónoma puedan regular satisfactoriamente el funcionamiento de la Comunidad Autónoma, las relaciones entre sus órganos de gobierno, el modo de producción de sus actos y disposiciones en cuanto que éstas carecerán del valor “institucional básico” que posee el Estatuto, y siempre podrán ser derogadas por otra posterior, dado que unas y otra tienen el mismo rango jerárquico» (29). Si bien nos mostramos partidarios de que el Estatuto de Autonomía fije algunas reglas especiales atinentes a la mayoría precisa para aprobar la ley, no se puede considerar violada la reserva constitucional relativa en favor del Estatuto de Autonomía con la aprobación por mayoría simple o por mayoría reforzada de la normativa infraestatutaria que regula se la designación autonómica. Si abogamos por la posibilidad de que el Estatuto de Autonomía prescriba esa mayoría especial no es por considerar que ésta es la misma mayoría exigida para la aprobación del Estatuto y porque se trata de un contenido naturalmente estatutario, sino por el razonamiento más democrático de que una ley aprobada por mayoría cualificada ha contado con la adhesión de un número reforzado de votos obligando, por tanto, a la búsqueda del consenso y porque puede resultar más respetuosa con las distintas ideologías políticas representadas en el seno de la Asamblea.

### C) *Los Reglamentos parlamentarios como fuente del Derecho electoral*

No son pocos los autores que se muestran más partidarios de contener la regulación de este procedimiento de designación de Senadores en el seno

---

(29) TORNOS MAS, J.: «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español»; *Revista de Administración Pública*, núm. 91, 1990, pág. 154. Comparte esta opinión, MUÑOZ MACHADO, S.: *op. cit.*, pág. 293.

del Reglamento parlamentario porque consideran que la fuente específica de esta materia la constituye el Reglamento de las Cámaras al tratarse de la ejecución de una competencia que corresponde a la Asamblea autonómica (30).

A favor de la inclusión de este procedimiento de designación de Senadores autonómicos en los Reglamentos de las Asambleas legislativas autonómicas existen dos argumentos muy sólidos. El primero de ellos consiste en una garantía formal que rodea a la aprobación de este tipo de normas y es que para que tal aprobación se produzca se requiere una mayoría reforzada (mayoría absoluta). Como ya vimos en un momento anterior, era ésta una de los principales razones que se esgrimían contra la regulación de este procedimiento de designación en las leyes autonómicas en tanto éstas no estaban cubiertas por ninguna mayoría especial que garantizase el derecho de las minorías en su aprobación. En segundo lugar, es un hecho constatable que en todas las Comunidades Autónomas (salvo Ceuta y Melilla, sujetas a régimen especial) sean sus Asambleas legislativas las que procedan a la designación y que, precisamente, el Reglamento parlamentario expresión de la autonomía institucional de la Cámara tiene como contenido principal la organización y funcionamiento de la Cámara ocupando un lugar importante el de los mecanismos de votación y elección de cargos.

Aunque nos percatamos de la solidez de los argumentos favorables a la regulación del procedimiento de designación de los Senadores autonómicos en el seno del Reglamento de la Asamblea que procederá a esa designación nos mostramos partidarios de contener dicha regulación en una ley específica. Justifica nuestra postura el siguiente argumento: la regulación jurídica de la figura del Senador comunitario no puede abarcarse de manera completa en el Reglamento parlamentario, en el cual se especificaría el aspecto procedimental, es decir, la técnica concreta de designación (31) con lo cual sería del todo punto necesario un desarrollo legal posterior. El Reglamento

---

(30) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *op. cit.*, págs. 125 y 126. En el mismo sentido, SÁIZ ARNÁIZ, A.: «El Parlamento Vasco: relieve constitucional, organización y funcionamiento», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, 1985, pág. 159.

(31) Este argumento es el esgrimido por ASENSI SABATER y SEVILLA MERINO quienes añaden que la regulación contenida en el Reglamento parlamentario podría extenderse «en su caso, (a) las relaciones internas de los Senadores designados con la Cámara». Añaden a esta razón la posibilidad de emplear la ley para incorporar técnicas que permitan una mayor vinculación del Senador de designación autonómica con la Cámara designante. ASENSI SABATER, J. y SEVILLA MERINO, J.: «La designación de Senadores comunitarios en la perspectiva de la territorialización del Senado», en *Jornadas de Parlamentos Autónomos*, Cortes Valencianes, Valencia, 1986, pág. 116.

parlamentario, de acuerdo con su naturaleza, se mueve dentro del estricto ámbito procedimental y de funcionamiento de la Cámara y no entra a regular elementos sustantivos del régimen jurídico de los Senadores autonómicos. Esta circunstancia, unida a la parquedad con la que la mayoría de los Estatutos de Autonomía tratan la designación, da lugar a que queden sin aclarar numerosos aspectos que, necesariamente, han de articularse en otros instrumentos normativos (32). Por ello consideramos que, si el Reglamento de la Asamblea autonómica no puede agotar toda la regulación relativa a la designación de Senadores autonómicos, las leyes específicas de designación son las normas adecuadas para desarrollar esta cuestión en aras de una regulación completa y contenida en un único instrumento normativo.

No quiere decirse con esto que no se pueda mantener una mención en los Reglamentos de las Asambleas designantes sin exigirse el agotamiento de la regulación en esta segunda norma autonómica. De hecho, la regulación reglamentaria no impide la regulación legal y las previsiones reglamentarias no impiden que existan leyes que, de nuevo, se ocupen de regular el procedimiento de elección.

Sin embargo, y a pesar de que ya afirmábamos la vocación electiva que cumplen los Reglamentos parlamentarios, la regulación del procedimiento de designación de Senadores incluye previsiones que quedan lejos de poder catalogarse como formales o procedimentales, entre ellas la del catálogo de inelegibilidades que afecta a los candidatos. Esta materia no puede considerarse como «contenido natural» del Reglamento parlamentario que remitiría de nuevo a lo que una ley específica pudiese determinar con lo que volveríamos a topar con la diversidad de fuentes normativas. Reiteramos nuestra inclinación por un tratamiento unitario de la materia contenido en un sólo cuerpo legal.

Las Comunidades Autónomas de Baleares, Extremadura, Galicia, Madrid y Navarra introducen en preceptos reglamentarios nuevas causas de inelegibilidad. Se exige la condición política de navarros en el art. 201.3 RPV; la aceptación del cargo en el art. 178 RAR y la propuesta como candidato en el art. 174.3 RE; art. 181.3 RB; art. 165.5 RM y art. 165.3 RAst.

---

(32) En este sentido, COLLADO GONZÁLEZ, J.M.: «Comentario al artículo 30»..., pág. 571 y AGUILÓ LUCÍA, Ll.: «Comentario al artículo 11.j» en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, dir. R. Martín Mateo, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985, pág. 123.

Con la salvedad de aquellas Comunidades en las que se exija reunir la condición de Diputado autonómico, y a pesar de la estrecha vinculación que mantienen con el Parlamento designante, los Senadores de designación autonómica no son miembros de estas Cámaras legislativas autonómicas. Si bien los Reglamentos parlamentarios son los instrumentos adecuados para regular cuantos aspectos afecten a su organización, funcionamiento y *status* de sus miembros y, de hecho, en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado aparecen Títulos dedicados a regular el estatuto de los miembros que forman parte de la Cámara, no resultaría adecuado que el mismo Reglamento parlamentario introdujese condiciones de inelegibilidad que afectasen a miembros de otros órganos aunque su elección o designación corresponda a la Cámara de que se trate. Evidentemente, no se trata de supuestos idénticos dada la vinculación que mantiene el Senador autonómico con la Asamblea que le designó y dadas las funciones que este parlamentario está llamado a cumplir en relación con la Comunidad Autónoma pero consideramos que para evitar de nuevo la diversidad de soluciones entre los distintos territorios y en aras de una mayor seguridad jurídica la solución óptima pasa por contener íntegramente la regulación sobre designación de Senadores en un sólo texto legal, entiéndase, en una Ley de designación elaborada al efecto.

En referencia a las condiciones de inelegibilidad que introducen los Reglamentos de las Asambleas legislativas autonómicas antes mencionados no se plantea ningún problema de ajuste a lo dispuesto por la Constitución ya que, por lo que respecta al disfrute de la condición política de miembro de la Comunidad Autónoma, se trata de una exigencia contemplada en los Estatutos de Autonomía y Leyes electorales autonómicas que se demanda para aquellas elecciones que se celebren en el marco del territorio autonómico y sobre la que existe pronunciamiento jurisprudencial aceptando su constitucionalidad (33). Por otra parte, los dos últimos supuestos (aceptación del cargo y propuesta como candidato) se refieren más bien a aspectos procedimentales no catalogables como requisitos de inelegibilidad (34).

Una vez analizado el aspecto formal, no podemos olvidar que, desde el momento que las normas autonómicas de designación remiten a leyes electorales que amplían el catálogo de inelegibilidades, estamos imponiendo

---

(33) STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.b).

(34) Opinión mantenida por GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ que compartimos. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *op. cit.*, pág. 161.

condiciones restrictivas al ejercicio del derecho de sufragio pasivo de determinados ciudadanos, derecho de carácter fundamental consagrado en el art. 23.2 CE (35). Esta constatación exige una reflexión desde el punto de vista material o de los límites que afectan a la legislación autonómica.

### III. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA NORMATIVA ELECTORAL AUTONÓMICA

#### A) *La tesis jurisprudencial extensiva en materia electoral*

En materia electoral la norma infraconstitucional más importante la constituye la LOREG que formula un catálogo de causas de inelegibilidad en el artículo 6 y concordantes con el carácter de *numerus apertus* (36). Esta naturaleza de *numerus apertus* de las causas de inelegibilidad ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional (37). La introducción de alguna nueva causa de elegibilidad se ha producido en la legislación de

---

(35) Sirva como ejemplo el que nos ofrece la legislación valenciana. La normativa valenciana en materia de inelegibilidades e incompatibilidades conduce, por el juego de las regulaciones contenidas en distintas normas, al siguiente resultado: para ser designado Senador autonómico, el candidato debe reunir las condiciones de elegibilidad como candidato a Diputado autonómico –art. 4 LDSCV–, sin exigirse que se ostente este último cargo como ocurre en otras Comunidades Autónomas. En la V legislatura y celebradas elecciones autonómicas el 28 de mayo de 1995 se planteó la posibilidad de designar a Joan Lerma, miembro del Partido Socialista, como Senador autonómico. En el momento de celebrarse las elecciones reunía las condiciones de elegibilidad exigidas pero en el instante de su propuesta ya no, porque estaba ocupando el cargo de miembro del Gobierno en una cartera ministerial –BOE 3 de julio de 1995– y este cargo es inelegible como Diputado autonómico según la legislación electoral autonómica. Finalmente, el supuesto se resolvió con la designación, el 26 de julio de 1995, del Diputado socialista Joan Lerma como Senador autonómico por la Comunidad Valenciana junto a otros tres Senadores. El problema radica en dilucidar si es admisible extender las inelegibilidades de la LOREG por la Ley autonómica valenciana y qué interpretación salva, en su caso, la inconstitucionalidad.

(36) El Tribunal Constitucional deja claro que a los Senadores designados les afectan las causas generales de inelegibilidad e incompatibilidad de Diputados y Senadores que el artículo 70.1 de la Constitución remite a la ley electoral, por cuanto este precepto no distingue entre unos y otros Senadores. Admite el Tribunal Constitucional que la expresión «en todo caso» en él contenida puede entenderse, bien como que define un mínimo de causas, bien como que aquéllas se imponen con respecto a todos los Senadores, por lo que cualquier disposición ulterior ha de respetarlas. STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.b).

(37) Junto a la antes mencionada STC 40/1981, de 18 de diciembre, podemos señalar también las SSTC 80/1987, de 27 de mayo y 158/1991, de 15 de julio.

las Comunidades Autónomas y se acepta con dos limitaciones explicitadas por el Alto Tribunal: de un lado, se somete a la exigencia de la reserva de ley; de otro, a que su fundamento sea objetivo y razonable.

Toda causa de inelegibilidad comporta una limitación o restricción del derecho de acceder a los cargos y funciones públicas. El art. 23.2 CE señala en su inciso final que el acceso a las funciones y cargos públicos se llevará a cabo «con los requisitos que señalen las leyes». La primera cuestión sobre la que se debe indagar es la de definir el alcance de la reserva, habida cuenta de que el art. 23.2 CE consagra un derecho fundamental. ¿Es ésta una reserva de Ley orgánica o una reserva de ley ordinaria? La interpretación más adecuada es aquélla que entiende que la reserva de ley que aparece en el inciso final del art. 23.2 CE («con los requisitos que señalen las leyes») no requiere ineludiblemente la exigencia de Ley orgánica para la regulación o desarrollo del mismo (38). El alcance de la expresión señalada se refiere tanto a Leyes orgánicas como a leyes ordinarias. Sólo se requerirá Ley orgánica para aquellos aspectos que así lo exijan por imperativo del art. 81.1 CE. Este artículo nos indica que son Leyes orgánicas, entre otras, «las relativas al régimen electoral general».

Desde sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional ha asumido una interpretación restrictiva de las materias reservadas a Ley orgánica y ha querido evitar que toda norma que incida sobre los derechos fundamentales tenga que revestir tal carácter (39). Con esta interpretación se admite que, en materia de derechos fundamentales, las Comunidades Autónomas gocen de algunas competencias. De la lectura del artículo 149.1.1.º de la Constitución resulta bien claro que las competencias del Estado sólo afectan a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales, pero, al margen de ello, las Comunidades Autónomas tienen capacidad para regular sobre derechos fundamentales siempre y cuando por su Estatuto posean competencias sobre una materia cuya regulación puede afectar a derechos fundamentales (40).

---

(38) PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23. 2 de la Constitución*, Cívitas, Madrid, 1992, pág. 85.

(39) En la sentencia 6/1982, de 22 de febrero, se precisa que el artículo 81 de la Constitución se refiere a lo que el Tribunal llama «desarrollo directo» de los derechos fundamentales, lo que excluye las normas que sólo tengan conexión o incidencia tangencial sobre algún derecho o libertad fundamental (FJ 6). En el mismo sentido, SSTC 67/1985, de 24 de mayo, FJ 3.C); 140/1986, de 11 de noviembre, FJ 6 y 160/1987, de 27 de octubre, FJ 2.

(40) STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2.

La tesis restrictiva que se ha impuesto en materia de derechos y libertades fundamentales no se ha mantenido, sin embargo, con tanta contundencia en otros campos reservados a la Ley orgánica (41). Éste es el caso, singularmente, de la expresión «régimen electoral general», cuyo alcance la doctrina ha discutido (42) y que, según el Tribunal Constitucional, debe hacerse extensible a lo que es «primario y nuclear» (43) del régimen electoral de todas las instituciones representativas del Estado, incluidas las entidades territoriales en que se organiza. Con este planteamiento, que sólo tiene algunas excepciones reconocidas en la propia sentencia (44), se aumenta considerablemente el ámbito de actuación de la Ley orgánica (45).

La materia de las inelegibilidades e incompatibilidades se halla ciertamente sometida, en la Constitución, a una reserva de ley cualificada. Por una parte, la ley a que se refiere el art. 70.1 CE es la ley electoral. De este modo se excluye la posibilidad de que las inelegibilidades e incompatibilidades aparezcan reguladas en otra norma junto a materias distintas a la electoral. Por otra parte, la materia que nos ocupa ha de ser regulada por

---

(41) Así, leemos en la STC 38/1983, de 16 de mayo: «El contenido de la Ley orgánica no se ciñe así al solo desarrollo del art. 23.1, sino que es más amplio, comprendiendo lo que es primario y nuclear en el régimen electoral, pues el art. 81 ha comprendido en la reserva de la Ley orgánica el régimen electoral general, ampliando lo que en virtud de otra reserva (la del desarrollo de los derechos fundamentales), corresponde también a la Ley orgánica» (FJ 2).

(42) Existen posiciones que van desde su limitación a las elecciones a las Cortes Generales; en este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, tomo I, 1995, págs. 129 a 130; hasta las que extienden el concepto a todas las elecciones que revisten carácter general por celebrarse en todo el Estado, lo que incluiría las elecciones locales. Véase, GÁLVEZ MONTES, J. en la obra colectiva *Sobre la Constitución española de 1978*, tomo VIII, Madrid, 1985, pág. 65.

(43) STC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 2.

(44) En el mismo fundamento jurídico n.º 2 de la sentencia arriba mencionada leemos que «preservado lo básico y preservada la igualdad, la tesis aquí está apuntando a un ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, que comprenderían junto a la normativa de desarrollo, la potestad reglamentaria y la potestad de ejecución, a salvo aquello que pudiera entenderse reservado al Gobierno de la Nación por exigencias de su contenido básico».

(45) De esta opinión es BAYONA ROCAROMA quien afirma que si bien la reserva de Ley orgánica en materia electoral debe limitarse a los aspectos primarios del régimen electoral, lo cierto es que ha acabado imponiéndose aquí una lectura extensiva de la reserva material del artículo 81 de la Constitución. BAYONA ROCAROMA, A.: *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 215.

Ley orgánica porque así lo exige la reserva del «régimen electoral general» que establece el art. 81.1 CE (46).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional mantiene esta interpretación. Así, la sentencia 72/1984, de 14 de junio, aclara el significado de la reserva contenida en el artículo 70.1 de la Constitución y señala que el precepto «no está simplemente dotando a esa ley de un contenido mínimo preceptivo ... Está diciendo que esta materia (las incompatibilidades de Diputados y Senadores) sólo puede ser regulada en la Ley electoral» (47). Asimismo, la sentencia 47/1990, de 20 de marzo, señala que «los requisitos para acceder a cargos electivos de representación política, a través de procesos electorales generales, deben regularse mediante Ley orgánica, no porque esta exigencia se deduzca expresamente del artículo 23.2 de la Constitución, sino porque se deriva manifiestamente del artículo 81.1» (48).

B) *Las condiciones de inelegibilidad en el régimen electoral general y en la designación de Senadores autonómicos*

Los Estatutos de Autonomía incluyen normas procedimentales especialmente rigurosas para la sanción de determinadas leyes que requieren el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. A esta vía se han remitido muchos Estatutos para la aprobación de algunas leyes imponiendo para determinados asuntos mayorías cualificadas y, curiosamente, es muy frecuente que esta exigencia se requiera para las Leyes electorales autonómicas (49).

---

(46) En este sentido, BALLARÍN mantiene que, «a mayor abundamiento, la reserva a la Ley orgánica del desarrollo del artículo 23 CE se ha visto ampliada por la referencia del art. 81.1 CE al “régimen electoral general”, de suerte que, aún cuando no se considerara que la regulación de las inelegibilidades e incompatibilidades atañe al “desarrollo directo” del derecho de acceso y permanencia en cargos públicos, procedería igualmente que aquélla se hiciera en Ley orgánica, al pertenecer inequívocamente a lo que la Sentencia 38/1983, de 20 de mayo, califica de “primario y nuclear en el régimen electoral” (FJ 2)». BALLARÍN IRIBARREN, J.: «Círculo de impaciencias: la sentencia 72/1984, de 14 de junio, en el recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del Proyecto de Ley orgánica de incompatibilidades de diputados y senadores», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pág. 239.

(47) STC 72/1984, de 14 de junio, FJ 3.

(48) STC 47/1990, de 20 de marzo, FJ 7.

(49) Exigencia que aplaude MARTÍN MATEO por cuanto «no parece razonable que normas de tanta trascendencia como las que afectan al régimen electoral general puedan apro-

¿Por qué se permite la introducción de nuevas condiciones de inelegibilidad en leyes autonómicas que, por tanto, carecen de la naturaleza de leyes orgánicas?

El Tribunal Constitucional entiende que «frente a la expresión régimen electoral general se contemplan diversos regímenes electorales especiales y particulares: así la elección de Senadores por las Comunidades Autónomas queda deferida a sus Estatutos (artículo 69.5 de la Constitución)» (50) y que las peculiaridades del catálogo de inelegibilidades están directamente vinculadas al carácter específico de representantes de las Comunidades Autónomas que poseen estos Senadores ya que «designar a los Senadores de una Comunidad Autónoma es un aspecto de la autonomía» (51).

Asimismo, en la Sentencia sobre la «Ley de designación de Senadores representantes de Euskadi», el Alto Tribunal se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la fijación de condiciones de elegibilidad añadidas a las generales de los Senadores, declarando que la especificidad del proceso de acceso a la condición de Senador de los designados por las Comunidades Autónomas, «nace de que, por corresponderles estos Senadores a las Comunidades Autónomas en cuanto tales, se confiere a los Estatutos un margen para precisar alguna condición directamente conectada con el carácter propio de dicha designación, dentro del mínimo fijado por el artículo 70.1 de la Constitución». Por otra parte, la remisión contenida en el artículo 69.5 de la Constitución a «lo que establezcan los Estatutos en este punto» da lugar a que «la regulación del estatuto de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas no caiga íntegramente bajo la legislación electoral general» (52).

En contra de la introducción de nuevas condiciones de inelegibilidad en las leyes autonómicas, podría argumentarse que la distinción entre el régimen electoral general y el régimen de las elecciones que se celebran para las instituciones representativas de la Comunidad Autónoma (para las que

---

barse por mayoría simple o, a veces, mínima mayoría». MARTÍN MATEO, R.: *Manual de Derecho autonómico*, Madrid, 1984, pág. 206. Entre las normativas autonómicas que regulan este procedimiento y exigen mayorías reforzadas para la aprobación de la ley electoral autonómica mencionamos el art. 13 EV que exige una mayoría de tres quintos; art. 25.2 EAs que señala una mayoría especial; y art. 18.6 ER y art. 20.3 RB que preceptúan mayoría absoluta.

(50) STC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 3.

(51) STC 4/1981, de 18 de marzo, FJ 1.d).

(52) STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.b).

sí goza de habilitación legislativa en esta materia puesto que las causas de inelegibilidad e incompatibilidad afectan a puestos o cargos que se desempeñan dentro del ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma) pierde significación ante el hecho de que la designación de los Senadores autonómicos tenga por objeto una institución de ámbito nacional como es el Senado.

Ahora bien, la especificidad del modo de acceso de los Senadores representantes de las Comunidades Autónomas frente al previsto para los Senadores de las provincias «presenta el rasgo diferencial de que es una elección de segundo grado, en el seno de las asambleas legislativas» (53). Esta afirmación requiere dos matizaciones. En primer lugar, la especificidad del modo de acceso en ningún modo permite dudar de la calificación del Senador como cargo *representativo* puesto que el criterio al que debe acudirse para la calificación del cargo como tal es el carácter (representativo) del *órgano* del que forma parte y no su relación (directa) con el cuerpo electoral (54). En segundo lugar, confiere a los Estatutos un margen para precisar alguna condición directamente conectada con el carácter propio de dicha designación (55). El margen conferido por el art. 69.5 de la Constitución puede comprender tanto la regulación de los trámites procedimentales de la designación como las condiciones subjetivas de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas. De este modo, la cláusula contenida en aquel precepto constitucional permite que los Senadores autonómicos, para las condiciones y modalidades de su designación, queden sometidos al ordenamiento jurídico estatutario de un modo directo (cuando estas condiciones y modalidades las establece el propio Estatuto) o de un modo derivado

---

(53) STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.b).

(54) Esta es la interpretación que actualmente mantiene el Tribunal Constitucional en la sentencia 163/1991, de 18 de julio (FJ 3). Hasta esa fecha, el Alto Tribunal negó la condición de cargos públicos a los efectos del art. 23.2 CE a los miembros de las instituciones a las que se accede a través de una elección de segundo grado (STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En la doctrina, FOSSAS ESPADALER ha afirmado que estamos ante un cargo electo según las normas y procedimientos electorales pero que resulta de difícil encaje en el esquema del art. 23.2 CE basándose en que el acceso y permanencia en el cargo de Senador no van vinculados a la voluntad de los electores. El acceso porque no se asegura con la elección del cuerpo electoral y la permanencia porque puede no coincidir con el mandato electoral original sino con el mandato del Senado. Sin embargo, como acertadamente concluye, les es absolutamente aplicable a estos Senadores el mismo *status* que al resto de Senadores. FOSSAS ESPADALER, E.: *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 122 y 123.

(55) STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.b).

(cuando la remisión estatutaria se plasma en una ley electoral autonómica).

Para acabar con nuestro razonamiento aún podemos mantenerse una interpretación favorable a la ampliación del catálogo de inelegibilidades en el seno de la legislación autonómica basándonos en el juego de algunos preceptos de la LOREG. Así, conforme al apartado 2 de la Disposición adicional primera, el artículo 6 –que contiene la regulación general de las inelegibilidades–, en cuanto comprendido entre el 1 y el 42, es aplicable en las elecciones a Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Pero como el apartado 4 de la misma Disposición adicional primera no incluye a este artículo 6 entre los que no son susceptibles de modificación o sustitución por la legislación autonómica, el precepto puede ser completado o ampliado mediante el establecimiento de nuevas causas de inelegibilidad en relación con tales elecciones (56).

### C) *Fundamento y límites de las condiciones de inelegibilidad de los Senadores de designación autonómica*

Entre otros requisitos de elegibilidad para los Senadores autonómicos introducidos por la legislación electoral de las Comunidades Autónomas podemos enumerar la exigencia de ser miembro del Parlamento designante (57); la de reunir la condición política de miembro de la Comunidad Autónoma de que se trate (58) u otras exigencias como las de declarar la aceptación del

---

(56) ENTRENA CUESTA, R.: «Artículo 6», en *Comentarios a la LOREG*, dir. L.M. Cazorla Prieto, Civitas, Madrid, 1986, pág. 75.

(57) Exigido por prescripción estatutaria en Cataluña (art. 34.1 EC), Andalucía (art. 30.12 EA), Cantabria (art. 9.1.h ECant), Canarias (art.12.d ECan), Extremadura (art. 20.1.d EE), Islas Baleares (art. 28.1 EB), Madrid (art. 14.12 EM) y Castilla-León (art. 13.5 ECL). Exigido por ley en Aragón (art. 2 LDSAr); La Rioja (art. 2.1 LDSR) y Castilla-La Mancha (art. 2 LDSCM). No se exige este requisito en el País Vasco, Galicia, Principado de Asturias, Región de Murcia, Navarra y Comunidad Valenciana.

(58) Exigido por las Comunidades Autónomas del País Vasco (art. 2 LDSV), Asturias (art. 2 LDSAst), Murcia (art. 2 LDSMur), Comunidad Valenciana (art. 4 LDSCV), Navarra (art. 201.3 RV).

Señalemos, en último lugar, que se llega al mismo resultado de tener que reunir la condición política de miembro de la Comunidad de que se trate los candidatos a Senadores de aquellas Comunidades en las que se requiere para ser designado Senador la condición de Diputado autonómico y, a su vez, para obtener este último mandato, la ley electoral correspondiente exige la citada condición política de miembro de la Comunidad. Se añadirían así a la

cargo (59) o ser propuesto candidato (60), aunque estos dos últimos no constituyen propiamente requisitos de elegibilidad sino que más bien se integran en el procedimiento de designación (61).

Cuando el Tribunal Constitucional se ha pronunciado con respecto a algunos de los requisitos antes enunciados va a aceptar la introducción de una nueva causa de elegibilidad desde la perspectiva de la igualdad (62). Es éste

---

lista anterior las siguientes Comunidades Autónomas: art. 10 de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Comunidad de Cataluña; arts. 2 y 4 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía (LEA); arts. 2.1 y 3.1 de la Ley 5/1987, de 27 de marzo, modificada por Ley 4/1991, de 22 de marzo, de elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria (LECant); art. 2.1 de la Ley 3/1991, de 21 de marzo, modificada por Ley 2/1991, de 10 de marzo y Ley 5/1995, de 1 de abril, de elecciones a la Diputación General de La Rioja (LER); art. 2 y 3.1 de la Ley 3/1987, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral de Canarias (LECan); arts. 2.1 y 4 de la Ley 2/1987, de 16 de marzo, modificada por Ley 2/1991, de 21 de marzo, de elecciones a la Asamblea de Extremadura (LEE); arts. 2.1 y 3 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, modificada por Ley 4/1995, de 21 de marzo y Ley 5/1995, de 28 de marzo, electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (LEB); arts. 2.1 y 3.1 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, modificada por Ley 2/1991, de 21 de marzo y Ley 5/1995, de 28 de marzo, electoral de la Comunidad de Madrid (LEM); arts. 2.1 y 3.1 de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, modificada por Ley 4/1991, de 20 de marzo, electoral de Castilla y León (LECL); arts. 2.1 y 3.1 de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, modificada por Ley 4/1991, de 20 de marzo y Ley 3/1995, de 29 de marzo, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón (LEAr) y arts. 2.1 y 3.1 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, modificada por Ley 5/1990, de 26 de diciembre y Ley 1/1991, de 20 de marzo, electoral de Castilla-La Mancha (LECM). Sólo en la Comunidad de Galicia se exime del requisito que tratamos.

(59) Art. 2 LDSAst; art. 9.2 LDSMur; art. 4.2 LDSCV (aunque no establece el carácter previo de la declaración, incluye la aceptación caso de ser designado y art. 178 RAr (tras la designación sin que constituya requisito de elegibilidad).

(60) Se exige este requisito en art. 2.1 LDSAr; art. 2 LECL; art. 5 LDSV; art. 165.3 RG; art. 139.3 RC; art. 164.3 RA; art. 3 LDSAst; arts. 2 y 3 LDSCant; art. 5 LDSMur; art. 9 LDSCV; art. 201.5 RN; art. 181.3 RB; art. 74.3 RE; art. 165.5 RM y art. 5 LDSCCL. Sólo en Canarias no aparece tal limitación por imposición legal o reglamentaria aunque los distintos acuerdos de la Mesa del Parlamento sobre la designación de Senadores llegan al mismo resultado por cuanto la votación se hace conjuntamente para los candidatos propuestos haciéndose constar en las papeletas sí, no o abstención.

(61) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *op. cit.*, pág. 161.

(62) Muy sintéticamente, el Tribunal Constitucional considera legítima la inclusión de la exigencia de ser miembro del Parlamento designante: «siendo los Senadores del art. 69.5 designados por las respectivas Comunidades Autónomas, éstas pueden optar y efectivamente han optado, dentro del marco de autonomía a que antes hemos hecho referencia e independientemente de que sus Senadores deban o no ser miembros de las respectivas Asambleas legislativas, entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea legislativa o con la legislatura del Senado...». STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 3.b). En cuanto a la licitud de la exigencia de reunir la condición política de miembro de la Comuni-

el criterio a seguir cuando de introducir nuevas causas de elegibilidad se trate: el legislador es libre –en el marco de la Constitución– de establecer el cuadro de inelegibilidades que estime oportuno. Por lo tanto, también el legislador autonómico podrá hacerlo siempre que el criterio no introduzca discriminación alguna y, por tanto, no se traduzca en trato arbitrario. El Tribunal Constitucional afirma que «en todo caso, la inadmisibilidad de tales limitaciones vendría dada, dentro del marco constitucional descrito, por el hecho de que fuesen *discriminatorias*» (63) y que «la exclusión *razonada* de un candidato por no “reunir los criterios que señalen las leyes” no puede reputarse, en si misma, lesiva del derecho fundamental comprendido en el art. 23.2 de la Constitución» (64).

En resumidas cuentas, la introducción de inelegibilidades está supeditada a la razonabilidad con arreglo a los parámetros interpretativos que el Tribunal Constitucional mantiene sobre el juicio de igualdad.

Existe un amplio consenso doctrinal en torno a la idea de que el derecho de acceso a cargos públicos constituye una concreción del principio de igualdad configurándose como «una manifestación de dicho principio que sin reiterarlo explicita su contenido» (65).

En el acceso a los cargos públicos representativos el principio de igualdad se proyecta de forma diversa. Así, sobre el derecho de sufragio pasivo el acceso en condiciones de igualdad hace referencia a una igualdad de oportunidades o si se prefiere en «una igualdad formal, esto es, a una igualdad en las situaciones» (66).

---

dad Autónoma de que se trate, el Tribunal Constitucional ha señalado que es del mismo tipo que el de ser miembros del Parlamento de la Comunidad Autónoma y exigir la condición política de vascos está en conexión directa con su carácter de Senadores designados por el Parlamento de la Comunidad Autónoma. STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.b).

(63) STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.d). La cursiva es nuestra.

(64) STC 24/1989, de 2 de febrero, FJ 4. La cursiva es nuestra.

(65) PULIDO QUECEDO, M.: *op. cit.*, pág.137. En el mismo sentido, FOSSAS ESPADALLER, E.: *op. cit.*, págs. 106 y ss. Han sido numerosas las sentencias en las que el Tribunal Constitucional ha debido pronunciarse sobre la posible violación del principio de igualdad con ocasión del acceso a cargos y a funciones públicas. Entre otras, pueden señalarse SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 24/1989, de 2 de febrero; 36/1990, de 1 de marzo; 214/1990, de 20 de diciembre.

(66) PULIDO QUECEDO, M.: *op. cit.*, pág. 152.

En el ámbito del Derecho parlamentario, significa la prohibición de la existencia de obstáculos artificiales o la configuración de situaciones de inferioridad frente a otros representantes. Por tanto, puede decirse que el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos en el ámbito del Derecho parlamentario, derecho que viene a concretar la exigencia de igualdad del art. 14 CE, no permite circunstancia o acepción personal que justifique diferenciación en el acceso al cargo o en el *status* de tal cargo.

En el ámbito del Derecho electoral, la finalidad perseguida es la de facilitar el ejercicio del derecho, esto es, asegurar la igualdad de oportunidades para que todos los candidatos accedan en condiciones de igualdad a los cargos públicos. Es en este ámbito del Derecho electoral donde la configuración de la igualdad como igualdad de oportunidades se produce con mayor intensidad.

Desde un punto de vista teórico, el reconocimiento del principio de autonomía en el artículo 1.2 CE es el título que legitima la existencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos lo que da lugar a una diversificación de las posiciones jurídicas individuales. En concreto, cuando la Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma ejerce su potestad normativa en materia electoral incide en el *status* de los individuos al establecer derechos y deberes tan sólo para sus ciudadanos, sujetos de modo general al ordenamiento (67). Por ello, el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio que se predica en el artículo 139.1 de la Constitución «no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones» (68). Los derechos fundamentales son siempre un límite a esa diversificación porque así lo reconoce la Constitución española que reserva el «desarrollo directo» de aquéllos a la competencia exclusiva del Estado. Pero, a salvo tales condiciones básicas, corresponden a las Comunidades Autónomas competencias para dictar normas de regulación del ejercicio del derecho fundamental al cargo público. La habilitación se encuentra plasmada en el art. 69.5 CE y en los propios Estatutos de cada Comunidad Autónoma, corroborado reiteradamente por la jurisprudencia constitucional (69).

---

(67) DE OTTO PARDO, I.: «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, vol. II, 1984, pág. 59.

(68) STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2.

(69) SSTC 4/1981, de 18 de marzo, FJ 1.d); 38/1983, de 16 de mayo, FJ 3; 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.b).

En la práctica, las Comunidades Autónomas, al hacer uso de su potestad normadora tanto en la materia que nos ocupa como en otras, deben respetar y mantener un mínimo de homogeneidad en las posiciones jurídicas de todos los españoles (70). Este mínimo es el garantizado por la normativa contenida en la LOREG y se admite, desde el punto de vista constitucional, la posibilidad de sustraer en parte a la regulación de aquella norma las causas de inelegibilidad de los Senadores designados. Las causas consignadas en la normativa electoral autonómica entran, en todo caso, dentro del margen conferido por la Constitución a los Estatutos para exigir alguna condición directamente conectada con el carácter propio de la designación senatorial y no suponen un trato arbitrario al no reflejar ninguna causa basada en circunstancia personal, que es esto lo que significa el principio de igualdad: el mantenimiento de un criterio objetivo al introducir las especialidades autonómicas.

Es razonable que si un Senador va a ser designado mediante un procedimiento que asegure su vinculación a la Comunidad Autónoma y que, además, va a convertirse en la voz permanente de esa Comunidad Autónoma en una institución central del Estado, se le exija la condición política de miembro de la Comunidad de que se trate. Las mismas razones justifican que se le exija ser miembro del Parlamento designante o reunir las condiciones para ser Diputado autonómico sin tener que ostentar tal condición.

No olvidemos, asimismo, que en todos estos casos y tratándose de derechos la legislación electoral autonómica no podrá desconocer el «contenido esencial» del derecho ni someterlo «a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección» (71) con lo que el requisito en sí no podrá ser tachado de inconstitucional.

El doble régimen de idoneidad subjetiva al que quedan sometidos los Senadores de designación no produce contraposición entre el ordenamiento jurídico estatal y el autonómico sino que, por el contrario, ambos son complementarios para definir el estatuto personal de los Senadores de representación autonómica ya que lo específico de éstos es, precisamente, su vinculación con la Comunidad Autónoma sobre la que recae su elección.

---

(70) DE OTTO Y PARDO, I: «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional»..., págs. 54 y ss.

(71) STC 72/1984, de 14 de junio, FJ 2.

#### IV. CONCLUSIONES

A lo largo de este estudio hemos ido desbrozando algunas de las cuestiones problemáticas que plantea la regulación de las condiciones de inelegibilidad que afectan a los Senadores de designación autonómica y, en definitiva, podemos apuntar las respuestas a los interrogantes que abríamos en la introducción de nuestro trabajo.

Desde un punto de vista formal, nuestra Constitución no impone una reserva estatutaria en materia de procedimiento de designación de Senadores ya que esta reserva se concreta en el contenido mínimo que refleja el art. 147.2 CE. En realidad, nos hallamos ante lo que la jurisprudencia constitucional ha catalogado como *reserva relativa* que permite la remisión de la regulación de la materia concreta a una norma de desarrollo del Estatuto de Autonomía. La remisión que realice el Estatuto de Autonomía se puede plasmar, en primer lugar, en una ley autonómica, técnica ampliamente utilizada por las Comunidades Autónomas y por la que claramente abogamos ya que, con ello, se contempla en un texto único, garantizando la coherencia normativa y coadyuvando a la seguridad jurídica, toda la regulación que afecte al *status* de esta categoría de Senadores. Ello no es óbice para que se contengan en otras fuentes las normas aplicables al procedimiento de designación. De este modo, los Reglamentos parlamentarios cumplen con una función electiva evidente pero su contenido debe siempre limitarse al aspecto procedimental de la designación excluyéndose la posibilidad de que introduzcan nuevas condiciones de inelegibilidad. Sería de todo punto deseable que estas Leyes de designación se recubriesen de una garantía formal cual es la de su aprobación por mayoría reforzada, cautela establecida dada la importancia de la materia que están llamadas a regular y su incidencia en el régimen electoral que, en muchas Comunidades Autónomas, ya se aprueba con esta exigencia de votación por mayoría cualificada.

Desde el punto de vista material, se deduce claramente del art. 149.1.1 CE que puede una normativa autonómica incidir en el ejercicio de un derecho fundamental ya que sólo corresponde a la competencia estatal exclusiva el «desarrollo directo» de los derechos fundamentales y operando la exigencia de igualdad de todos los españoles del art. 139.1 CE también en materia electoral pero entendida aquélla como no discriminación entre vecinos de los distintos lugares del territorio nacional y no en el sentido de exigir una uniformidad en las regulaciones autonómicas. Además, la introducción de una nueva condición de inelegibilidad que afecte a los Senado-

res de designación autonómica entra dentro de las competencias reconocidas al legislador autonómico al autorizarlo el párrafo 5 del artículo 69 de la Constitución («de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos»); en todo caso, los límites a la legislación electoral autonómica se establecen siempre en base a dos argumentos, a saber, la observancia de la reserva legal y que el fundamento del nuevo requisito sea objetivo y razonable.