

# LOS EMPADRONAMIENTOS FRAUDULENTOS O DE CONVENIENCIA TRAS LA LO 2/2011, DE 28 DE ENERO, POR LA QUE SE MODIFICA LA LOREG

ANTONIO MAGDALENO ALEGRÍA  
*Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional  
Universidad de Cantabria*

**RESUMEN.** Con motivo de las elecciones municipales, los partidos políticos suelen denunciar irregularidades en el censo electoral. Se trata del fenómeno conocido como empadronamientos fraudulentos o de conveniencia, que consiste en aumentar artificialmente el censo electoral de una entidad local, normalmente con escasa población, al objeto de tratar de conseguir un mejor resultado electoral por parte de una determinada candidatura.

La LO 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la LOREG, ha introducido importantes novedades con el fin de evitar dicha corruptela. Probablemente, la novedad más importante consiste en que los representantes de las candidaturas o de los partidos políticos pueden impugnar, tanto en vía administrativa como en sede jurisdiccional, el censo electoral de las circunscripciones que hayan registrado un incremento de residentes significativo y no justificado.

La presente aportación analiza y valora, desde una perspectiva global, todos aquellos mecanismos que contempla el ordenamiento jurídico para evitar los empadronamientos fraudulentos y, por ende, la falsificación de los resultados electorales.

**PALABRAS CLAVE.** Derecho electoral, irregularidades en el censo electoral, falsificación de resultados electorales.

---

**ABSTRACT.** On the occasion of municipal elections, political parties use to report irregularities in the electoral registration. It's the commonly known as illegal or convenience registrations phenomenon, that consists in the artificial increase of the electoral registration at a local entity that usually has a low population, in order to get a better electoral result on a list of candidates' part.

The 2/2011 Organic Law of 28th of January that modifies the LOREG has introduced important novelties in order to avoid this kind of corruption. The most important of these novelties is probably that the representatives of the candidates or of the political parties may claim,

both in the administrative way and in the jurisdictional see, the electoral registration in those constituencies that have increased their population in a significant and unjustified way. Present contribution analyzes and assess from a global view all those mechanisms that the legal system considers to avoid the illegal registrations and consequently the falsification of electoral results.

**KEYWORDS.** Electoral law; irregularities in the electoral registration; falsification of electoral results.

### SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS IMPUGNACIONES DEL CENSO ELECTORAL ANTES DE LA LO 2/2011, DE 28 DE ENERO, POR LA QUE SE REFORMA DE LA LOREG. III. LA ELABORACIÓN DEL CENSO ELECTORAL. IV. LOS CONTROLES SOBRE EL CENSO ELECTORAL. V. LAS RECLAMACIONES ADMINISTRATIVAS CONTRA EL CENSO ELECTORAL. VI. LOS RECURSOS JURISDICCIONALES EN MATERIA CENSAL. VII. CONCLUSIONES FINALES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El artículo 2 de la LOREG establece que el derecho de sufragio corresponde a los españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral correspondiente. Por tanto, el ejercicio efectivo del derecho de sufragio activo se encuentra sujeto a un importante requisito administrativo, la inscripción en el censo electoral vigente<sup>1</sup>.

La elaboración y corrección del censo electoral no es una cuestión baladí<sup>2</sup>, pues a lo largo de la historia constitucional española su manipulación ha sido una de las principales formas de fraude electoral. Precisamente, una modalidad de alteración del censo electoral son los denominados empadronamientos fraudulentos o de conveniencia. Se trata de una corruptela que consiste en aumentar artificialmente el censo electoral de una entidad local, normalmente con escasa población, al objeto de tratar de conseguir un mejor resultado electoral por parte de una determinada candidatura.

Si bien en las elecciones generales, europeas o autonómicas resulta sumamente difícil modificar la voluntad manifestada por los electores mediante la citada corruptela, lo cierto es que en las elecciones municipales, especialmente en localidades con escasa población, la alteración del censo electoral puede supo-

---

1. Sobre la cuestión, véase STC 154/1988, de 21 de julio, FFJJ 3º y 7º.

2. De hecho, el artículo 139.1 de la LOREG castiga con penas de seis meses a dos años y de multa de seis a veinticuatro meses a los funcionarios públicos que incumplan las normas que regulan la elaboración, vigencia, actualización y rectificación del censo electoral.

ner un cambio en la composición del pleno municipal y, por ende, de la titularidad de la alcaldía. Se trata de una posibilidad que no es impensable en España, si se tiene en cuenta el gran número de municipios existentes (concretamente hay 8.111) y su relativamente escasa población (5.791 de ellos tienen menos de 2.000 habitantes). De hecho, no es algo extraño que, con motivo de la celebración de las elecciones municipales, los medios de comunicación se hagan eco de denuncias presentadas por partidos políticos sobre inscripciones fraudulentas en los censos electorales. En las citadas denuncias se suele aludir a empadronamientos en bloque de personas que no residen efectivamente en el municipio, normalmente meses antes de la celebración de las elecciones; a docenas de personas empadronadas en un mismo domicilio (vinculado, en muchos casos, a una candidatura que concurre a las elecciones) o, incluso, a personas empadronadas en una nave industrial o agrícola. La picaresca descrita no sólo está motivada por cuestiones exclusivamente de carácter político, sino que también puede responder a intereses económicos como, por ejemplo, la especulación urbanística o la instalación de una infraestructura conflictiva en el término municipal como, por ejemplo, una incineradora o una central térmica<sup>3</sup>.

## II. LAS IMPUGNACIONES DEL CENSO ELECTORAL ANTES DE LA LO 2/2011, DE 28 DE ENERO, POR LA QUE SE MODIFICA LA LOREG

La experiencia acumulada durante los distintos procesos electorales ha sido la principal razón para la aprobación de la última reforma de la LOREG en materia censal. En lo referente a la cuestión de los empadronamientos de conveniencia, si bien han sido importantes las distintas resoluciones de la Oficina del Censo Electoral (en adelante, OCE) y de la Junta Electoral Central (en adelante, JEC), quizá el punto de inflexión, al menos en relación a la rectificación del censo durante el período electoral, lo constituyen dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional<sup>4</sup>.

3. Sobre la cuestión, véase SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: "Empadronamientos fraudulentos y sistema electoral", en BIGLINO CAMPOS, P. (Dir.): *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid, 2008, pág. 260.
4. Concretamente se trata la STC 148/1999 y de la STC 149/1999, ambas de 4 de agosto. Sobre las mismas, véase REVIRIEGO PICÓN, F.: "Los empadronamientos de conveniencia: picaresca censal y recurso contencioso electoral (notas a las STC 148 y 149/1999, de 4 de agosto)", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 47, 1999, págs. 213 y ss.

El primer caso se suscitó con motivo de las elecciones locales de 1999 en el municipio de Valdeconcha (Guadalajara). En el citado municipio residían 68 habitantes con derecho a voto, sin embargo, días antes de la celebración de las elecciones se empadronaron 69 personas a la vez, muchas de ellas en el domicilio del alcalde. Las citadas personas, al no encontrarse inscritas en el censo electoral, por haberse empadronado días antes de las elecciones, formularon una reclamación a la OCE, que fue estimada y, por tanto, se rectificó el censo electoral y se las incluyó en el mismo. Como se observa, el censo electoral del citado municipio pasó de 68 a 137 electores. El segundo caso, muy similar al primero, se suscitó en Fontanilles (Girona). En el citado municipio, el aumento de los empadronamientos antes de las elecciones fue algo menor, concretamente se inscribieron 38 personas en el padrón, que representaban casi el 35% del electorado.

Celebradas las elecciones municipales y proclamados los candidatos electos, se interpusieron sendos recursos contencioso-electorales. Los oportunos fallos declararon la nulidad de las elecciones y ordenaron la celebración de una nueva convocatoria electoral. Contra las sentencias se interpusieron los pertinentes recursos de amparo, que fueron resueltos mediante la STC 148/1999 y la STC 149/1999, ambas de 4 de agosto. Pues bien, en las citadas sentencias, tras constatar que el recurso contencioso-electoral no es un cauce apropiado para impugnar un resultado electoral sobre la base de irregularidades en el censo electoral, se reconoció la existencia de una importante laguna legal en la LOREG, puesto que la regulación entonces vigente no contemplaba “cauces legales idóneos para que los actores políticos puedan impugnar con eficacia durante el período electoral las posibles irregularidades del censo que pueden ser determinantes de los resultados electorales<sup>5</sup>”. Circunstancia que, como el propio Tribunal Constitucional reconoció, “posibilita de hecho, en la medida en que no existe remedio adecuado, que eventuales maniobras auténticamente fraudulentas lleguen a alcanzar su torpe designio<sup>6</sup>”.

Como se observa, en los aludidos casos se hizo patente la necesidad de reformar la LOREG, cuestión que se realizó mediante la LO 2/2011, de 28 de enero. Ahora bien, la reforma de la LOREG trata de establecer una regulación lo más completa posible al objeto de evitar los empadronamientos fraudulentos. Así, de un lado, se contempla una serie de mecanismos de carácter preventivo que tienen la finalidad de asegurar la veracidad del contenido del censo como, por ejemplo, la exclusión de la posibilidad de solicitar la rectificación del censo por cambio de residencia de una circunscripción a otra producido en los dos meses anteriores a la convocatoria electoral. De otro

---

5. Véase STC 148/1999, de 4 de agosto, FJ 5º.

6. Véase STC 148/1999, de 4 de agosto, FJ 8º y STC 149/1999, de 4 de agosto, FJ 7º.

lado, la reforma también incluye mecanismos de reacción, que permiten a los competidores electorales reclamar contra los empadronamientos sospechosos tanto en vía administrativa como en sede jurisdiccional.

Pues bien, a continuación se analizarán todas aquellas cuestiones que inciden en los empadronamientos fraudulentos. Así, en primer lugar, se aludirá a la elaboración y actualización del censo electoral. En segundo lugar, se estudiarán los controles que efectúa la OCE sobre el contenido del censo electoral. En tercer y cuarto lugar, se analizarán las reclamaciones administrativas y los recursos jurisdiccionales contra el censo electoral. Y, finalmente, se realizará una sintética valoración sobre la reciente reforma de la LOREG.

### III. LA ELABORACIÓN DEL CENSO ELECTORAL

El censo electoral es el documento público que contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio. El censo electoral está compuesto por el censo de los electores residentes en España y por el censo de los residentes-ausentes que viven en el extranjero (art. 31.2 LOREG<sup>7</sup>), y la inscripción en el mismo es obligatoria (art. 32.1 LOREG). El censo electoral es único para todo tipo de elecciones<sup>8</sup>, sin perjuicio de su eventual ampliación en el momento de la celebración de dos tipos de elecciones: de un lado, en las elecciones municipales, en las que también gozan del derecho de sufragio los residentes extranjeros en España que tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea y quieran ejercer el derecho de sufragio en España o cuyos respectivos países de origen permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un tratado. De otro, en las elecciones al Parlamento europeo también gozan de derecho de sufragio todas las personas residentes en España que tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea.

En virtud del artículo 29 de la LOREG, la OCE<sup>9</sup>, encuadrada en el Instituto nacional de Estadística (en adelante, INE), se encarga de la elaboración del

- 
7. No obstante, téngase en cuenta que la LO 2/2011 ha modificado el artículo 2.3 de la LOREG en el sentido de que establece que en el caso de las elecciones municipales es imprescindible para el ejercicio del derecho de sufragio figurar inscrito en el censo de españoles residentes en España.
  8. Véase STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 5º.
  9. Desde la aprobación de la LOREG, ha habido una importante polémica doctrinal sobre si la OCE forma parte de la Administración electoral. A modo de ejemplo, entre otros, véanse BASTIDA FREIJEDO, F.J.: "Ley electoral y garantías judiciales", *Cuadernos del Poder Judicial*,

censo, función que, dada su importancia para los procesos electorales, realiza bajo la dirección y supervisión de la JEC. Pues bien, la OCE confecciona el censo a través de los datos obtenidos fundamentalmente de los Ayuntamientos y, en menor medida, a partir de los datos obtenidos de los Consulados, en referencia a los residentes en el extranjero; del registro civil, en relación a los incapacitados; y del registro de penados y rebeldes<sup>10</sup>, para los casos de privación del derecho de sufragio.

En virtud del artículo 17.1 de la LRBRL, los Ayuntamientos son responsables de “la formación, mantenimiento, revisión y custodia del padrón municipal” y, asimismo, tramitan de oficio la inscripción de los residentes en su término municipal<sup>11</sup>. En la práctica, los Ayuntamientos se limitan a realizar una traslación de los datos del padrón municipal al censo electoral<sup>12</sup>. Por tanto, el padrón municipal es sumamente trascendente a los efectos de confeccionar el censo electoral. Pues bien, el empadronamiento está vinculado a la residencia habitual, y la inscripción en el padrón municipal es obligatoria<sup>13</sup>. Como apunta la doctrina<sup>14</sup>, la primera línea de control del censo debe empezar en el momento mismo del empadronamiento, pues de esta forma se evita que las personas que no vivan en un determinado municipio de forma efectiva se inscriban en el mismo. Al respecto, los Ayuntamientos se encargan de vigilar que los datos del padrón concuerden con la realidad (art. 17.2 LRBRL) y, para ello, disponen de distintos instrumentos como, por ejemplo, la posibilidad de exigir el título que legitime la ocupación de una vivienda u otros



- núm. 1, 1986, págs. 25 y ss; FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Estudios de Derecho electoral*, Ediciones jurídicas, Lima, 1997, págs. 292 y ss; GARCÍA SORIANO, M.V.: *Jueces y magistrados en el proceso electoral*, CEPC, Madrid, 2000, pág. 72 y ss; SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: “Empadronamientos fraudulentos y sistema electoral”, ob. cit. pág. 273 y ss. Ahora bien, la STC 148/1999, de 4 de agosto, FJ 7º, zanjó la aludida polémica, pues afirmó que la OCE no se encuentra integrada en la Administración electoral.
10. Sobre la cuestión téngase en cuenta que, como afirma SANTOLAYA MACHETTI, P., “la inhabilitación para el sufragio activo como consecuencia de una condena penal ha desaparecido del Código Penal español desde la LO 19/1995, de 23 de noviembre, por lo que en realidad no existe en nuestro país un solo preso privado de este derecho (...). En la actualidad los presos votan utilizando el mecanismo del voto por correo”. Véase SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Procedimiento y garantías electorales*, Civitas-Thomsom Reuters, Cizur Menor, 2013, págs. 65 y ss.
  11. Véase artículo 32.2 LOREG.
  12. La inscripción en el padrón municipal se regula en los artículos 15 a 17 de la LRBRL y en el RD 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales (en adelante, RPDEL).
  13. Véase artículos 16.1 y 15 de la LRBRL.
  14. Véanse SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: “Empadronamientos fraudulentos y sistema electoral”, ob. cit., pág. 255 y Dictamen del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009, sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, pág. 276.

documentos análogos<sup>15</sup>. Por su parte, el INE puede llevar a cabo labores de control sobre la corrección de los padrones y comunicar a los Ayuntamientos las medidas de pertinente adopción para dotarlos de mayor exactitud<sup>16</sup>.

La actualización del censo electoral es mensual con referencia al día primero de cada mes. Concretamente, los Ayuntamientos tienen la obligación de comunicar mensualmente a las Delegaciones Provinciales de la OCE todas las modificaciones que se produzcan en el padrón municipal. Si incumplen el citado deber, la nueva redacción del artículo 35.2 LOREG establece que el Director de la OCE dará cuenta a la JEC para que ésta adopte las medidas que estime procedentes. El citado precepto no concreta las eventuales medidas que puede adoptar la JEC; ahora bien, parece claro que podrá utilizar las facultades que le atribuye el artículo 19.1 LOREG, en especial, las establecidas en los epígrafes j) y h)<sup>17</sup>. Por su parte, el artículo 35.3 LOREG determina que en la actualización correspondiente al primer mes del año se acompañarán, además, las altas, con la calificación de menor, de los residentes que cumplirán 18 años entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año siguiente.

Otra de las novedades introducidas mediante la LO 2/2011 consiste en adelantar a dos meses la fecha de cierre del censo electoral aplicable a cada elección (art. 39.1 LOREG), así como la eliminación de la posibilidad de solicitar la rectificación del censo por cambio de residencia de una circunscripción a otra realizada con posterioridad a la fecha del cierre del censo para cada elección (art. 39.3 LOREG). El objeto de estas modificaciones consiste en evitar la posibilidad de realizar empadronamientos de conveniencia durante los meses inmediatamente anteriores a la celebración de las elecciones.

Por último, al objeto de asegurar la mayor publicidad y transparencia de los datos contenidos en el censo, la LOREG establece que los datos censales pueden ser objeto de consulta permanente, cuestión que se podrá realizar a través de los Ayuntamientos, Consulados o en las Delegaciones Provinciales de la OCE.

---

15. Véase artículo 59.2 RPDEL.

16. Sobre la cuestión, téngase en cuenta que el artículo 62.2 RPDEL dispone que “si un Ayuntamiento no llevara a cabo dichas actuaciones, el Instituto Nacional de Estadística, previo informe del Consejo de Empadronamiento, podrá acudir a la ejecución sustitutoria prevista en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales que procedan”. Además, téngase en cuenta que el artículo 80 RPDEL dispone que las eventuales discrepancias entre el INE y los Ayuntamientos sobre las operaciones de comprobación y control del padrón municipal serán resueltas por el Presidente del INE, a propuesta del Consejo de empadronamiento.

17. Concretamente los citados apartados del artículo 19.2 de la LOREG establecen las siguientes posibilidades: “j) Ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales. k) Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta la cuantía máxima prevista en esta Ley.

Asimismo, la citada norma prevé que, durante el período electoral, la consulta del censo podrá realizarse mediante medios informáticos, previa identificación del interesado o mediante la exposición al público de la lista de electores.

#### IV. EL CONTROL DEL CENSO ELECTORAL

Como se dijo, la OCE supervisa la elaboración del censo electoral y, a tal efecto, el artículo 30 LOREG le habilita para inspeccionar a los Ayuntamientos y Consulados. Asimismo, tras la reforma de la LOREG de 2011, la OCE controla y revisa “de oficio” las altas y las bajas tramitadas por los órganos competentes, y elabora un fichero nacional de electores, comunicando a la JEC los resultados de los informes, inspecciones y, en su caso, expedientes que se pudieran haber abierto referidos a modificaciones en el censo de las circunscripciones que hayan registrado una alteración del número de residentes significativa y no justificada<sup>18</sup>. Como se observa, la OCE *motu proprio* revisa las altas y las bajas sospechosas de ser empadronamientos fraudulentos.

Sobre la cuestión, se debe tener en cuenta que, en tanto no exista desarrollo reglamentario de la LOREG, la JEC dictó la Instrucción 1/2011, de 24 de marzo, sobre las reclamaciones administrativas relativas a las modificaciones en el censo electoral que pueden realizar los representantes de las candidaturas o de las formaciones políticas<sup>19</sup>. La citada Instrucción contempla, que fuera del período electoral, la OCE publicará en su página web, en un apartado específico<sup>20</sup>, la relación de municipios que hubieren registrado un incremento significativo y no justificado de residentes. Asimismo, prescribe que una vez convocado el proceso electoral, en el plazo de 6 días desde la fecha de la publicación de la convocatoria electoral, la OCE publicará en el correspondiente BO de la provincia y en su página web<sup>21</sup>, en un apartado específico

---

18. Hasta ahora estas disposiciones sólo se contenían a nivel reglamentario.

19. Téngase en cuenta que el precedente del sistema que a continuación se expondrá se localiza en el sistema de alerta sobre altas en el censo establecido por Resolución de la citada Oficina de 24 de febrero de 2006. Sobre el mismo, a modo de ejemplo, véanse SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: “Empadronamientos fraudulentos y sistema electoral”, ob. cit. págs. 270 y ss.; PASCUA MATEO, F.: *El control de las elecciones*, Cívitas, Cizur Menor, 2009, pág. 104 y ss.

20. A modo de ejemplo, se puede consultar el siguiente enlace:

[http://www.ine.es/oficina\\_censo/impugnacion.htm](http://www.ine.es/oficina_censo/impugnacion.htm);

21. A modo de ejemplo, se pueden consultar los siguientes enlaces:

<http://www.diputaciondevalladolid.es/bop/sumarios/2011/abril/02/BOPVA-A-2011-02317.pdf>;

<http://bop.diputaciondezamora.es/recursos/BOP/20110401-41.pdf>;

para ello, la relación de municipios que durante los 6 meses anteriores a la convocatoria electoral hubieran registrado incremento de residentes significativo y no justificado<sup>22</sup>. En la citada relación también se deberá incluir la lista de entidades locales que en los últimos 6 meses no hayan respondido o lo hayan hecho de forma insatisfactoria, a los requerimientos de aclaración de la OCE. En este último caso, la OCE deberá motivar sucintamente las causas de dicha insatisfacción<sup>23</sup>.

En el anexo de la citada Instrucción se establecen los criterios estadísticos para el control de las altas en el censo electoral. Se trata de un sistema de alertas previsto exclusivamente para los municipios de menos de 2.000 habitantes, pues se considera que los empadronamientos sospechosos en estos municipios o en las entidades locales menores tienen mayor trascendencia (cualitativa y cuantitativa) de cara a alterar el resultado electoral.

## V. LAS RECLAMACIONES ADMINISTRATIVAS CONTRA EL CENSO ELECTORAL

La LO 2/2011 ha introducido importantes novedades en cuanto a los sujetos legitimados para impugnar el contenido del censo electoral. Como sintetiza DÍAZ REVOIRO, en la reforma de la LOREG, “el legislador asume que el interés que protege el censo no afecta sólo a los concretos ciudadanos inscritos en el mismo (o excluidos de esa inscripción), sino también a todos los sujetos partícipes en el proceso electoral (y por supuesto al Estado en su conjunto). Si la corrección del censo (y la transparencia en su elaboración y modificación) es requisito inexcusable para la celebración adecuada de un proceso electoral, es claro que hay un interés superior al individual en que dicho registro documental no sea alterado de forma injustificada con fines eventualmente fraudulentos<sup>24</sup>”.

---

22. Concretamente, en las elecciones municipales de 2011 el INE detectó en los seis meses anteriores a la convocatoria de las elecciones locales un "incremento de residentes significativo y no justificado" en 241 entidades locales, 43 de las cuales eran entidades menores.

23. Sobre la cuestión, la Instrucción de la JEC de 7 de abril de 2011, aclaró que: “en la relación de entidades locales que en los seis meses anteriores a la convocatoria electoral hayan registrado un incremento de residentes significativo y no justificado, al que se refiere el punto 1 del apartado segundo de la Instrucción de la JEC 1/2011, deberán distinguirse tres supuestos distintos: que la entidad no haya justificado, a juicio de la Oficina del Censo Electoral, el incremento significativo del censo; que no haya respondido a los requerimientos de dicha Oficina en los plazos establecidos; o que no haya contestado a los requerimientos de la misma pero se encuentre dentro de los plazos establecidos”.

24. Véase DÍAZ REVOIRO, F.J.: “La reforma del censo electoral”, en ÁLVAREZ CONDE, E. (Coord.):

De manera descriptiva, en el presente apartado se expondrán de manera separada los dos tipos de reclamaciones administrativas: de un lado, las reclamaciones contra el censo electoral fuera del período electoral y, de otro, las reclamaciones contra el censo electoral durante el período electoral.

Así, por lo que se refiere a la primera de las cuestiones aludidas, la nueva redacción del artículo 38.2 LOREG prevé que, fuera del período electoral, los representantes de las candidaturas o representantes de los partidos políticos, federaciones o coaliciones podrán impugnar el censo de las circunscripciones que hubieren registrado un incremento de residentes significativo y no justificado que haya dado lugar a la comunicación a la que se refiere el artículo 30 c) LOREG, dentro del plazo de 5 días siguientes al momento en el que tuvieren conocimiento de la referida comunicación. Dicho de otro modo, única y exclusivamente podrán impugnar aquellos empadronamientos que, de acuerdo al sistema de alertas anteriormente citado, son considerados sospechosos de ser irregulares<sup>25</sup>. Como se observa, se regula la posibilidad de recurrir el censo electoral con carácter permanente, pues los eventuales empadronamientos fraudulentos pueden realizarse con mucha antelación a la convocatoria de las elecciones y, de esta manera, conseguir sus objetivos. Las reclamaciones se deberán presentar ante la delegación provincial de la OCE, que deberá resolver en el plazo de 5 días, que en su caso, a la vista de los hechos constatados en el transcurso de sus actuaciones, ordenará las rectificaciones pertinentes.

Pero las novedades introducidas por la LOREG no sólo se circunscriben a períodos no electorales, pues el legislador también ha incluido la posibilidad de realizar reclamaciones contra el censo durante el período electoral, no sólo directamente por las personas físicas en relación a sus datos censales, cuestión que continua vigente (art. 39.3 LOREG), sino que ahora, mediante la inclusión del artículo 39.4 LOREG, se admite que los representantes de las candidaturas puedan presentar reclamación administrativa contra los datos censales<sup>26</sup>. En concreto, esta posibilidad se desarrolla mediante la Instrucción

---

*Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica de Régimen electoral General*, Madrid, Instituto de Derecho Público, 2011, pág. 239.

25. A este respecto, por si hubiera alguna duda, el Acuerdo de la JEC del 11 de octubre de 2011 aclaró que "no cabe que las formaciones políticas lleven a cabo la impugnación del censo de entidades locales no incluidas en dicha relación".

26. En referencia a esta última cuestión, el Acuerdo de la JEC de 7 de abril de 2011 realizó una interpretación amplia de la legitimación para formular las reclamaciones contra el censo electoral recogidas en el artículo 39.4 de la LOREG y, por ende, admitió la posibilidad de que los promotores de agrupaciones de electores puedan realizar impugnaciones del censo en las circunscripciones que en los seis meses anteriores hayan registrado un incremento de residentes significativo y no justificado que haya dado lugar a la comunicación a que se refiere el artículo 30.c de la LOREG, pues "de lo contrario se estaría introduciendo

1/2011, de 24 de marzo, de la JEC<sup>27</sup>, donde se prescribe que las candidaturas podrán reclamar contra las inscripciones censales de aquellos municipios que durante los 6 meses anteriores hayan registrado un aumento de residentes significativo y no justificado, o que, durante el citado período, no hayan respondido a los requerimientos de aclaración de la OCE o que lo no hayan hecho satisfactoriamente. Los representantes de las candidaturas dispondrán de un plazo de 8 días, a contar a partir del sexto día posterior a la convocatoria de las elecciones, para presentar sus reclamaciones ante la correspondiente Delegación Provincial de la OCE, que deberá resolver en el plazo de 3 días y, en su caso, a la vista de los hechos constatados en sus actuaciones, podrá ordenar las rectificaciones pertinentes de acuerdo a lo previsto en el artículo 39.6 de la LOREG. Como se observa, se trata de una reclamación con un objeto muy limitado y con plazos muy breves. En definitiva, se trata de la respuesta del legislador a la laguna de la regulación electoral anterior, puesta de manifiesto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional anteriormente citada, donde no existía la posibilidad de impugnar durante el período electoral por parte de los competidores electorales las modificaciones del censo sospechosas y, por ende, salir al paso de la consecución de los irregulares fines perseguidos.

## VI. LOS RECURSOS JURISDICCIONALES EN MATERIA CENSAL

Las decisiones adoptadas por las Delegaciones Provinciales de la OCE que resuelvan las reclamaciones contra el censo también son revisables ante la jurisdicción.

Concretamente, por referencia a las reclamaciones contra el censo formuladas fuera del período electoral, se prevé que contra las resoluciones de la OCE pueda interponerse recurso ante el Juez de lo Contencioso-Administrativo. De conformidad a lo establecido en el artículo 38.4 LOREG, los citados recursos se tramitarán por el procedimiento preferente y sumario previsto en el artículo 53.2 de la Constitución. En cuanto a la legitimación procesal para su

---

una desigualdad entre las candidaturas no querida por el legislador y que podría atentar contra los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución.”

27. Sobre la cuestión, téngase en cuenta que el precedente de esta posibilidad se encuentra en la regulación contenida en la Resolución de la OCE de 24 de febrero de 2006. Sobre la regulación y propuestas de mejora, véanse SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: “Empadronamientos fraudulentos y sistema electoral”, ob. cit. pág. 270 y ss.; PASCUA MATEO, F.: *El control de las elecciones*, ob. cit., pág. 101 y ss.

interposición, parece claro que no sólo están legitimados los electores afectados directamente por la inscripción censal, sino también los sujetos aludidos en el artículo 38.2 LOREG, esto es, los representantes de las candidaturas o representantes de los partidos políticos, federaciones o coaliciones y agrupaciones electorales, como se ha dicho. Su tramitación se realiza de acuerdo a lo establecido en los artículos 114 a 121 de la Ley 29/1998, de 14 de junio, reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativo. A su vez, contra la sentencia dictada por el juez de lo Contencioso-administrativo, los electores, exclusivamente respecto de sus datos censales, podrán interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, dada la conexión existente entre la inscripción censal y el derecho al sufragio<sup>28</sup>. Sin embargo, se considera que los representantes de los partidos políticos no estarían legitimados para interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, pues admitir esta posibilidad implicaría aceptar el denominado “contra-amparo<sup>29</sup>”.

En relación al recurso contra los actos de rectificación del censo electoral durante el período electoral<sup>30</sup>, el artículo 40.1 LOREG establece que contra las resoluciones de la OCE puede interponerse recurso ante el Juez de lo contencioso-administrativo en el plazo de 5 días, que deben entenderse como naturales, a partir de su notificación. Anteriormente era competente el orden jurisdiccional civil, circunstancia que generó numerosas críticas doctrinales<sup>31</sup>. Tras la reforma de la LOREG, se ha unificado en la jurisdicción Contencioso-Administrativa la revisión de los actos censales. Si bien la LOREG no indica el procedimiento que deberá seguirse, se considera que se tramitarán,

---

28. Véase STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3º.

29. Al objeto de aclarar la afirmación realizada arriba, se considera de interés reproducir la posición de CRUZ VILLALÓN sobre el recurso de amparo: “la correcta aplicación del derecho de los derechos sólo puede reclamarla quien entienda que no se le ha reconocido el derecho subjetivo reconocido en la norma («amparo»), no quien entienda que se ha reconocido el derecho que no se contiene en una norma («contra-amparo»). Y en otro momento afirma que “la vertiente objetiva del recurso de amparo (...) siempre será unilateral y limitada, en la medida que sólo puede ser unidireccional, sólo puede ir dirigida a otorgar o denegar los amparos denegados en las resoluciones judiciales precedentes. Nunca podrá ir dirigida a denegar los amparos otorgados por «exceso». (...) No hay más «contra-amparo» posible que en aquellos supuestos en los que simultáneamente (...) se procure el amparo de otro derecho fundamental, sin que sea posible la tutela de otro derecho subjetivo que, por respetable que sea, no tenga el carácter de derecho fundamental”. Véase CRUZ VILLALÓN, P.: “Sobre el amparo”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 41, 1994, pág. 14 y ss.

30. Sobre el origen histórico del citado recurso, véase PASCUA MATEO, F.: *El control de las elecciones*, ob. cit., pág. 119 y ss.

31. Sobre las citadas críticas doctrinales, entre otros, véase FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Estudios de Derecho electoral*, ob. cit., págs. 312 y ss.

al igual que en el caso anterior, por el procedimiento preferente y sumario previsto en el artículo 53.2 de la CE<sup>32</sup>.

En cuanto a los sujetos legitimados para su interposición, en primer lugar, lo están los electores en relación a su propia inscripción censal. Asimismo, tras la reforma de la LOREG de 2011, también están legitimados para su interposición los representantes de las candidaturas, eso sí, exclusivamente en relación a las inscripciones censales de aquellos municipios que durante los 6 meses anteriores hayan registrado un aumento de residentes significativo y no justificado.

La sentencia se debe dictar en el plazo de 5 días y se comunica, además de al interesado, al Ayuntamiento afectado, al Consulado y a la Delegación Provincial de la OCE; sentencia que agota la vía judicial (art. 40.2 LOREG). Contra la citada sentencia, los electores, exclusivamente en relación a su inscripción censal, podrán presentar recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional dado que, como se ha dicho, existe una inequívoca conexión entre la inscripción censal y el derecho al sufragio. Al igual que en el caso anterior, parece que los representantes de las candidaturas no podrán interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

## VII. CONCLUSIONES FINALES

Una de las características principales del sistema electoral español consiste en su carácter garantista y, a tal efecto, la LOREG desarrolla un completo y extenso sistema de tutela. Si se realiza una interpretación amplia del concepto de proceso electoral, esto es, que no sólo se circunscriba el conjunto de operaciones que tienen lugar desde la convocatoria de unas elecciones hasta la toma de posesión de los electos, sino que, por el contrario, también incluya las operaciones previas, como es el caso de la elaboración y revisión del censo electoral, parece claro que, con carácter general, la reforma de la LOREG debe valorarse positivamente en el sentido de que refuerza su carácter garantista.

En este sentido, se valora positivamente las medidas tendentes a asegurar y agilizar la correcta elaboración del censo electoral, pues se entiende que, cuanto menos, dificultarán de una manera importante los empadronamientos irregulares. Asimismo, se considera muy acertada la reforma de la LOREG en tanto que permite a los contendientes electorales, que en suma, tienen un

---

32. Véase Sentencia núm. 114/2011, de 26 de abril, del Juzgado de lo Contencioso administrativo núm. 3 de León, FJ 1º.

interés objetivo en la regularidad del proceso electoral, interponer reclamaciones y recursos contra el contenido del censo electoral<sup>33</sup>. Particularmente se considera práctica la posibilidad de reclamar no sólo contra los incrementos de empadronamientos significativos y no justificados durante los 6 meses anteriores a la convocatoria de las elecciones (período donde la experiencia acumulada hace sospechar que los empadronamientos pueden perseguir alterar artificialmente el censo), sino que también se establece la facultad de reclamar contra el censo fuera del período electoral pues, como se ha comentado en otro momento, los eventuales empadronamientos fraudulentos se pueden producir con mucha antelación a los comicios electorales.

Resulta sumamente difícil valorar la efectividad de la reforma de la LOREG de 2011, sobre todo como consecuencia de la dificultad de obtener algunos datos. Durante las elecciones municipales de 2011, el sistema de alertas de empadronamientos sospechosos se activó en relación a 241 entidades locales (43 eran entidades menores), cifra que supone aproximadamente un 4 por ciento de los municipios de menos de 2.000 habitantes. En consecuencia, se considera que no se está ante datos alarmantes, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un incremento de residentes significativo, que puede deberse a razones distintas a los empadronamientos fraudulentos.

Se desconoce el número exacto de reclamaciones administrativas presentadas contra el censo por los representantes de las candidaturas, y lo mismo sucede en referencia a los recursos contencioso-administrativos planteados, aunque sí se han localizado algunos<sup>34</sup>. En los mismos se observa que las impugnaciones efectuadas por las candidaturas fueron denegadas por la OCE, de manera estereotipada, argumentando que “no ha quedado probado por ningún medio que las inscripciones de las altas comunicadas en su día por el Ayuntamiento no se correspondan a residencias efectivas en el municipio”. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que han resuelto favorablemente recursos contra el censo electoral se han basado, entre otros, en los siguientes hechos: que los Ayuntamientos no remitieron la certificación de

- 
33. A pesar de que la reforma de la LOREG contempla un recurso contencioso-administrativo específico a través del que las candidaturas pueden impugnar el censo electoral, lo cierto es que, tras las elecciones municipales de 2011, se presentaron numerosos recursos contencioso-electorales sobre la base de irregularidades en el censo electoral. A modo de ejemplo, entre otros, véanse STSJ EXT 621/2011, 30 de junio; STSJ EXT 1101/2011, de 31 de junio; STSJ CL 3680/2011, de 23 de junio; STSJ CL 1425/2011, de 22 de junio.
  34. A modo de ejemplo, véanse Sentencia núm. 114/2011, de 26 de abril, del Juzgado de lo Contencioso administrativo núm. 3 de León; Sentencia núm. 178/2011, de 22 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso administrativo núm. 1 de Logroño y Sentencia núm. 179/2011, de 20 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso administrativo núm. 1 de Logroño.

residencia efectiva de los empadronados; comprobaciones de la policía judicial *in situ* a través de las que se constató que la personas empadronadas no vivían efectivamente en el municipio; fotografías donde se observaba que el supuesto domicilio de empadronamiento, en realidad, se correspondía con una nave industrial; aumentos de empadronamientos similares en anteriores comicios electorales, etc. Al respecto, téngase en cuenta que la práctica y valoración de la prueba es sumamente complicada como consecuencia de que se está ante un proceso sumarísimo y especial.

Finalmente, en referencia a los aspectos menos positivos de la reforma, se destacarán dos cuestiones: de un lado, algunas medidas introducidas en la reforma de la LOREG pueden generar molestias para los electores. Concretamente, la nueva redacción de la LOREG excluye la posibilidad de solicitar la rectificación del censo por cambio de residencia de una circunscripción a otra producido en los dos meses anteriores a la convocatoria de las elecciones. De otro lado, en cuanto a las eventuales reclamaciones presentadas por las candidaturas electorales contra el censo, si bien se consideran relativamente razonables los plazos, lo cierto es que la gran cantidad de trámites que conlleva el procedimiento electoral y la perentoriedad de los plazos, puede generar que los partidos políticos pasen por alto empadronamientos sospechosos en algún municipio.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

BASTIDA FREIJEDO, F.J.: “Ley electoral y garantías judiciales”, *Cuadernos del Poder Judicial*, núm. 1, 1986, págs. 23 y ss.

CRUZ VILLALÓN, P.: “Sobre el amparo”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 41, 1994, pág. 9 y ss.

DÍAZ REVOIRO, F.J.: “La reforma del censo electoral”, en ÁLVAREZ CONDE, E. (Coord.): *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica de Régimen electoral General*, Madrid, Instituto de Derecho Público, 2011, págs. 225 y ss.

FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Estudios de Derecho electoral*, Ediciones jurídicas, Lima, 1997.

GARCÍA SORIANO, M.V.: *Jueces y magistrados en el proceso electoral*, CEPC, Madrid, 2000.

PASCUA MATEO, F.: *El control de las elecciones*, Cívitas, Cizur Menor, 2009.

REVIRIEGO PICÓN, F.: “Los empadronamientos de conveniencia: picaresca censal y recurso contencioso electoral (notas a las STC 148 y 149/1999, de 4 de agosto)”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 47, 1999, págs. 213 y ss.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: “Empadronamientos fraudulentos y sistema electoral”, en BIGLINO CAMPOS, P. (Dir.): *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid, 2008, págs. 247 y ss.

SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Manual de procedimiento electoral*, Madrid, Ministerio del Interior, 1999.

- *Procedimientos y garantías electorales*, Civitas-Thomsom Reuters, Cizur Menor, 2013.