

La reforma del censo electoral en España

The electoral reform in Spain

Francisco Javier Díaz Revorio*

Fecha de recepción: 30 de mayo de 2011

Fecha de aceptación: 26 de agosto de 2011

RESUMEN

El artículo parte del concepto, significado y finalidad del censo electoral en un Estado democrático, destacando su trascendencia para la transparencia del proceso electoral en España, y analiza la regulación legal del censo en el ordenamiento español. En particular, se estudia la última reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General promovida en 2011, que afecta a diversos aspectos del censo electoral. Las principales novedades de esta reforma en lo relativo al censo son la implantación de medidas y controles para evitar los empadronamientos fraudulentos, y la legitimación de los sujetos políticos para iniciar diversas vías de control y rectificación del censo.

PALABRAS CLAVE: derecho electoral, régimen electoral general, reforma electoral, censo electoral, garantías electorales.

ABSTRACT

The article takes the concept, meaning and purpose of the electoral register in a democratic state, and highlights its importance to the transparen-

* Catedrático de Derecho constitucional. Universidad de Castilla-La Mancha.



cy of the electoral process in Spain. Legal regulation of electoral register in Spanish Law is also analyzed, in particular the new reform of the General Electoral Regulation Organic Act, held in 2011. The main innovations of this reform are the implementation of measures and controls to prevent fraudulent registrations, and the legitimization of parties and other political subjects to initiate different routes of control of the electoral census.

KEYWORDS: electoral law, general electoral regulation, electoral reform, electoral register, census, electoral guarantees.

Introducción: la reforma de la ley electoral española en 2011

Desde hace ya bastantes años, el tema de la reforma electoral ha sido recurrente en la doctrina y en ciertos ámbitos políticos —e incluso sociales— en España. En mi opinión, es claro que hablar de “reforma electoral” en abstracto es decir muy poco, si no se concreta cuáles son los aspectos que necesitaría una reforma, y en qué línea se considera que debe ir la misma. Quizá por ello, antes de emprender la última modificación de la ley electoral, el gobierno pidió un amplio informe sobre la materia al Consejo de Estado. Si bien es cierto que éste hubiera podido verse condicionado por el sentido de las consultas a las que debe responder, dicho informe ha constituido, y sigue siendo, un instrumento útil y una referencia importante a tener en cuenta para eventuales reformas.¹

De hecho, luego de presentarse el informe se inició un proceso de reforma legislativa que concluyó con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2011 (LO 2/2011). Aunque esta reforma no aborda en absoluto la modificación del sistema electoral para mejorar sus resultados proporcionales (que sin duda es una de las reivindicaciones más reiteradas por algunos sectores), establece muy importantes modificaciones que afectan al censo electoral, al procedimiento de los comicios, a la campaña electoral y las campañas institucionales, a los medios de comunicación, a la jornada de votación y al sufragio de los españoles residentes en el exterior. En su conjunto, es una reforma de calado que trata de mejorar la transparencia y eficacia del procedimiento electoral, así como sus garantías.²

¹ Se trata del informe de 24 de febrero de 2009 (Consejo del Estado Español 2009). Una obra con mayor amplitud, que incluye también debates doctrinales, es la de Rubio Llorente y Biglino (2009).

² Sobre dicha reforma ya existe un estudio global. En el momento de escribir estas líneas acaba de publicarse la obra dirigida por E. Álvarez y A. López (2011), la cual contiene, entre otras, una aportación de quien esto escribe, y que constituye la base y origen del presente estudio.

Entre los muy diversos aspectos apuntados, el presente trabajo se centrará en los relativos al censo electoral y al control del mismo.

Censo electoral, cuerpo electoral y representación política

El censo electoral es el documento o registro que “contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio” (LOREG, artículo 31.1). Cabría decir, por tanto, que es la expresión documental y jurídica de un concepto más complejo, como es el de “cuerpo electoral”, que se puede definir como el conjunto de ciudadanos con derecho de sufragio activo. El cuerpo electoral es, así, la formulación jurídico-política del pueblo soberano, y si bien su naturaleza jurídica ha sido una de las cuestiones tradicionalmente más debatidas en la doctrina, hoy parece haber perdido interés el tema de un órgano de la sociedad o del Estado, ya que se trata del punto de intersección entre ambos,³ y en definitiva del sujeto colectivo imprescindible para la expresión de la voluntad del pueblo soberano. Se trata, como se ha dicho, del órgano que por excelencia ejercita la soberanía nacional, interviniendo en la designación del órgano de representación (García 2010, 53).

En consecuencia, en las democracias representativas es necesaria la articulación de un cuerpo electoral, que incluye el conjunto de sujetos con derecho de sufragio, y de igual modo es indispensable la formalización jurídica de ese colectivo por medio del documento denominado censo electoral. Como es sobradamente conocido, la historia contemporánea se caracteriza por un proceso de extensión del derecho de sufragio (y, por consiguiente, de los ciudadanos que forman parte del cuerpo electoral y que en consecuencia son incluidos en el censo electoral), desde sus orígenes como derecho predicable sólo por los varones que alcanzaban un

³ Pueden verse, al respecto, las breves pero muy interesantes reflexiones que realiza J. Pérez Royo (2007, 537-8).

determinado nivel de rentas, hasta su casi universalización, que comienza a alcanzarse en el periodo de entreguerras del siglo xx.⁴ Tal es la relevancia del censo electoral como instrumento necesario para el ejercicio del sufragio. Al voto restringido se le ha llamado siempre “sufragio censitario”,⁵ pues en efecto el requisito de la inclusión en el censo se utilizaba con la finalidad de limitar el derecho de sufragio, excluyendo de su ejercicio a las mujeres y a las personas que no alcanzasen un determinado nivel de rentas, que fue la fórmula aplicada para articular la idea de que la voluntad de la nación sólo podía ser expresada por aquellos ciudadanos que tuvieran un mínimo nivel de cualificación.

Por descontado, con el tránsito del principio de soberanía nacional al de soberanía popular (y la paralela transformación del Estado liberal en uno social y democrático), el censo deja de cumplir una función limitativa o restrictiva del voto, pero mantiene su función como documento o registro público que contiene a todas las personas con derecho de sufragio activo, constituyendo un elemento fundamental a la hora de dotar de seguridad jurídica a todo proceso electoral.

Por tanto, la inscripción en el censo es, hoy como ayer, un requisito fundamental e inexcusable para el ejercicio del derecho de sufragio activo (dejando a un lado los supuestos excepcionales de certificación censal específica, que a estos efectos son equiparables a la inscripción *stricto sensu*). Pero una vez que existe sufragio universal, el censo ha perdido su función restrictiva. No obstante, es obvio que no todos los ciudadanos están inscritos en él, pues para ello, además de poseer la nacionalidad (con las excepciones conocidas para elecciones municipales y europeas [LOREG, artículos 176 y 210]) han de cumplirse dos requisitos: ser mayor de edad y

⁴ Pueden verse las distintas constituciones que fueron proclamando el sufragio universal (primero, como mera proclamación sin consecuencias, luego aplicable sólo como sufragio masculino, para finalmente incluir también el sufragio universal femenino) en A. Torres del Moral (2004, 374 y ss.).

⁵ El *Diccionario de la lengua española* (RAE 2001) define así “censitario, ria”: “Dicho de un sufragio, de un voto, etc.: Limitados a las personas incluidas en un censo restringido”.

no estar privado del derecho de sufragio por sentencia judicial firme. Tras la desaparición de la pena de pérdida del derecho de sufragio activo en el actual código penal, la privación de tal derecho sólo podría producirse en una sentencia de incapacitación o de internamiento en hospital psiquiátrico.⁶ De ahí que el censo siga manteniendo su trascendencia al indicar el conjunto de ciudadanos que pueden ejercer el derecho de sufragio, pues aunque éste se defina como universal, no todas las personas (ni siquiera todos los ciudadanos) pueden ejercerlo, por lo que la inscripción en el censo constituye el requisito *sine qua non* para su ejercicio.

La regulación del censo electoral en el ordenamiento español y sus reformas

Dado que no es objeto del presente trabajo un análisis monográfico del censo electoral, sino solamente de los aspectos que se reformaron en 2011, no se puede profundizar en más detalles sobre su concepto y significado.⁷ No obstante, y de cara sobre todo a los lectores mexicanos, creo procedente hacer una breve referencia a las características y naturaleza del censo en el ordenamiento español previo a la última reforma, para luego destacar sus puntos más relevantes. En esta línea, cabe apuntar que el censo se ha configurado siempre como registro único (sin perjuicio de la ampliación para las elecciones municipales y para el Parlamento europeo, según el artículo 31.3 de la LOREG), en el cual la inscripción es obligatoria y cuyas notas serían, además, la unicidad, la universalidad (incluye a todos los ciudadanos que forman parte del cuerpo electoral) y la permanencia, acompañada, eso sí, de una actualización más o menos frecuente. Por lo demás,

⁶ Se trataría de los apartados b) y c) del artículo 3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), que señalan quiénes carecen del derecho de sufragio, ya que el apartado a) (“Los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento”) hoy sólo sería aplicable al sufragio pasivo.

⁷ Existe amplia bibliografía que aborda el tema, aunque no de manera monográfica, sino habitualmente en el marco del estudio de nuestro régimen, procedimiento o administración electoral. A título de muestra se encuentran los trabajos de Alcubilla (2002, 109) y Alcubilla y Delgado (2007, 70).

en el caso español la referencia al censo no puede entenderse sin la Oficina del Censo Electoral (OCE), órgano encuadrado en el Instituto Nacional de Estadística, cuya pertenencia a la administración electoral en sentido estricto ha sido discutida de forma doctrinal y finalmente negada por el Tribunal Constitucional.⁸ La OCE desempeña una función primordial en relación con el censo, hasta el punto de definirse como “órgano encargado de la formación del Censo Electoral”, que “ejerce sus competencias bajo la dirección y la supervisión de la Junta Electoral Central” (LOREG, artículo 29.1).

La Constitución española no contiene regulación específica del censo electoral ni tampoco en sentido estricto el Decreto-ley 20/1977, del 18 de marzo, que fue la norma aplicable a los procesos electorales hasta la aprobación de la LOREG.⁹ Por tanto, la ley orgánica fue la primera norma de rango legal que reguló el censo con cierto detalle, destinándole íntegramente el capítulo IV, del título I (artículos 31 a 41),¹⁰ dividido en cuatro secciones dedicadas a:

⁸ Véase, por ejemplo, F. Pascua Mateo (2007, 111 y ss.), quien recoge posturas a favor y en contra de su inclusión en la administración electoral, y P. Santolaya Machetti (1999, 86 y ss.). Quizá lo más adecuado sea entender que es un órgano auxiliar de la administración electoral, muy vinculado a la misma por sus funciones, pero orgánicamente ubicada en la administración ordinaria por su pertenencia al Instituto Nacional de Estadística. Por lo demás, el Tribunal Constitucional ha sido claro a la hora de no considerar a la Oficina del Censo Electoral como parte de la administración electoral: “la L.O.R.E.G. tiene un concepto preciso de lo que sea la ‘Administración Electoral’, que regula en el Capítulo III del Título Primero, y que en dicho concepto no se incluye la Oficina del Censo Electoral, y menos aún la Administración Local, que es la que tiene a su cargo el empadronamiento, presupuesto, a su vez, de la inclusión en el Censo Electoral” (STC 148/1999, 7).

⁹ Aunque el capítulo I, del título II, de dicha norma se titulaba “El censo electoral y las Juntas Electorales”, en realidad su contenido se refería fundamentalmente a la regulación de estas últimas. El artículo 2.1 señalaba: “Serán electores todos los españoles mayores de edad incluidos en el Censo y que se hallen en pleno uso de sus derechos civiles y políticos”. Y curiosamente, el artículo 3.2, respecto a la condición de elegible, disponía que “los que aspiren a ser proclamados candidatos y no figuren incluidos en las listas del Censo Electoral podrán serlo, siempre que con la solicitud acrediten de modo fehaciente que reúnen todas y cada una de las demás condiciones o requisitos exigidos para ello por estas normas”.

¹⁰ Preceptos a los que hay que añadir los relativos a la OCE, que en concreto son los artículos 29 y 30. Sin embargo, éstos se localizan en la sección III, del capítulo III, dedicado a la administración electoral (aunque como hemos visto, es dudoso que en sentido estricto la oficina sea administración electoral; esta ubicación en la ley claramente recalca sus vínculos con la misma como organismo auxiliar).

1. Las condiciones y modalidad de la inscripción.
2. La formación del censo.
3. La rectificación del censo en periodo electoral.
4. El acceso a los datos censales.

A pesar de que la regulación legal del censo en la LOREG pretendía ser amplia y completa, pronto se pusieron de relieve algunas insuficiencias de la misma, y sobre todo se hizo necesario adaptarla para que el censo fuera un instrumento más flexible y su actualización más frecuente y ágil. En consecuencia, tres de las 14 reformas de la ley (sin contar la más reciente de 2011, a la que nos referiremos más ampliamente después) incidieron de un modo u otro en la regulación del censo. En primer lugar, la LO 8/1991, del 13 de marzo, que había sido hasta ahora la más amplia modificación de la ley electoral, cambió diversos apartados de los artículos 31, 38 y 41. Mayor incidencia tuvo la LO 3/1995, del 23 de marzo, ya que afectó los artículos 32 a 39 y el 41, lo que prácticamente dio lugar a una nueva regulación del censo y su procedimiento de revisión, al establecer entre otros aspectos un sistema de revisión continua que permitiera que el censo se actualizara de modo permanente. Por último, la LO 1/2003, del 10 de marzo, afectó los artículos 39.2 y 41, relativos a la consulta de las listas electorales y al acceso a los datos censales, respectivamente.

El proceso de actualización del censo se ha agilizado y flexibilizado de forma notoria, pasando de anual a mensual a partir de la reforma de 1995. En todo caso, y como han destacado algunos autores, esta reforma (y cabría extender la apreciación a las demás que no han sido tan profundas) no logró alcanzar completamente los fines perseguidos, quedando aún varias cuestiones pendientes.¹¹ Pero además hay que destacar que la re-

¹¹ Por ejemplo, E. Arnaldo Alcubilla (2002, 118). No obstante, el mismo autor en la página 111 reconoce que tras la reforma de 1995, "el censo ha dejado de ser la institución conflictiva y polémica de otrora, y ha recuperado el crédito y la confianza social imprescindibles..."; aunque después enumera los problemas que quedaban pendientes de respuesta.

novación permanente del censo —sin duda un gran avance, que por su agilidad fue objeto de una generalizada valoración positiva— ha demostrado con el tiempo ser “un arma de doble filo”, dado que el reflejo casi inmediato en el censo de cualquier cambio de domicilio ha posibilitado situaciones fraudulentas, consistentes en modificaciones significativas del número de empadronados en determinados municipios, con la única finalidad de influir en el resultado electoral. El Tribunal Constitucional, como se verá enseguida, ha tenido que pronunciarse sobre algunos de estos supuestos de empadronamientos fraudulentos, pero es obvio que la situación no podía resolverse por medio de la jurisprudencia; la frecuencia y trascendencia de estas prácticas hacía necesaria una modificación legislativa que permitiera atajarlas.

El censo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Por supuesto, la evolución del censo electoral en España (y en particular las insuficiencias que han justificado la reforma de 2011, y que constituyen el objeto central de este trabajo) no puede entenderse sólo con el análisis de la LOREG y sus reformas, sino que resulta imprescindible considerar la labor de otros órganos. En particular, hay que mencionar a la OCE, a la que ya se ha hecho referencia, y a la Junta Electoral Central (JEC), como órgano superior de la administración electoral cuyas instrucciones, acuerdos y resoluciones poseen un gran valor a la hora de aplicar los preceptos electorales. De hecho, la experiencia de estos dos órganos constituye uno de los bagajes principales que el legislador ha considerado en las sucesivas reformas de la LOREG; en particular, en la reforma del censo llevada a cabo por la LO 2/2011 se consideraron las instrucciones de la OCE emanadas en los últimos años.¹²

¹² Así lo declara expresamente el apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/2011 (INE).

Sin duda, desde la perspectiva de las fuentes del derecho, el mayor valor lo tiene la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que también se ha referido al censo electoral en reiteradas ocasiones. Desde luego, no es posible, en un trabajo de estas características, analizar en profundidad los elementos fundamentales de esa jurisprudencia, aunque cabe al menos destacar algunos de sus hitos o principios fundamentales:

1. El Tribunal ha recalcado que el censo electoral es único y su regulación forma parte del régimen electoral y le corresponde al Estado,¹³ por lo que no es compatible con la competencia del artículo 149.1.1 de la Constitución el que las comunidades autónomas pudieran regular censos específicos.
2. Sin embargo, la legislación autonómica podría añadir otros requisitos para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo (siempre que no se vulnere el contenido esencial del mismo), en particular la necesidad de inscripción registral.¹⁴
3. La LOREG tenía antes de la reforma de 2011 una laguna que impedía a los partidos políticos y candidaturas impugnar en periodo electoral, por la vía administrativa o jurisdiccional, aquellas irregulari-

¹³ Puede verse, por ejemplo, STC 154/1988, del 21 de julio. En el f. j. 3 se señala: "Dada la relevancia de la inscripción censal en el ejercicio del derecho fundamental de sufragio, el censo se convierte así en un instrumento indispensable para dicho ejercicio". Y, de forma más concreta y específica, en el f. j. 5 se dispone que "siendo la inscripción censal requisito imprescindible para el ejercicio del derecho de sufragio y definido éste en términos idénticos para todo tipo de consultas electorales (LOREG, arts. 2 y 3), la unidad de censo se impone como condición para hacer real el contenido uniforme del derecho, pues no resulta compatible con la igualdad exigida por el art. 149.1.1 C.E. el que dicho requisito pudiera llegar a ser diversamente reconocido, respecto de un mismo elector, para unas y otras elecciones. Hipótesis que podría darse si cada una de las Comunidades Autónomas elaborase, al margen y con independencia del censo nacional común, un censo propio destinado a ser utilizado en las elecciones para la constitución de la respectiva Asamblea Legislativa".

¹⁴ Véase STC 86/2003, del 17 de mayo, que sin embargo enfatiza la idea de que dicho requisito no puede interpretarse de forma estricta para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo "so pena, en caso contrario, de tener que concluir que el derecho de sufragio pasivo no admite modo de subsanación en el supuesto de error censal inadvertido por su titular, conclusión que aparece de todo punto inadmisibles respecto de un derecho en el que se fundamenta el sistema democrático" (STC 86/2003, 7).

dades fraudulentas del censo que pudieran tener consecuencias en los resultados electorales. Pero el Tribunal no puede subsanar o colmar esa laguna.¹⁵

En suma, el Tribunal Constitucional ha contribuido a perfilar el censo electoral como registro único, reafirmando sus características de integridad y totalidad, así como la competencia estatal para su regulación, dado que el censo debe ser un documento único para todo proceso electoral y se vincula plenamente con el derecho fundamental de sufragio activo. Sin embargo, el Tribunal no ha podido hacer frente a la que —hasta la reciente reforma de 2011— ha sido a mi juicio la principal carencia de la regulación legal del censo (una vez mejorada en 1995 la regulación de su actualización), consistente en su desvinculación respecto a las garantías administrativas y jurisdiccionales del procedimiento electoral, de modo que ningún sujeto diferente de las personas físicas afectadas por la inscripción (o falta de ella) estaba legitimado para instar la rectificación.

¹⁵ Creo que esa podría ser la síntesis de la jurisprudencia al respecto contenida en las STC 148/1999 y 149/1999, ambas del 4 de agosto, referentes a modificaciones fraudulentas del censo en los municipios de Valdeconcha (Guadalajara) y Fontanilles (Girona), respectivamente. En el f. j. 5 de la primera de ellas se lee: “puede entenderse fundadamente que no existe en la L.O.R.E.G. un cauce legal idóneo para que los partidos, federaciones o coaliciones electorales puedan impugnar en el curso del procedimiento electoral, y con eficacia en él, las posibles irregularidades producidas por rectificación del censo inicial, con arreglo al que deban celebrarse las elecciones...”, añadiendo el f. j. 7 que “Entre la elección y el censo, que opera como presupuesto de la misma, existe una clara diversidad de tratamiento y régimen jurídico en la L.O.R.E.G., estando perfectamente diferenciados los medios impugnatorios de los actos relativos a la primera y del segundo”, y por tanto “la única conclusión lógica y sistemáticamente aceptable a la hora de definir el objeto posible del proceso contencioso electoral en relación con los motivos impugnatorios, es la de que los vicios, en su caso, relativos a una Administración (la Oficina del Censo Electoral), no pueden ser tenidos en cuenta para impugnar los actos de otra (las Juntas Electorales), las cuales constituyen el objeto único de dicho proceso”. En suma, el Tribunal Constitucional, a pesar de reconocer expresamente la laguna de la LOREG, entiende que el contencioso electoral no es la vía idónea para corregir el resultado de los empadronamientos fraudulentos, anulando las decisiones de los tribunales superiores de justicia que corregían la proclamación de electos llevada a cabo por las juntas, y confirmando estas proclamaciones a pesar del supuesto fraude del censo. Acerca de estas sentencias, puede verse F. Reviriego Picón (1999, 213 y ss.).

El censo electoral en la Ley Orgánica 2/2011

De la exposición anterior puede deducirse, a mi juicio, que la experiencia acumulada tras la aprobación de la LOREG ha permitido mejorar la regulación del censo electoral en determinados aspectos, pero igualmente ha puesto de relieve diversas insuficiencias que era necesario superar. La reciente Ley Orgánica 2/2011, del 28 de enero, reforma ampliamente la LOREG que afecta en algunos aspectos importantes el censo electoral. Al mantener su definición, sus características y funciones esenciales, se trata de adaptar la regulación del censo a las actuales circunstancias, resolviendo problemas que surgieron durante la aplicación de la regulación anterior. En alguna medida, las modificaciones afectan a casi todos los artículos relativos a esta materia, en concreto los artículos 31 a 40 (sólo quedaría igual el artículo 41, relativo al acceso a datos censales, modificado en 2003). La nueva norma, fruto de un prolongado trabajo parlamentario que siguió al relevante informe del Consejo de Estado al que se hizo referencia al inicio de este trabajo, trata de responder a los principales retos y problemas del censo planteados hasta ahora, y sin duda supone un avance en los dos objetivos fundamentales (por lo demás vinculados entre sí) de evitar empadronamientos fraudulentos y mejorar el sistema de garantías del censo, así como el de modernizar y agilizar la gestión y el acceso a éste, aunque a mi juicio sigue dejando algunos aspectos sin resolver.

A continuación se comentarán y valorarán brevemente las principales novedades introducidas por la LO 2/2011 en relación con el censo electoral.

Nueva regulación del censo electoral en periodo ordinario y su actualización

Si bien, como se ha dicho, casi todos los preceptos relativos a esta cuestión han sufrido algún tipo de alteración, el eje central de la reforma en este punto es agilizar las comunicaciones con la OCE, tanto por parte de los

ayuntamientos como de los consulados, de cara a asegurar la actualización mensual del censo.

En esta línea son claves los artículos 35 y 36, relativos respectivamente al censo ordinario y al de residentes ausentes. El primero de ellos, si bien en esencia mantiene la obligación de los ayuntamientos de enviar a las delegaciones provinciales de la OCE las modificaciones del padrón, también contiene tres modificaciones de cierta relevancia respecto de la legislación anterior:

1. Se introduce un nuevo apartado segundo en el artículo 35, para prever expresamente las consecuencias del incumplimiento de la obligación de comunicar los cambios del padrón que se impone a los ayuntamientos, lo que no sucedía en la regulación anterior; si bien es verdad que esas consecuencias se enuncian de forma genérica, señalando que “el Director de la Oficina del censo dará cuenta de ello a la Junta Electoral Central para que por la misma se adopten las medidas procedentes”. Aunque es cierto que el artículo 19 de la LOREG encomienda a la JEC ejercer la potestad disciplinaria y la corrección de las infracciones (apartados j) y k)), quizá hubiera sido más conveniente que la reforma fuese más explícita en este punto, dado que esos dos apartados se refieren expresamente a “las operaciones electorales” y al “proceso electoral”, y como se ha visto es más que dudoso que la actualización del censo —más aún en periodo ordinario— pueda encuadrarse técnicamente en esas categorías.
2. La regulación anterior, si bien establecía esta obligación con carácter mensual, se remitía a la propia OCE para fijar los plazos concretos cada mes. En cambio, la LO 2/2011 especifica que la comunicación debe producirse “hasta el penúltimo día hábil de cada mes”.
3. En cambio, la regulación anterior era más prolija en el detalle de los datos que habían de comunicarse (variaciones del callejero, altas de residentes, cambios de domicilio), mientras que la nueva norma

se refiere exclusivamente a “todas las modificaciones del padrón producidas en dicho mes”. Se mantiene en todo caso la referencia a que la información debe facilitarse “en la forma prevista por las instrucciones de dicho organismo”.

Por su parte, el artículo 36, relativo al censo de residentes ausentes, es igualmente objeto de modificación en dos importantes puntos: por un lado, se establece que las solicitudes de cambio de adscripción a una nueva circunscripción sólo se admitirán si existe una causa justificada para ello, con lo cual se intenta limitar el amplio poder de disposición que el ciudadano residente ausente tenía hasta entonces sobre el cambio de circunscripción. Por otro lado, aunque luego se hará una referencia específica a las modificaciones del censo cerrado para cada elección, cabe apuntar que el mencionado artículo 36 dispone que a estos efectos no se tendrán en cuenta los cambios de adscripción producidos en el año anterior a la convocatoria de las elecciones. Obviamente, ambos preceptos van encaminados a intentar eliminar las modificaciones fraudulentas de circunscripción, cuyo propósito es alterar el resultado electoral en determinados municipios. Hay que tener en cuenta que, en principio, el cambio de circunscripción de los residentes ausentes debería ser menos frecuente, dado que no se vincula a un cambio de residencia en España, y por tanto es lógico exigir de forma más escrupulosa la causa justificativa para el cambio.

Por lo demás, es importante señalar que tras la reforma, la inclusión en el censo de residentes ausentes no legitima para ejercer el derecho de sufragio activo en elecciones municipales (LOREG, artículo 2.3), dado que en este tipo de comicios es necesario estar inscrito en el censo de residentes en España para votar, lo que sin duda es una modificación de gran trascendencia.

En fin, cabe enumerar también otras modificaciones que afectan el censo electoral y su actualización permanente:

1. Se explicita, en el artículo 31, la imposibilidad de que un mismo elector esté inscrito simultáneamente en el censo de residentes en España y en el de residentes ausentes. Aunque por pura lógica esa situación no podría darse con anterioridad, salvo en el caso de irregularidad, la reforma de 2011 incorpora de forma expresa esta incompatibilidad.
2. Se menciona manifiestamente que la actualización mensual del censo se hará con referencia al día primero de cada mes (artículo 34).
3. Se reforma el artículo 37, relativo a la actualización del censo a cargo del Registro Civil y del Registro de Penados y Rebeldes, se suprime la referencia a este último registro y se mantiene sólo la obligación de los encargados del Registro Civil de comunicar mensualmente a las delegaciones provinciales de la OCE “cualquier circunstancia que pueda afectar a las inscripciones en el censo electoral”.¹⁶ La modificación se explica si tenemos en cuenta que ya no existe la condena penal de pérdida del derecho de sufragio activo, que sería, al menos en principio,¹⁷ la única circunstancia de orden penal que pudiera afectar la inscripción en el censo en los términos previstos en la legislación anterior.

¹⁶ Al respecto, conviene destacar que la LO 2/2011 introduce, sólo en algunos artículos, un “título” o epígrafe del propio artículo que antes no existía. Pues bien, resulta sorprendente y curioso que en la nueva redacción del artículo 37 de la LOREG, el título que se introduce es: “Actualización del Censo a cargo del Registro Civil y del Registro de Penados y Rebeldes”, lo cual no parece encontrar explicación alguna si tenemos en cuenta que lo que hace la nueva redacción es precisamente suprimir toda referencia a este último registro.

¹⁷ Téngase en cuenta que el censo electoral tiene la finalidad de incluir a quienes tienen derecho a ejercer el sufragio activo, no el pasivo. El propio artículo 7.2 de la LOREG dispone que “...los que aspiren a ser proclamados candidatos y no figuren incluidos en las listas del Censo Electoral, podrán serlo, siempre que con la solicitud acrediten de modo fehaciente que reúnen todas las condiciones exigidas para ello”. Sin embargo, como antes se ha apuntado, el Tribunal Constitucional admitió que la legislación autonómica podría exigir en ciertos supuestos la inscripción en el censo para ejercer el derecho de sufragio pasivo. No obstante, habría que entender que esa exigencia podría ser –si la ley lo establece– un requisito necesario, pero no suficiente si existe alguna condena penal, que imposibilite el ejercicio del derecho de sufragio pasivo al constituir causa de inelegibilidad.

La regulación del censo cerrado a efectos electorales y su rectificación

Uno de los aspectos importantes de la reforma del censo electoral es el que atañe a la nueva regulación de la rectificación del censo en periodo electoral, contenida en el artículo 39. Desde la reforma de 1995, que estableció la revisión mensual del censo en su fase ordinaria, algunos autores habían propuesto la supresión de la revisión especial en periodo electoral, al considerarla innecesaria.¹⁸ Sin embargo, la reforma de 2011 mantiene esta posibilidad de revisión, e incluso el artículo 39 incrementa de cinco a siete su número de apartados, incorporando algunos aspectos nuevos de relevancia. No obstante, es cierto que se trata de limitar de forma significativa las posibilidades de modificación del censo en el periodo electoral, hasta el punto de impedir por completo los cambios que impliquen traslado a otra circunscripción. En síntesis, las novedades más significativas en este punto son:

1. Se adelanta un mes la fecha del cierre del censo aplicable a la convocatoria, y se establece que tal fecha será el día primero del segundo mes anterior a dicha convocatoria (en la regulación anterior era el día primero del mes anterior).¹⁹ Como ya se ha apuntado, en el caso del censo de los residentes ausentes la fecha de cierre para cada elección, en lo relativo a cambios de adscripción de una circunscripción a otra, será de un año antes de la convocatoria (ar-

¹⁸ Véase, por ejemplo, en Arnaldo Alcubilla (2002, 119): “la complejidad técnica y la dilación temporal que comporta la exposición pública de las listas, la reclamación administrativa y la ulterior revisión jurisdiccional durante el desarrollo del período electoral, desaconseja la subsistencia de este mecanismo...”

¹⁹ Dado que la ley se publicó y entró en vigor el 29 de enero de 2011, ese criterio no podía ser aplicable a las elecciones locales y autonómicas de ese año, ya que la fecha de cierre era el 1 de enero, anterior a la entrada en vigor de la propia ley; por ello la disposición transitoria segunda dispuso que para este proceso electoral la fecha de cierre sería el 1 de febrero de 2011, que era la fecha aplicable de acuerdo con la legislación anterior, dado que las elecciones se convocan en marzo.

título 36.2), lo que resulta justificado para evitar modificaciones maliciosas y no supone una grave molestia para el elector si tenemos en cuenta que éste no vota en la mesa en su circunscripción, sino por correo o en la urna prevista en la nueva modalidad de voto de esta misma reforma, en el artículo 75, que se llevará a cabo en las oficinas o secciones consulares, con independencia de cuál sea la circunscripción del elector.

2. El apartado 3 del artículo 39 especifica ahora de forma clara las únicas modificaciones del censo admisibles en periodo electoral, y señala que “sólo podrán ser tenidas en cuenta las que se refieran a la rectificación de errores en los datos personales, a los cambios de domicilio dentro de una misma circunscripción o a la no inclusión del reclamante en ninguna Sección del Censo de la circunscripción pese a tener derecho a ello. No serán tenidas en cuenta para la elección convocada las que reflejen un cambio de residencia de una circunscripción a otra, realizado con posterioridad a la fecha de cierre del censo para cada elección, debiendo ejercer su derecho en la sección correspondiente a su domicilio anterior”. Se intenta así impedir modificaciones en el censo, con cambio de circunscripción, que pudieran frustrar el objetivo perseguido al adelantar un mes la fecha de cierre del censo, que no es otro que evitar las alteraciones fraudulentas cerca de las elecciones.
3. Se permite a los representantes de las candidaturas la impugnación del censo de las circunscripciones que en los seis meses anteriores hayan registrado un incremento de residentes significativo y no justificado, y que haya sido comunicado en su momento por la OCE a la JEC; aspecto al que se hará referencia en breve, al comentar las novedades en la impugnación del censo (artículo 39.4).

En fin, se mantiene intacta la modificación producida en el año 2003 respecto a la consulta de las listas electorales vigentes, que posibilitaba realizarla por medios informáticos en los ayuntamientos que contasen con los recursos para ello.

El control del censo electoral

La reforma contiene también significativas modificaciones en lo relativo a las posibilidades de impugnación del censo, que a mi juicio suponen claramente un intento de dar respuesta a las situaciones a las que se enfrentó el Tribunal Constitucional en las ya citadas sentencias 148 y 149 de 2009, del 14 de agosto, en las que tuvo que concluir que dado que las candidaturas carecían de legitimación para impugnar el censo, no cabía hacer frente a ciertas modificaciones fraudulentas del mismo (que lógicamente no iban a ser impugnadas por quienes las propiciaron), las cuales podían incidir en los resultados electorales.

Es importante destacar que las modificaciones que se efectuaron en 2011 suponen un cambio cualitativo en lo relativo a las impugnaciones del censo electoral, dado que por primera vez se da entrada a las candidaturas electorales, así como a los partidos, federaciones y coaliciones, en lo relativo a la actualización, rectificación e impugnación del censo electoral. Ello es coherente con una visión de este registro mucho más próxima al proceso electoral que al mero interés personal de sus integrantes. Aunque naturalmente este interés individual sigue considerándose y amparándose por medio de las diversas vías de rectificación e impugnación abiertas al mismo, las reformas que hasta ahora se han comentado lo restringen de forma apreciable en el periodo inmediatamente anterior a cada proceso electoral (al menos en todo lo que signifique cambio de adscripción a una circunscripción determinada). Por el contrario, las candidaturas electorales cobran un protagonismo hasta ahora inexistente en la configuración final del censo con efectos electorales, al poder controlarlo y modificarlo en diversos momentos, como se verá más adelante. En realidad, el legislador

asume que el interés que protege el censo no sólo afecta a los ciudadanos concretos inscritos en él (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 para que dicho registro documental no sea alterado de forma injustificada con fines fraudulentos. Porque si bien es cierto que el censo se vincula de forma directa e inmediata al ejercicio del derecho de sufragio pasivo, alterarlo puede tener también una clara incidencia en el ejercicio de este derecho, y en definitiva en el resultado electoral.

Esta es, a mi juicio, la justificación del legislador para dar entrada directa a las candidaturas electorales y a los partidos, federaciones y coaliciones en el control y modificación del censo electoral. Esta entrada se puede producir en tres momentos: en primer lugar, mediante la impugnación ante la OCE por parte de los representantes de las candidaturas o los partidos, federaciones o coaliciones, del censo en periodo ordinario, en las circunscripciones que hubieren registrado un aumento de residentes significativo y no justificado, y que la OCE haya comunicado a la JEC (artículo 38.2). En segundo lugar, mediante la impugnación que pueden presentar los representantes de las candidaturas en el periodo electoral, si bien sólo se efectuará en las circunscripciones que durante los seis meses anteriores a la convocatoria hayan registrado un incremento de residentes significativo y no justificado, y que hayan sido objeto de idéntica comunicación (artículo 39.4). En tercer lugar, y para el caso de que la OCE rechace esta impugnación, queda abierta la posibilidad de que las candidaturas (como cualquier otro sujeto legitimado para impugnar el censo) inicien la vía jurisdiccional (Entrena 2001, 224).²⁰

²⁰ R. Entrena Cuesta opina que con la legislación anterior debería haberse interpretado que los partidos y demás entidades políticas tenían legitimación para formular el recurso jurisdiccional previsto en el artículo 40.1 de la LOREG, y critica la interpretación efectuada en sentido contrario llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en las sentencias 148 y 149/1999.

Sin embargo, como es lógico, la ley orgánica no puede regular con detalle el procedimiento de los mencionados recursos, mediante los cuales los sujetos políticos pueden impugnar el censo. Si bien este aspecto debe ser objeto de desarrollo reglamentario, en tanto éste se produce la Junta Electoral Central es la que tiene establecido un procedimiento de impugnación del censo por parte de los sujetos políticos, tanto en el periodo ordinario como en el electoral.²¹ En ambos casos habrá una publicación de oficio por parte de la OCE de aquellos municipios que hayan registrado un incremento de residentes significativo y no justificado, y que haya dado lugar a la comunicación a la Junta Electoral Central, prevista en el artículo 30.c) de la LOREG. A partir de ese momento, la instrucción establece los plazos para la impugnación, que se llevará a cabo ante las delegaciones provinciales de la Oficina del Censo Electoral, frente a cuya resolución cabe recurso ante el juez de lo contencioso-administrativo.²²

En este aspecto, la ley introduce otra significativa modificación, ya que la impugnación jurisdiccional del censo en periodo electoral (con independencia de cuál sea el sujeto que inicie esa impugnación) se tramitará ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en particular ante el juez de este ámbito. Anteriormente la ley atribuía esa competencia a los juzgados de primera instancia (que en España pertenecen al orden jurisdiccional civil), en una opción que acaso fue comprensible en el momento de aprobar la ley electoral debido a la ausencia de juzgados de lo contencioso-administrativo, pero que ya resultaba poco justificable y que

²¹ Instrucción 1/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, 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 en aplicación de lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, BOE de 28 de marzo de 2011.

²² También es de interés señalar que la mencionada Instrucción 1/2011 de la JEC dispone en su apartado segundo, 3, que la propia junta, “a propuesta de la Oficina del Censo Electoral, aprobará los criterios estadísticos utilizados para determinar el carácter significativo del incremento de residentes en una entidad local, que se publicarán en la página web de la Oficina del Censo Electoral”. El anexo de dicha instrucción incluye los criterios utilizados en los últimos seis meses.

había sido criticada por parte de la doctrina (Gimeno y Morenilla 2003, 84-5).²³ La unificación en la jurisdicción contencioso-administrativa de todos los procesos relativos a impugnaciones del censo y a los procesos electorales en sentido estricto se justifica por muy diversas razones de unidad y coherencia; y en lo relativo al censo, por el interés público que hay en este registro y documento, y al carácter administrativo de la OCE, cuyos acuerdos constituirán el objeto de la impugnación. En todo caso, la exposición de motivos de la LO 2/2011 apunta que esta unificación en la jurisdicción contenciosa tiene la finalidad de “evitar que las posibles irregularidades por empadronamientos fraudulentos o de conveniencia tengan efectos electorales”.

Garantías frente a empadronamientos fraudulentos o irregulares

En realidad, esa finalidad de evitar fraudes en el censo o los empadronamientos irregulares parece haber presidido toda la reforma de la LOREG en lo relativo al censo electoral, hasta el punto en que el resto de objetivos que se han apuntando (mejorar y agilizar la gestión del censo asegurando su adecuada actualización, perfeccionar el sistema de garantías administrativas y jurisdiccionales...) parece supeditarse al gran objetivo de impedir alteraciones fraudulentas o irregularidades del censo, aunque para ello haya que impedir prácticamente cualquier modificación que implique cambio de circunscripción cuando se aproximen las elecciones.

²³ Autores como Vicente Gimeno Sendra y Pablo Morenilla Allard, tras criticar duramente la inadaptación de este precepto electoral, consideraban incluso que en todo caso el juez civil debía seguir en este caso el procedimiento contencioso-administrativo aplicable y no la Ley de Enjuiciamiento Civil. Por su parte, R. Entrena Cuesta (2001) sugiere que la justificación de atribuir esta competencia a los juzgados de primera instancia, en lugar de a los de lo contencioso-administrativo, está en la sobrecarga de estos últimos en periodo electoral.

En efecto, ya se ha hecho referencia al adelantamiento del cierre del censo (que se produce ordinariamente más de dos meses antes de la convocatoria y alcanza hasta un año antes de la misma, en el caso de los residentes ausentes), a la necesidad de justificar cualquier cambio de circunscripción en el caso de quienes estén ausentes y a la legitimación de los representantes de las candidaturas para impugnar el censo durante el periodo electoral. Es claro que todas estas modificaciones pretenden asegurar la estabilidad del censo frente a eventuales modificaciones irregulares.

A las reformas comentadas habría que añadir la que afecta al artículo 30, inciso c), que encomienda a la OCE el control y revisión

de oficio las altas y las bajas tramitadas por los órganos competentes y elabora un fichero nacional de electores, comunicando a la Junta Electoral Central los resultados de los informes, inspecciones y, en su caso, expedientes que pudiera haber incoado referidos a modificaciones en el censo de las circunscripciones que hayan determinado una alteración del número de residentes significativa y no justificada.

Como se apuntó antes, la comunicación de la OCE con la JEC será un requisito indispensable para que tanto en el periodo ordinario como en el electoral las candidaturas y, en su caso, los partidos, coaliciones y federaciones puedan impugnar el censo. De este modo se restringe de forma apreciable la legitimación de los sujetos políticos en lo relativo al censo, no sólo por la limitación de los supuestos de incremento significativo y no justificado de residentes, sino sobre todo porque esa legitimación depende de un acto ajeno, como es la previa comunicación entre la OCE y la JEC. De esta forma se limitan entre las miles de circunscripciones existentes en España, aquellas cuyo censo sea susceptible de impugnación. Aunque, en realidad, no sería descartable que esta correspondencia previa de la OCE haya tenido su origen en alguna reclamación o notificación

anterior que algún partido político u otro sujeto político haya formulado a la propia oficina.²⁴

Reflexiones finales

Como se ha intentado poner de manifiesto en las páginas anteriores, la regulación del censo electoral estaba necesitada de una actualización en ciertos aspectos. La importante reforma de 1995 había supuesto un salto cualitativo al permitir la actualización permanente del censo. Pero pronto se puso de relieve que esa fórmula ágil era un arma de doble filo que abría la puerta a posibles modificaciones fraudulentas o irregulares del censo, como consecuencia de cambios masivos de la circunscripción de un grupo significativo de residentes, sobre todo en pequeños municipios. Las dos sentencias del Tribunal Constitucional recaídas sobre este tema en 1999, pusieron de relieve que las vías administrativas y jurisdiccionales de control del censo (incluido el propio recurso de amparo constitucional) no eran eficaces para impedir estos fraudes, al estar cerradas a los sujetos políticos. Por ello, si bien la Oficina del Censo Electoral comenzó a hacer un seguimiento de los municipios que experimentaban incrementos significativos e injustificados en su número de residentes, parecía necesaria una refor-

²⁴ Al respecto de este tema, me parece de gran interés el comunicado de la OCE, que se puede leer en su página web (fecha de consulta 23 de marzo de 2011): "Información referida a 8 de febrero de 2011.

En el periodo comprendido entre las elecciones municipales de mayo de 2007 y febrero de 2011 el sistema de control de altas de la Oficina del Censo Electoral (OCE) ha detectado variaciones significativas en el número de electores en 395 municipios y entidades locales menores. En algunos de estos municipios el sistema ha detectado variaciones en varias ocasiones, que han originado un total de 672 actuaciones.

De acuerdo con el procedimiento habitual, la OCE ha requerido a los Ayuntamientos de estos municipios y entidades locales menores la justificación de dichas altas.

Un total de 121 municipios no han contestado a los requerimientos de información, lo que se ha puesto en conocimiento de la Junta Electoral Central.

La OCE también ha investigado reclamaciones de particulares y de grupos políticos en 14 municipios.

Además se han realizado o están en curso inspecciones en 5 municipios, con el objetivo de comprobar la veracidad de las altas comunicadas por los ayuntamientos.

La OCE no ha presentado ninguna denuncia al Ministerio Fiscal".

ma legislativa de la regulación del censo electoral para establecer un mejor control de estas situaciones y dar entrada en el control del censo a los partidos políticos y otros sujetos políticos.²⁵

La LO 2/2011 —aprobada tras un largo proceso parlamentario, que además fue consecuencia de un amplio estudio llevado a cabo por una subcomisión— trata de dar respuesta, en lo que atañe al censo electoral, a los problemas y dificultades antes apuntadas. En este sentido, y desde mi punto de vista, va en la línea correcta y debe ser objeto de una valoración positiva. Sin embargo, cabe todavía plantear algunas cuestiones en relación con la misma, como son el grado de eficacia en el cumplimiento de su objetivo principal, el coste que las medidas implantadas pueda tener en lo relativo al sacrificio de otros intereses legítimos y determinar qué otras cuestiones han quedado pendientes, aun tras la reforma.

Desde luego, es imposible en este momento valorar cuál va a ser la eficacia de las medidas introducidas, desde el punto de vista del logro de sus objetivos. Si partimos de que la eliminación del fraude y la irregularidad en las modificaciones censales es el objetivo principal, todo parece apuntar a que la ley lo va a poner más difícil, aunque lógicamente no estamos en condiciones de afirmar que este tipo de irregularidades pueda desaparecer sin más. Por supuesto, la labor de la OCE, la JEC y los órganos jurisdiccionales que desempeñan el control del censo será fundamental en este terreno, pero también resultaría imprescindible una actitud activa e implicada de los partidos políticos, no sólo a través de la impugnación del censo cuando proceda, sino también mediante la vigilancia de cualquier indicio de actuación fraudulenta, aun cuando les pudiera beneficiar. En cuanto al

²⁵ Éstos, por cierto, si bien pueden ser los principales perjudicados por estas alteraciones fraudulentas del censo, también pueden resultar beneficiados por ellas, pues es claro que si estas modificaciones logran alterar el resultado electoral, habrá una candidatura beneficiada y otra perjudicada. Así que cabría preguntarse si unos partidos y otros hicieron en su momento lo necesario para impedir todas estas modificaciones injustificadas, incluso las que pudieran beneficiarles, pues parece extraño que estas súbitas modificaciones censales se produzcan de forma espontánea, y si hay detrás algún tipo de impulso, habría que saber si el partido beneficiado en cada caso es totalmente ajeno al cambio.

resto de los objetivos de la reforma (mayor flexibilidad y agilidad y mejores garantías), también todo indica que la ley puede contribuir a un avance en esos terrenos.

Por otro lado, hay que plantearse qué coste o sacrificio de otros intereses o derechos ha implicado la reforma. En efecto, el gran avance conseguido en 1995 respecto a la actualización permanente y ágil del censo, se condiciona ahora de forma apreciable en algunos casos, sobre todo cuando se aproxima el proceso electoral (incluso un año antes para los residentes ausentes). Naturalmente esto afecta en alguna medida los derechos e intereses del ciudadano, de manera que la gran mayoría de cambios o modificaciones que no tienen finalidad fraudulenta alguna también se van a ver frenados o retrasados cuando se aproximen las elecciones. Cabe argumentar que la reforma no afecta el derecho de sufragio en sentido estricto, cuando mucho incidirá en el lugar donde éste se ejerce (y ni siquiera eso, sino sólo a donde va destinado el voto, en el caso de los residentes ausentes); en todo caso, aunque se considere asumible el coste de las molestias o la espera del elector para ver reflejados los cambios en un proceso posterior, conviene no ignorar por completo ese coste a la hora de ponderar los pros y contras de las medidas.

Y por último, cabe preguntarse qué otras reformas quedan pendientes tras la LO 2/2011. Desde luego, si procediéramos a realizar una valoración global de ésta, cabría destacar que al final la reforma se refiere sobre todo a aspectos técnicos y procedimentales, dejando de lado una demanda muy extendida en sectores políticos y sociales, en el sentido de modificar el propio sistema electoral para buscar una mayor proporcionalidad del mismo, entre otros posibles aspectos que cabría apuntar. Pero aun ciñendo este comentario al censo electoral, conviene apuntar que todavía quedan pendientes algunas cuestiones que desde hace años la doctrina viene apuntando. Así, por ejemplo, cabe plantearse si sigue teniendo sentido un proceso específico de revisión del censo en el periodo electoral, máxime cuando el mismo, tras esta reforma, va a resultar aplicable a

poco más que pequeñas correcciones en los datos personales o cambios de domicilio sin relevancia en la circunscripción. O también si no sería conveniente una reforma del régimen del padrón para evitar todos los casos de irregularidades y fraudes. O si la legitimación concedida a partidos y candidaturas permitirá hacer frente a cualquier supuesto de alteración del censo, en cuya revisión o corrección tengan un interés legítimo. En fin, aunque esta reflexión supere ya el objeto del presente trabajo, en mi opinión queda pendiente implantar y aprovechar la total informatización del censo para permitir el acceso simultáneo e inmediato a sus datos, incluso durante la jornada electoral, así como la anotación de los votantes, lo que podría servir de base en el futuro a un sistema de sufragio electrónico.

Fuentes consultadas

- Alcubilla, Enrique Arnaldo. 2002. *El régimen electoral local en la doctrina de la Junta Electoral Central*. España: Fundación democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public.
- y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero. 2007. *Código electoral*. 5ª ed. Madrid: La Ley. El Consultor de los Ayuntamientos.
- Álvarez Conde, Enrique y Alicia López de los Mozos Díaz-Madroñero, dirs. 2011. *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua*. Madrid: Instituto de Derecho Público.
- Consejo del Estado Español. 2009. Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general. Disponible en <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf> (consultada el 31 de octubre de 2011).
- Constitución Española. 1978. España: Congreso de los Diputados. Disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=1&tipo=1> (consultada el 2 de noviembre de 2011).
- Decreto-ley 20/1977. Real Decreto-ley sobre Normas Electorales. *Boletín Oficial del Estado* 70 (marzo). Disponible en <http://www.boe>.

- es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1977-7445 (consultada el 2 de noviembre de 2011).
- Entrena Cuesta, Rafael. 2001. El proceso contencioso electoral. En *Derecho contencioso electoral*, dir. P. García-Escudero. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- García, María. 2010. *Elementos de Derecho Electoral*. 3ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gimeno Sendra, Vicente y Pablo Morenilla Allard. 2003. *Los procesos de amparo. Civil, penal, administrativo, constitucional y europeo*. Madrid: Colex.
- González, Juan. 1996. *Derecho Electoral español. Normas y procedimiento*. Madrid: Tecnos.
- Instrucción 1/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, 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 en aplicación de lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2011/03/28/pdfs/BOE-A-2011-5521.pdf> (consultada el 2 de noviembre de 2011).
- LO 8/1991. Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Disponible en <http://www.senado.es/solotexto/leyelect/articuls/ley891.html> (consultada el 2 de noviembre de 2011).
- LO 3/1995. Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Disponible en <http://www.senado.es/solotexto/leyelect/articuls/ley395.html> (consultada el 2 de noviembre de 2011).
- LO 1/2003. Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los conceja-

- les. Disponible en <http://www.senado.es/solotexto/leyelect/articuls/ley103.html> (consultada el 2 de noviembre de 2011).
- LO 2/2011. Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. *Boletín Oficial del Estado* 25 (enero). Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2011/01/29/pdfs/BOE-A-2011-1639.pdf> (consultada el 31 de octubre de 2011).
- LOREG. Ley Orgánica del Régimen Electoral General. 2011. España: Senado de España. Disponible en <http://www.senado.es/leyelect/indices/index.html> (consultada el 31 de octubre de 2011).
- Pascua Mateo, Fabio. 2007. *La Administración electoral*. Madrid: INAP.
- Pérez Royo, Javier. 2007. *Curso de Derecho Constitucional*. 11ª ed. Madrid: Marcial Pons.
- RAE. Real Academia Española. 2001. *Diccionario de la lengua española*. 22a ed. Madrid: Espasa-Calpe.
- Reviriego Picón, Fernando. 1999. “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* 47: 213 y ss.
- Rubio Llorente, Francisco y Paloma Biglino Campos. 2009. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Santolaya Machetti, Pablo. 1999. *Manual de procedimiento electoral*. 4ª ed. Madrid: Ministerio del Interior.
- Sentencia STC 154/1988. Recurso de inconstitucionalidad. Pleno del Tribunal Constitucional Español. Ponente: doña Gloria Begué Cantón. Disponible en http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1988-0154 (consultada el 2 de noviembre de 2011).
- STC 148/1999. Recurso de amparo electoral 3.186/99. Contra Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha que

anuló las elecciones celebradas en el municipio de Valdeconcha. Ponente: Vicente Conde Martín de Hija. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1999/08/26/pdfs/T00066-00072.pdf> (consultada el 31 de octubre de 2011).

— STC 86/2003. Recurso de amparo. Sala Primera del Tribunal Constitucional Español. Ponente: María Emilia Casas Baamonde. Disponible en <http://sentencias.juridicas.com/docs/00175261.html> (consultada el 2 de noviembre de 2011).

Torres del Moral, Antonio. 2004. *Estado de Derecho y democracia de partidos*. 2ª ed. Madrid: Universidad Complutense.

