

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 0001

Procedimiento Num.: REC.ORDINARIO(c/a) - 1015/ 2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Narváez Rodríguez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina

López

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección: CUARTA

Auto núm. /

Excmos. Sres. y Excmo. Sra.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

D.^a María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 12 de octubre de 2026.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Narváez Rodríguez.

ANTECEDENTES DE HECHO

Dado que son varias las cuestiones suscitadas que este Auto va a resolver, los antecedentes de hecho vendrán divididos, también, por apartados, en función de las cuestiones de hecho y jurídicas que luego analizaremos.

PRIMERO.- *Recurso de reposición del Abogado del Estado.*

1. El día 21 de septiembre de 2026, el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración General del Estado y del Instituto Nacional de Estadística, partes codemandadas en el procedimiento, presentó escrito interponiendo recurso de reposición contra el Auto de esta Sala de 10 de septiembre anterior.

En su escrito de impugnación formuló, de modo resumido, los siguientes argumentos:

(i) Denuncia la concurrencia en el Auto de dos “*defectos*”. De una parte, alega exceso de jurisdicción por haber entrado a valorar una instrucción que no ha sido recurrida (Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública). Y, de otro lado, ha considerado, también, que el Auto parte de un presupuesto de hecho erróneo, pues, a su juicio, no existe ningún riesgo derivado del crecimiento del CERA.

(ii) Afirma que el Auto ha incurrido en error en “*la premisa*”, pues entiende que nacionalidad, inscripción en el CERA y adscripción a una circunscripción electoral, no son tres fases de un mismo procedimiento, sino que el procedimiento es único.



(iii) Sostiene que, por la vía del recurso contra un Acuerdo de la JEC que declaró su falta de competencia para revisar el censo, se han suspendido los efectos de otro acto distinto que no ha sido objeto de recurso.

(iv) Alega que el recurso contencioso-administrativo, a través de la impugnación del Acto de la JEC, realiza una censura indirecta de otro acto, el de la Instrucción ya precitada, cuando, no sólo no ha sido recurrido, sino que, además, la sentencia que esta Sala pudiera dictar no podría ir más allá del enjuiciamiento del Acuerdo de la JEC. No cabe, en consecuencia, una impugnación indirecta de aquélla, porque no concurren los requisitos del artículo 26 de la LJCA.

(v) Se queja de la vulneración del principio de instrumentalidad del régimen jurídico de las medidas cautelares, pues afirma que las suspensiones cautelares acordadas anticipan unos efectos que la sentencia no podría producir. A su entender, no existe conexión y vínculo esencial entre la medida adoptada y el acto recurrido, negando, en este sentido, que resulte de aplicación a este caso el enjuiciado y resuelto en la STS 1688/2020 de esta Sala.

(vi) Señala, a continuación, la deficiente motivación del “*periculum in mora*”, y agrega, también, que la ponderación de los intereses en conflicto realizada por el Auto impugnado es “*manifiestamente insuficiente*”.

(vii) Destaca después que ya en el acto de la vista de las medidas cautelares, puso de manifiesto que las eventuales medidas de suspensión que pudieran ser acordadas, afectaban, de modo directo e inmediato, sobre un número importante de ciudadanos españoles que no han sido parte en el proceso, ni emplazados en él, por lo que entiende que, aun cuando su vinculación con el proceso lo es por las medidas cautelares adoptadas, que no con el acto administrativo recurrido, debieran de haber sido emplazadas antes del dictado del Auto de 10 de septiembre de 2026, por lo que considera que, ya por este motivo debería ser declarada la nulidad de pleno derecho del auto



y ordenada la retroacción de actuaciones, para que pudieran ser emplazados aquellos terceros afectados.

(viii) Por último, denuncia la *“improcedencia de fundar la tutela cautelar en un juicio implícito de constitucionalidad de la Ley 20/2022”*, porque entiende que los pronunciamientos jurídicos implican *“no sólo la interpretación de una norma legal que corresponde al Tribunal Constitucional, sino que recaen sobre unas concretas pretensiones que están siendo objeto”* de un recurso de inconstitucionalidad planteado por la propia formación política VOX recurrente.

2. El día 28 de septiembre de 2026, el Ministerio Fiscal ha presentado escrito expresando su adhesión al recurso de reposición del Abogado del Estado, si bien discrepa del mismo en el sentido de que considera conforme a Derecho el apartado v) de la parte dispositiva del Auto impugnado. Igualmente, insiste en la desconexión entre el objeto del recurso, que era únicamente el Acuerdo de la Junta Electoral y el ámbito de la medida de suspensión cautelar, que se ha extendido a un acto, la Instrucción de la DGSJFP, que no ha sido recurrido.

3. La representación de la parte demandada, la Junta Electoral Central presentó escrito en fecha 28 de septiembre de 2026, en el que afirma que, si bien decidió no interponer recurso de reposición contra el Auto de esta Sala, se ha adherido a *“los argumentos coincidentes con la posición mantenida por la Junta Electoral Central”*.

4. Finalmente, el día 29 de septiembre de 2026, la representación procesal de la formación política VOX presentó escrito de oposición al recurso de reposición del Abogado del Estado. Los argumentos de esta parte pueden ser resumidos del modo siguiente:

(i) Hace, en primer lugar, unas consideraciones generales de oposición a los motivos del recurso y defiende la plena vigencia de los presupuestos



cautelares, haciendo una crítica de los cinco documentos presentados por la Abogacía del Estado a su recurso.

(ii) Seguidamente, argumenta de contrario al motivo segundo del recurso defendiendo que la secuencia adquisición derivativa de la nacionalidad española, la inscripción censal y la adscripción territorial llevada a efecto por esta Sala, *“no confunde procedimientos ni altera el objeto del litigio”*. Defiende el planteamiento del Auto en el sentido de que *“preserva temporalmente la eficacia de la sentencia respecto de una concreta fuente de altas censales cuya regularidad y trazabilidad se discuten”*.

(iii) A continuación, discrepa de la afirmación del Abogado del Estado, que defiende que el acto verdaderamente constitutivo de la capacidad electoral es únicamente la adquisición de la nacionalidad española, por lo que tal tesis *“vaciaría de contenido las potestades atribuidas a la Administración Electoral para la inscripción, control y supervisión del Censo”*.

(iv) En otro apartado de su escrito afirma que el Auto impugnado no revisa nacionalidades ni realiza una impugnación indirecta de actos firmes. Además, no existe impugnación indirecta de actos firmes en el sentido de los artículos 26 y 28 de la LJCA, pues la pretensión principal de su recurso se dirige contra el Acuerdo de la Junta Electoral Central, pero la Instrucción de 25 de octubre de 2022 *“aparece como antecedente normativo y causal de las altas cuya supervisión se reclama, no como disposición cuya anulación deba declararse en esta pieza”*.

(v) Defiende, más adelante, que la medida cautelar de suspensión es instrumental, aunque tenga un contenido positivo e innovativo. Con cita de la STS 1688/2020, de 9 de diciembre, entiende que concurre una conexión directa y esencial entre el Acuerdo de la Junta y la Instrucción de la DGSJFP y, por ello, el Auto ha acordado la suspensión cautelar con las medidas adoptadas en el mismo.



(vi) Los siguientes apartados del escrito son dedicados a defender la adecuación del Auto para asegurar la efectividad de la sentencia que se dicte; a señalar que los cinco documentos aportados por el Abogado del Estado confirman la concurrencia del “*periculum in mora*”; a afirmar que la estimación probabilística del voto no elimina el riesgo para la integridad del censo. Y sostiene, por último, que el Auto ha hecho una adecuada ponderación de intereses y que la medida de suspensión acordada resulta proporcionada, así como que la apariencia de buen derecho se aplicó de forma prudente y no sostiene por sí sola la medida.

(vii) El escrito se detiene, también, en destacar que la falta de emplazamiento de una pluralidad indeterminada de personas, eventualmente afectada por las medidas cautelares, no es causa de nulidad de pleno derecho porque aquellos no están identificados, por lo que no es posible emplazarlos.

(viii) Los últimos apartados se dedican a argumentar de contrario a la afirmación del Abogado del Estado de que el Auto realiza un juicio de constitucionalidad y suspende la Ley 20/2022; cuestiona, igualmente, la validez probatoria de los cinco documentos aportados por el Abogado del Estado y afirma, finalmente, que la revocación del Auto causaría un daño que la resolución pretende evitar.

El escrito termina solicitando la desestimación del recurso y la imposición de costas a la parte recurrente.

SEGUNDO. - Emplazamientos.

En relación con la posibilidad de llamada al proceso de terceras personas que, habiendo adquirido la nacionalidad española de origen, en los términos de la Disposición Adicional 8ª 1.1ª de la Ley 20/2022, esta Sala dictó la Providencia de 16 de septiembre de 2026, interesando de las partes personadas que alegaran lo que a su derecho conviniera sobre este particular. Las partes han contestado a esta solicitud en el siguiente sentido:



(i) En su escrito de 22 de septiembre de 2026 el Ministerio Fiscal consideró que el Auto de 10 de septiembre de 2026, dictado por esta Sala en la Pieza de Medidas Cautelares afectaba a los derechos y expectativas jurídicas de las personas a las que los encargados de los diferentes Registros Consulares les habían *“concedido la nacionalidad española como nacidos fuera de España”*, conforme a la Disposición Adicional 8ª1.1 de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (en adelante, la Ley 20/2022), y se les había aplicado *“la Directriz Séptima, IV.3.5.d) de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP”*, por lo que entendía que estas personas deberían ser emplazadas, para preservar su derecho de defensa, debiendo ser citados como interesados.

(ii) La representación de la Junta Electoral Central consideró, en su escrito de 24 de septiembre de 2026, que, como Administración demandada en el procedimiento, había emplazado a quiénes habían presentado reclamación en el expediente gubernativo que finalizó con el Acuerdo núm. 204/2026, de 16 de julio, reputándolos interesados, a los efectos del artículo 49 de la LJCA. A su entender, la recurrente debió, en el momento procesal oportuno, haber solicitado el emplazamiento de los que ahora reputa como interesados, resultando, en consecuencia, extemporánea esta petición.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta el curso del procedimiento y, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia, el escrito de esta parte concluye que *“no puede oponerse a la realización de los emplazamientos requeridos por la parte recurrente”*, pero, que, de acordarse por esta Sala, su práctica no le sea encomendada a la Junta, pues carece de la información necesaria para ello, y propone que lo sean los órganos de la Administración General del Estado competentes para la tramitación de los expedientes de adquisición de la nacionalidad española.

(iii) Por último, el escrito de 28 de septiembre de 2026 de la Abogacía del Estado, además de tachar de extemporánea esta solicitud, porque debería



haberla interesado con anterioridad, considera que, conforme a lo que destaca en el Fundamento de Derecho Sexto de su recurso de reposición, el Auto de 10 de septiembre de 2026 dictado por esta Sala ha dejado en suspenso y sin posibilidad de ejercicio del derecho de sufragio a todas las personas que han adquirido la nacionalidad española conforme a lo establecido en la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022, por lo que ha interesado la nulidad de pleno derecho de dicho Auto, para que se retrotraigan las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de aquel Auto y se pueda dar audiencia a estas personas interesadas.

No obstante lo anterior, si esta Sala resolviera emplazar a los interesados, considera que no procede acordar la suspensión de la tramitación del procedimiento y que, de realizar dicho emplazamiento, se haga por medio del Tablón Edictal Único, previsto en el artículo 49.4 de la LJCA, debiendo ser practicado con carácter preferente (artículo 114.3 LJCA).

TERCERO.- *Convocatoria electoral.*

1. El día 5 de octubre de 2026, la representación de la formación política VOX presentó un escrito en el que, con el anuncio de la convocatoria de elecciones a Cortes Generales realizado por el Presidente del Gobierno, solicitaba requerir a la Junta Electoral Central o, en su caso, a la Oficina del Censo Electoral, la remisión a la Sala del listado anonimizado de las personas inscritas en el CERA que tuvieran suspendido su derecho de voto en aplicación del Auto de 10 de septiembre de 2026, con expresión de la provincia de asignación. Igualmente, solicitaba el requerimiento a la Junta Electoral Central para que informara de las medidas adoptadas e instrucciones dadas para garantizar el estricto cumplimiento del Auto de referencia. En otro apartado, interesaba la declaración de que la suspensión acordada en el apartado 1º.ii del Auto fuera aplicable al próximo proceso electoral del día 29 de noviembre de 2026, ordenándole, en su caso, a la Junta Electoral Central que dictara las medidas oportunas para asegurar su ejecución. Por último, de modo alternativo, solicitaba ordenar a la Junta y a la Oficina del Censo



Electoral la suspensión de los efectos electorales de cualesquiera inscripciones en el CERA al amparo de la Disposición Adicional de referencia.

2. En respuesta a esa petición, la Sala dictó la providencia de 6 de octubre de 2026, abriendo trámite de audiencia a las partes, que respondieron del siguiente modo:

(i) En su escrito de 8 de octubre de 2026, el Ministerio Fiscal vino a reiterar el contenido de su anterior escrito de 22 de septiembre, debiendo ser emplazados únicamente aquellas personas que hubieran obtenido la nacionalidad española en virtud de la presunción establecida en la Instrucción de la DGSJFP.

(ii) En fecha 8 de octubre de 2026, la representación de la Junta Electoral Central, demandada principal en el procedimiento, ha presentado escrito de alegaciones en cuyo punto II ha destacado que, como Administración demandada en el procedimiento, ha emplazado a quiénes han presentado reclamación en el expediente gubernativo que finalizó con el Acuerdo núm. 204/2026, de 16 de julio, reputándolos interesados, a los efectos del artículo 49 de la LJCA. A su entender, la recurrente debió, en el momento procesal oportuno, haber solicitado el emplazamiento de los que ahora reputa como interesados, resultando, en consecuencia, extemporánea esta petición. A lo expuesto añade que, de considerar esta Sala que debieran hacerse, afirma que no puede abordar esa tarea ingente de realizar emplazamientos personales a todos los eventualmente afectados.

(iii) Finalmente, el día 8 de octubre de 2026, el Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones en el que, además de ratificarse en los motivos de impugnación que expuso en su recurso de reposición, añade ahora que es extemporáneo este emplazamiento, porque debería haberlo interesado con anterioridad la recurrente. Considera que, conforme a lo que destaca en el Fundamento de Derecho Sexto de su recurso de reposición, el Auto de 10 de septiembre de 2026 dictado por esta Sala ha dejado en suspenso y sin



posibilidad de ejercicio del derecho de sufragio de todas las personas que han adquirido la nacionalidad española conforme a lo establecido en la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022, por lo que ha interesado la nulidad de pleno derecho de dicho Auto, para que se retrotraigan las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de aquel Auto y se pueda dar audiencia a estas personas interesadas. Añade que el problema se ha agravado aún más con la convocatoria electoral acaecida el pasado día 6 de octubre, por lo que, en todo caso, resultaría imposible realizar estos emplazamientos, dada la premura del período electoral.

No obstante lo anterior, si esta Sala resolviera emplazar a los interesados, considera que, de realizar dicho emplazamiento, se haga por medio del Tablón Edictal Único, previsto en el artículo 49.4 de la LJCA, debiendo ser practicado con carácter preferente (artículo 114.3 LJCA).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Consideraciones preliminares.

A) Los diferentes objetos de esta resolución. Su planteamiento.

Desde el dictado de nuestro Auto de 10 de septiembre de 2026, varias han sido las cuestiones de hecho y, también, jurídicas, que han sido planteadas por las partes en este proceso y a las que daremos respuesta razonada, como no podría ser de otro modo.

Pero antes de abordar cada una de las cuestiones suscitadas, es necesario que, siguiendo el orden cronológico de los antecedentes que hemos recogido en esta Resolución, hagamos un resumen breve y general de las que han sido suscitadas hasta el momento y que se hallan pendientes de resolver:



1. En primer lugar, el Abogado del Estado, que representa a las partes codemandadas en este procedimiento, la Administración General del Estado y el Instituto Nacional de Estadística, ha formalizado recurso de reposición contra el precitado Auto de 10 de septiembre de 2026, por el que fueron acordadas medidas cautelares consistentes en la suspensión de la inscripción en el CERA de las personas que hayan obtenido la nacionalidad española de origen por el ejercicio del Derecho de opción previsto en la Disposición Adicional 8ª.1 Inciso primero de la Ley 20/2022, de 19 de octubre de Memoria Democrática y aún no hayan sido inscritas en el Censo Electoral de Residentes Ausentes en el extranjero. Y, asimismo, la suspensión cautelar de los efectos electorales de la inscripción en dicho Censo también de las personas que hubieran adquirido por el mismo sistema la nacionalidad española y ya figuraran inscritas en aquel censo. Todo ello hasta el dictado de nuestra sentencia en el procedimiento.

Ha formulado, también, alegaciones de adhesión a este recurso la representación de la Junta Electoral Central, parte demandada en el procedimiento. E, igualmente, ha presentado escrito de oposición al recurso la representación procesal de la formación política VOX.

2. Seguidamente, por medio de Providencia de esta Sala de 6 de octubre de 2026, se acordó la apertura de un trámite de audiencia a las partes personadas para que formularan alegaciones sobre la posibilidad de llamar al proceso a las personas que pudieran considerarse afectadas como consecuencia de la suspensión cautelar acordada por nuestro Auto de 10 de septiembre de 2026, al objeto de que formularan las alegaciones que consideraran procedentes sobre el eventual emplazamiento de estas personas para que, en su caso, pudieran personarse y formular alegaciones. Como consta en los antecedentes de esta resolución, han contestado las partes personadas.

3. A continuación, hemos de hacer referencia al escrito de 5 de octubre de 2026 de la representación procesal de la formación política VOX, parte



demandante en este procedimiento, en el que puso de manifiesto, como hecho sobrevenido, el anuncio de la convocatoria electoral que efectuó el Presidente del Gobierno y que se ha llevado a efecto por medio del Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones generales (BOE núm. 248, del 6 de octubre). Del citado escrito se ha dado traslado por Providencia de esta Sala a las partes personadas en el procedimiento, para que pudieran formular las alegaciones que tuvieran por conveniente a sus derechos e intereses respectivos, con el resultado que consta en autos.

Nuestro enjuiciamiento seguirá el mismo orden ahora expuesto.

B) Cuestión previa.

1. En el Auto de 10 de septiembre de 2026 comenzamos nuestro enjuiciamiento destacando el contenido y alcance constitucional de las cuestiones de hecho y de derecho que suscita el presente procedimiento. En este sentido y, sin perjuicio de dar ahora por reproducido el contenido del Fundamento de Derecho Segundo de aquel Auto, hemos de insistir en que, en un sistema de democracia parlamentaria representativa como el que fue instituido por la Constitución de 1978, el procedimiento de elección de los parlamentarios, que son los representantes de la voluntad de los ciudadanos y, a su vez, titulares estos últimos de la soberanía nacional, tiene la mayor relevancia para la legitimidad de las instituciones democráticas y, sobre todo, del Estado de derecho. Que el procedimiento de elección de los representantes venga revestido, desde el inicio hasta el final, de las necesarias garantías de transparencia y objetividad, en su aplicación práctica, junto con la vigencia del principio de igualdad, constituye un pilar esencial del Estado de Derecho.

2. El derecho de participación política de los ciudadanos, en su vertiente del derecho de sufragio, activo y pasivo, debe ejercitarse, no sólo en condiciones de igualdad y de libertad, sino, también, rodeado de las



necesarias garantías que aseguren, no sólo la veracidad y exactitud de la voluntad ciudadana expresada en el voto, sino también que aquel ciudadano español, que, incluido en la relación de electores, vaya a depositar su voto en una urna electoral tenga la seguridad y certeza de que, junto a él, todas las demás personas que ejerzan aquel derecho, cumplen los mismos requisitos que él, de tal manera que, en lo que ahora es de interés, la votación se realice sin la más mínima duda de oscuridad o de irregularidad en la lista de electores que tengan derecho a voto, por figurar legalmente inscritos en el Censo electoral, al haber cumplido todas las exigencias establecidas por el texto constitucional (artículo 68.5 de la CE) y por la LOREG (de modo particular, el artículo 31 de la LOREG) y demás normas concordantes.

3. Sólo de esta manera es posible alcanzar una de las más importantes exigencias del Estado de Derecho, cual es el de la pulcritud y limpieza del proceso electoral, que permita la elección directa de los representantes parlamentarios, en cuanto mandatarios de la soberanía nacional que ostenta el pueblo español. La elaboración y revisión del censo de electores, así como la regularidad en las diferentes actuaciones que se realicen sobre los inscritos en aquel, así como su adscripción a las correspondientes circunscripciones, constituyen presupuestos indispensables para garantizar la corrección del Censo Electoral. Precisamente, la actuación de los poderes e instituciones públicos con competencias sobre esta materia, debe encaminarse a la preservación de un censo electoral revestido de todas las garantías de seguridad, veracidad y transparencia, correspondiendo también a esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa el control judicial de que aquéllas actúen y se conduzcan, en la interpretación y aplicación de las normas, dentro de los cauces constitucionales y legales que establece nuestro ordenamiento jurídico.

Los principios, valores y criterios de alcance general hasta ahora expuestos son los que van a regir en el enjuiciamiento de todas las cuestiones planteadas, que, en algunos casos, por resultar reiterativas de anteriores argumentos, no volveremos a insistir.



SEGUNDO.- *El recurso de reposición.*

A) *Consideración previa.*

Antes de comenzar el análisis de los motivos de impugnación que alega en su recurso de reposición, convendría recordar al Abogado del Estado, aunque parezca obvio, que nos hallamos en sede de tutela cautelar y que, por tanto, esta Sala no ha hecho ni debe hacer pronunciamiento alguno sobre las cuestiones de fondo debatidas en el procedimiento, entre otras razones, porque el procedimiento se halla en trámite. Por consiguiente, el Auto de 10 de septiembre de 2026, a lo más que llegó en su argumentación, fue a destacar, respecto de la apreciada existencia en este caso del *fumus boni iuris*, que *“concurría una controversia jurídica seria y fundada sobre la naturaleza, alcance y contenido del Acuerdo de la JEC, que prima facie , con la declaración de su falta de competencia para conocer de las reclamaciones formuladas por la formación política recurrente, pudiera no corresponderse con las competencias de control funcional y de dirección y supervisión que los artículos 19.1 a) y 29.1 de la LOREG le confieren sobre la Oficina del Censo Electoral. Y, por otro lado, el progresivo incremento del CERA, en los términos excepcionales que hemos destacado anteriormente, realizado sobre la base de la interpretación del contenido de la Disposición Adicional 8ª.1.Inciso primero de la Ley 20/2022, proporcionado por la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP, no parece ajustarse, tampoco, al contenido de la propia norma legal que interpreta”*.

En el Auto se hace una aproximación al objeto de la controversia que va a ser sometida a enjuiciamiento, pero en ningún caso esta Sala ha entrado, como no podía ser de otra manera, a analizar la conformidad o no a Derecho, ni del Acuerdo de la Junta Electoral Central, ni tampoco de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP. El uso de los verbos por parte de esta Sala es relevante al respecto. El contenido del texto plantea la cuestión en términos hipotéticos, en íntima relación con la apariencia de buen derecho, al haber



entendido la Sala que, *prima facie*, podría concurrir aquella apariencia. Por tanto, esta primera consideración es importante resaltarla al comienzo de nuestra argumentación para después analizar algunos de los reproches que hace el recurso a nuestro Auto.

Y, una segunda consideración previa, no menos evidente que la anterior, y que, también, aparece conectada con la tutela cautelar de derechos, que es la sede en la que nos hallamos, como es la de afirmar que corresponde a esta Sala la elaboración de jurisprudencia sobre la interpretación y aplicación de las normas del ordenamiento jurídico, en cuanto órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes de la Administración de Justicia en España, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123.1 de la CE). Con esta consideración queremos poner de manifiesto, ya de entrada, que, en el ámbito de la justicia cautelar, podrá esta Sala, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional y en su responsabilidad de crear, modificar o ampliar su jurisprudencia, realizar la interpretación del artículo 130.1 de la LJCA y, en concreto, de la labor hermenéutica que conlleva la determinación del sentido y alcance de los términos “*cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso*”, siempre, claro está, dentro de los límites que imponen la racionalidad de la argumentación interpretativa y de la interdicción de la arbitrariedad o del error patente, límites estos declarados reiteradamente por la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de esta Sala en relación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de las partes.

B) Análisis de los motivos de impugnación.

1. La argumentación del Abogado del Estado recurrente comienza, como se encarga de anticipar en su escrito de impugnación, haciendo referencia a dos aspectos, que califica como “*defectos*”, del Auto de 10 de septiembre de 2026. De una parte, entiende que nuestra resolución “*excede del objeto del presente procedimiento*” porque entra a valorar una instrucción que no ha sido recurrida, la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la



DGSJFP, con los argumentos que sostiene en su apoyo. Y, de otro lado, considera, también, que el Auto parte de un presupuesto de hecho erróneo, pues, a su juicio, no existe ningún riesgo derivado del crecimiento del CERA.

(i) En lo que respecta a la tacha del primero de los *“defectos”* apreciados, bastaría con reiterar la primera de las consideraciones previas, destacada en el apartado anterior, para desestimar este motivo de impugnación, porque, en alguno de los términos empleados para sostener su argumentación, alude a que esta Sala *“entra a valorar una instrucción que no ha sido recurrida (...) entre otros motivos porque hace ya mucho tiempo que es firme”*. Y, a continuación, pone de manifiesto a la Sala el objeto al que debería ceñirse el debate, esto es, *“a la decisión recurrida, el acto de la Junta Electoral Central (...)”*. Pues bien, ni lo uno, ni lo otro, esta Sala, como se ha anticipado, ni entra ni puede entrar a valorar, en este momento procesal y en esta sede cautelar, ninguno de los dos actos. Se ha limitado en la resolución impugnada a realizar un juicio aproximativo para valorar aquella apariencia invocada por la formación política recurrente y solicitante de la medida cautelar, pero, en ningún caso, ha determinado ni los límites, ni tampoco el contenido de su enjuiciamiento de fondo, a la espera de lo que las partes puedan alegar en el procedimiento principal y resolver en sentencia sobre las cuestiones suscitadas.

Por tanto, hemos de desestimar esta primera queja, así formulada.

(ii) Por lo que atañe a la segunda, conectada a la anterior, toda la argumentación se ciñe a una afirmación apodíctica consistente en sostener que se está ante *“una medida anticipatoria de carácter innovativo y satisfactivo, que priva de objeto útil al proceso principal. Además, se adopta con base en un juicio provisional sobre la legalidad de una Instrucción (...) que no es el acto recurrido”*. Evidentemente, el análisis valorativo que ha de hacerse en esta pieza de medidas cautelares, es siempre, hemos de reiterarlo, aproximativo y en función de lo que las partes planteen. Y la recurrente ha solicitado la medida cautelar de suspensión, por los eventuales efectos



perniciosos que pudieran derivarse de un Censo, en este caso el CERA, que pudiera adolecer, según afirmación de la recurrente, de irregularidades en su conformación. El enjuiciamiento que ha hecho el Auto se ciñe exclusivamente a esta cuestión, la de determinar si concurrían o no elementos indiciarios de que pudieran existir irregularidades en la conformación del CERA, del que, a su vez, pudieran derivarse perjuicios irreparables para la limpieza de los procesos electorales, en aquel momento no convocados (luego haremos referencia al ya convocado en el momento presente) y, a la vista de la apreciación por esta Sala de aquellos elementos indiciarios es por lo que acordó, en su momento, las medidas cautelares recogidas en la parte dispositiva de su resolución.

El escrito del Abogado del Estado afirma pero no justifica en base a qué argumentos llega a la conclusión de que el Auto impugnado ha privado de objeto útil al proceso principal, o se trata de una medida anticipatoria, *“de carácter innovativo y satisfactivo”*. Antes bien, lo acordado es una medida cautelar de suspensión que, además, se ajusta a las prescripciones de lo que dispone el artículo 129.1 de la LJCA, en el que, con carácter abierto, se faculta a los interesados para *“solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia”*, por lo que, en lógica consecuencia, corresponde a este Tribunal valorar su procedencia y, en su caso, acordarlas. Y, en lo que se refiere al carácter *“satisfactivo”* halla su sentido en la lógica de los fines que persigue el interesado que la solicita, la de la satisfacción de su derecho a la tutela cautelar.

En consecuencia, este segundo aspecto impugnatorio, calificado de *“introdutorio”* por el escrito del recurso, debe ser también desestimado.

2. El siguiente motivo de impugnación se refiere al alegado error en que, en el parecer del Abogado del Estado, incurre esta Sala cuando distingue tres fases en el procedimiento administrativo, afirmando que, en realidad, la nacionalidad, la inscripción en el CERA y la adscripción a la circunscripción forman parte del mismo procedimiento.



El motivo de impugnación parte de un presupuesto erróneo porque extrae un juicio valorativo de fondo, en el que, ni ha sido sometido a debate en esta fase cautelar, ni tampoco ha entrado esta Sala a resolver. Desde luego, el sentido y alcance de lo que afirmó el Auto de 10 de septiembre de 2026 dista mucho de las conclusiones a las que llega el escrito de impugnación. Por si es necesario esclarecer los términos en que se desarrolló aquel razonamiento, aunque sea reiterativo de lo ya dicho, recogemos el párrafo en su integridad:

“Para un adecuado análisis de las medidas cautelares solicitadas y para la argumentación y resolución sobre las mismas, hemos de considerar que la problemática relacionada con el recurso coincide con tres diferentes fases del procedimiento administrativo que configuran el derecho de los ciudadanos a la participación en asuntos públicos, en su vertiente del derecho a actuar por medio de sus representantes elegidos en procesos electorales.

En secuencia cronológica, las fases son las siguientes: (i) el expediente de nacionalización por ejercicio del derecho de opción, en los supuestos de la Disposición Adicional 8ª.1.Inciso Primero de la Ley 20/2022; (ii) La inscripción y correspondiente alta en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA), que viven en el extranjero; y (iii) la final asignación del nuevo nacional español inscrito en el CERA, a una circunscripción electoral determinada”.

Del contenido de este texto se deducen las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, que lo que se pretendía era delimitar el objeto de la solicitud de la medida cautelar, para un *“adecuado análisis de las medidas cautelares solicitadas”*, se decía en el texto. Lo que se pretendía era, por tanto, delimitar el ámbito de las actuaciones administrativas, que llevaban desde la adquisición de la nacionalidad española a la inscripción del nuevo nacional en el CERA y su adscripción a una circunscripción electoral. El análisis era puramente de *“secuencia cronológica”*. Lejos de esta Sala y menos en el ámbito en el que nos encontramos, era el de analizar si el procedimiento administrativo es único o tiene tres fases, si alguno de los actos, como destaca el Abogado del Estado, tiene carácter constitutivo (el de la adquisición de la



nacionalidad, según refiere) y el resto es automático en su ejecución. Y, por supuesto, quedaba al margen de nuestro enjuiciamiento cautelar todo el minucioso análisis argumentativo que le sigue sobre los efectos que produce la adquisición de la nacionalidad española. Nada de lo cuestionado es abordado posteriormente en la resolución.

- Los párrafos que tanto desarrollo argumentativo han ocupado en el escrito de impugnación, tenían una finalidad más sencilla y de alcance más limitado. La lectura de los apartados 2 y 3 de la letra B) del Fundamento Jurídico Tercero, explican el verdadero alcance y dimensión de aquellos párrafos. Se trataba de determinar cuál era el objeto sobre el que recaía la solicitud de tutela cautelar formulada por la formación recurrente, que no impugnaba, ni el régimen jurídico de la adquisición de la nacionalidad española por aplicación de la disposición adicional de referencia, ni tampoco la adscripción de los nuevos nacionales a las distintas circunscripciones electorales, cuestión ésta que el Auto excluyó desde el primer momento.

En definitiva, ni era objeto del debate cautelar, ni tampoco pretendió el Auto abordar las cuestiones que suscita el escrito del recurso, porque el objeto de atención de esta Sala era mucho más limitado. Bastaría con tomar conciencia de la rúbrica que encabezaba el apartado B) del Fundamento Jurídico Tercero del Auto, *“delimitación del objeto sobre el que puedan recaer las medidas cautelares”* para deducir, como única finalidad, poner en conocimiento de las partes la delimitación del ámbito de conocimiento de las medidas solicitadas. Lo pretendido en el Auto era analizar, en sucesivos fundamentos jurídicos, si había sido convenientemente justificada por la parte recurrente su solicitud de suspensión cautelar y si el objeto de la misma podría recaer sobre la inscripción en el CERA de los nuevos nacionales españoles. Así lo dedujimos en el apartado 4 de aquel Fundamento de Derecho, de clara lectura.

Por tanto, el motivo de impugnación debe ser desestimado.



3. El siguiente motivo de impugnación aborda un juicio valorativo que hace el escrito de la argumentación del Auto de esta Sala, destacando textualmente que “[l]o que subyace es una impugnación de actos administrativos firmes de concesión de la nacionalidad”. Además, afirma, anticipando la eventual cuestión de fondo que pueda suscitarse en el procedimiento, que hay “una impugnación indirecta del art. 26 LJCA” cuando, a su juicio, faltan los presupuestos exigidos por este precepto para aquella impugnación.

El Abogado del Estado vuelve a traer, como motivo de impugnación, una cuestión que ya ha sido resuelta por el Auto de 10 de septiembre de 2026, como es que “con ocasión de un recurso contencioso-administrativo contra un acto, se suspenden los efectos de otro acto administrativo distinto que no ha sido objeto de recurso”. Aunque esta Sala aún no ha emitido un pronunciamiento sobre la cuestión de fondo debatida y el alcance del mismo, el escrito, con las afirmaciones realizadas, sostiene, en primer lugar, que el alcance de la suspensión se extiende más allá del acto recurrido y aventura una eventual extensión de la decisión de esta Sala sobre la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP. Desde luego, tal afirmación *ad futurum*, no deja de ser un juicio hipotético sobre lo que vaya o no a decidir esta Sala en su Sentencia, pero, en este momento procesal, no pasa de ser un elemento argumentativo sostenido por la parte que se apoya sobre frágiles pilares no contrastados.

No obstante lo anterior, asumiendo a efectos dialécticos el planteamiento que hace el motivo de impugnación, el Auto de 10 de septiembre de 2026 ofreció, en el Fundamento Jurídico Quinto, apartado A), que ahora damos por reproducido, el discurso lógico que razonaba sobre la distinción entre el ámbito objetivo del recurso contencioso-administrativo con el tipo y alcance de las medidas cautelares. Y hacíamos referencia a nuestra STS núm. 1688/2020, de 9 de diciembre, dictada en el recurso de casación núm. 7831/2018, en el sentido de exigir en estos casos la concurrencia de dos requisitos: la existencia de una conexión y vinculación esencial entre ambos



actos y el objetivo último de asegurar que no se frustre la finalidad del recurso contencioso-administrativo.

Cierto es que el presupuesto de hecho sobre el que se asentó aquella decisión de la Sala, que fijó doctrina de interés casacional, aludía a un procedimiento de derivación de responsabilidad solidaria (acto impugnado), que se tramitaba en paralelo a otro de recaudación, en el que se acordó la diligencia de embargo firme (acto extendido). Y que, además, se ha objetado que, en aquel supuesto, el vínculo y conexión directa se había establecido entre el acto impugnado y otro que había sido dictado con posterioridad, a diferencia del presente caso, en que no es coincidente el presupuesto de hecho y el acto sujeto a la suspensión cautelar, que es antecedente en el tiempo al formalmente recurrido.

Pero manteniendo este discurso a los meros efectos dialécticos, habría que argumentar de contrario lo siguiente:

- En primer lugar, que es esta Sala, como hemos dicho en las consideraciones generales, la que crea, modifica o amplía su jurisprudencia sobre la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico y, en el caso presente, ninguna duda existe sobre el contenido y alcance de lo dispuesto en los artículos 129.1, inciso último y 130.1. inciso último, ambos de la LJCA. La Sala, a solicitud de alguno de los interesados, puede adoptar las medidas que considere necesarias para asegurar la efectividad de la sentencia que dicte. Y así, por otra parte, lo ha acordado ya en la precitada Sentencia, fijando doctrina de interés casacional.

- Y, en segundo término, el presupuesto de hecho sobre el que fue dictada la Sentencia presentaba unas determinadas circunstancias y atendía a una modalidad de procedimiento específico, pero ello no puede condicionar a esta Sala para circunscribir exclusivamente a aquel tipo de procedimiento y a aquellas circunstancias el ámbito de la doctrina casacional establecida, porque, además de haber sido dictada con una vocación de generalidad, la



propia sentencia se encarga de insistir en que, de acordarse la medida cautelar, debe garantizar el efecto útil de la sentencia, siempre que exista y se aprecie por el Tribunal correspondiente la existencia de aquella conexión y vínculo esencial entre el acto formalmente recurrido y el relacionado con este en los términos indicados.

Por tanto, además de lo inicialmente razonado, a los meros efectos dialécticos, tampoco asiste la razón al Abogado del Estado en este motivo de impugnación, que hemos de calificar como prematuro en términos procesales.

4. A continuación, el escrito alega *“vulneración del principio de instrumentalidad”* de la medida cautelar adoptada en el Auto impugnado, porque afirma que *“la cautela anticipa efectos que la sentencia no podría producir”*. El motivo así enunciado se halla en estrecha conexión con el anterior, pues vuelve a reproducir el argumento de que no existe conexión entre el Acuerdo de la Junta Electoral Central y la Instrucción de 25 de octubre de 2022 y de que la Sentencia que dictara esta Sala no podría extenderse más allá de un enjuiciamiento sobre el primero. Es decir, el escrito delimita ya, con anticipación a la conclusión del debate procesal, el contenido, sentido y alcance de una sentencia que esta Sala pueda dictar. Asume, pues, la elaboración de un juicio de probabilidad que, como todo acto de enjuiciamiento de esta naturaleza, no va más allá de lo hipotético y futuroble, adentrándose en el terreno de lo prematuro.

Este motivo de impugnación debe ser desestimado por los mismos argumentos que el anterior, a los que nos remitimos sin más largo discurso.

5. Seguidamente, el escrito tacha de *“[d]eficiente motivación del periculum in mora”* y sostiene que la ponderación de intereses es *“manifiestamente insuficiente”*. Ambos motivos han de ser analizados separadamente:



(i) Desarrolla el primero de los motivos haciendo una extensa referencia a las cifras de personas que pudieran estar afectadas por la medida de suspensión cautelar acordada, fijando a 31 de agosto de 2026, el número de 168.896 las adquirentes de la nacionalidad española con fundamento en la Disposición Adicional de referencia. Por tanto, *“las cifras de que parte el Auto no son correctas”*.

En este punto, hemos de dar la razón al recurrente, esto es en la diferente cifra a la que hizo referencia el Auto impugnado y la que, en su recurso de reposición, alega ahora el Abogado del Estado. Ahora bien, sin perjuicio de este reconocimiento, es lo cierto que, la defensa de los derechos e intereses de la Administración del Estado y del Instituto Nacional de Estadística, que es lo que representa aquél en este procedimiento, no le eximen de la obligación de ilustrar a esta Sala, ya en el mismo acto de la vista celebrado el día 7 de septiembre, es decir en fecha posterior a la de referencia que hace en su escrito de reposición, de haber traído a la vista oral los datos que ha aportado en dicho escrito. Los que sirvieron de base para tomar su decisión a la Sala son los que, con mayor o menor acierto, pero con voluntad de defender sus derechos e intereses legítimos, expresó la representación de la formación política recurrente, que no disponía, ni de los medios, ni de la cercanía que proporciona la representación y defensa de los derechos e intereses de las Administraciones que ejerce la Abogacía del Estado.

Pese a intervenir en la vista con posterioridad a la parte recurrente, la Abogacía del Estado no rebatió, ni rechazó de contrario aquellos datos, por lo que ningún obstáculo tuvo esta Sala, para valorar, al menos indiciariamente, la magnitud de las cifras y del incremento en el CERA de las personas inscritas para hacer un enjuiciamiento del *“periculum in mora”* alegado por el recurrente. También es verdad, que la convocatoria electoral anunciada el pasado día 5 de octubre de 2026 por el Presidente del Gobierno tiene una relevancia sustancial en el nuevo análisis del *“periculum in mora”*, que haremos, de modo específico, en un siguiente Fundamento Jurídico.



Dicho lo anterior, hemos de concluir que no parece que sea muy conforme con el nivel de confianza y de colaboración con esta Sala en la recta administración de justicia que, al recurso de reposición se adjunte como documento núm. 1 un informe de la Directora General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares, cerrado a 31 de agosto de 2026, cuando el contenido del mismo podría haber sido puesto en conocimiento de la Sala, junto con su inicial escrito de alegaciones, en el acto de la vista oral de las medidas celebrado el día 7 de septiembre siguiente.

No obstante lo expuesto, sí hemos de coincidir con el Abogado del Estado en que las circunstancias a valorar respecto de este requisito han sufrido una relevante modificación por la convocatoria electoral sobrevenida y por el número final de las personas que han obtenido la nacionalidad española por el CERA cerrado a 1 de agosto de 2026. Como hemos anticipado, haremos una nueva valoración del *“periculum in mora”* en un posterior Fundamento de Derecho.

(ii) Respecto de la alegada manifiesta insuficiencia en la motivación de los intereses en conflicto, desarrolla el Abogado del Estado su motivo de impugnación centrándolo en las consecuencias negativas que, para el ejercicio del derecho de sufragio activo, van a derivarse de la aplicación de la medida cautelar de suspensión para las personas nacionalizadas españolas al amparo de la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022, que, como se ha anticipado, han sido fijadas en la cuantía de 168.896 personas a fecha 31 de agosto de 2026. Asimismo, destaca la imposibilidad material por falta de tiempo, de poder dar cumplimiento a lo ordenado en el Auto de 10 de septiembre de 2026 (a este argumento damos específica respuesta en otro Fundamento de Derecho de esta resolución).

Al igual que ha sucedido con el análisis del requisito anterior, las cifras reflejadas en el Auto no son coincidentes con las aportadas en el recurso, apoyando su argumentación el Abogado del Estado en los cinco documentos adjuntados al escrito. También, que las circunstancias sobrevenidas de la



convocatoria electoral, no tenidas entonces en cuenta por obvias razones temporales, han de ser valoradas por esta Sala de modo específico y particular, como así se hará.

En todo caso, dijimos en el Auto que *“el interés general que subyace en la necesidad de preservar la corrección, claridad y transparencia de todo el proceso electoral y, en concreto, del censo correspondiente, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio y, en definitiva, para la eficacia y prevalencia de la expresión de la voluntad popular, que es la titular de la soberanía nacional”*, tiene tanta relevancia que la eventual existencia de una quiebra de la veracidad y de la exactitud y rigor en la elaboración, modificación de los datos de electores en el censo, que pueda apuntar sospechas fundadas de eventuales irregularidades en la relación de posibles votantes en un proceso electoral, así como de las adscripciones territoriales correspondientes, afecta directamente a la democracia representativa, que es, volvemos a insistir, un pilar básico en el Estado de Derecho.

El ejercicio del derecho de sufragio, activo o pasivo, queda siempre supeditado a las exigencias constitucionales y legales, pues la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia reiterada de esta Sala han destacado que el derecho de participación en asuntos públicos es de configuración legal. Y a este respecto, podemos señalar, a los meros efectos ilustrativos, que la condición de nacional español y la inscripción en el CERA no lleva aparejada automáticamente y en todos los procesos electorales, el ejercicio del derecho de sufragio activo. En las elecciones locales y a cabildos insulares, estos nacionales no tienen derecho al voto, precisamente porque el legislador así lo ha prohibido (artículo 2.3 de la LOREG, en su redacción introducida por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que fue declarado conforme a la Constitución por la STC 153/2014, de 25 de septiembre). Se entiende que, en estos casos, prima el interés general de la proximidad residencial del elector, sobre el derecho de sufragio activo del ciudadano inscrito en el censo de no residentes.



Del mismo modo, el artículo 3.1.a) de la LOREG disocia, también, nacionalidad de derecho de sufragio al privar del derecho de sufragio activo a los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio.

En consecuencia, el derecho de sufragio, en su doble modalidad, no es un derecho de carácter absoluto e ilimitado, sino que queda supeditado a su configuración legal y, también, a intereses generales de carácter supraindividual, entre los que se encuentra el de preservar la veracidad e inexistencia de irregularidades en el censo electoral, que debe prevalecer sobre el interés particular del ciudadano.

Por todo lo expuesto, tampoco puede prosperar este motivo de impugnación, que debe ser desestimado.

6. Al siguiente motivo de impugnación, que denuncia la afectación masiva de terceros titulares de situaciones jurídicas individualizadas que no han sido emplazados ni oídos en el proceso, daremos respuesta en un Fundamento de Derecho posterior, por lo que analizaremos, a continuación, los dos últimos motivos de impugnación que, aunque no guardan conexión entre sí, los analizaremos en este apartado, haciéndolo por separado.

(i) Por lo que respecta a la primera de las tachas, que niega la concurrencia del *"fumus boni iuris"*, frente a lo dicho en el Auto impugnado, el escrito del Abogado del Estado se limita a negar la concurrencia en este caso de los supuestos tasados a los que ha limitado la Jurisprudencia de esta Sala su apreciación. Señala, al respecto, que la existencia de votos particulares en el Acuerdo impugnado de la Junta Electoral Central prueba la inexistencia de este requisito.

Esta afirmación no pasa de ser una mera discrepancia del recurrente con respecto a la valoración efectuada en el Auto, sin que haya aportado



ningún otro argumento que sostenga aquella afirmación. Frente a lo expuesto, nos remitimos al específico apartado del Auto dedicado a este requisito y a los razonamientos que en el mismo se esgrimen para desestimar, también, este motivo de impugnación.

(ii) El último motivo de impugnación alude a la alegada *“improcedencia de fundar la tutela cautelar en un juicio implícito de constitucionalidad de la Ley 20/2022”*. Además de que la rúbrica de esta tacheta no coincide con el contenido del texto que le sigue, pues en aquella se hace mención a la Ley en su conjunto en un recurso de inconstitucionalidad que aún se halla pendiente de resolución, mientras que después el desarrollo de su exposición se refiere en exclusiva a la Disposición Adicional 8ª.1.1. de la Ley 20/2022, es lo cierto que resulta de muy difícil por no decir de imposible comprensión a qué se refiere el recurrente cuando alega tal encubierto juicio de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional de referencia.

El Abogado del Estado destaca que los pronunciamientos del Auto *“implican una interpretación directa de la Ley sobre las cuestiones debatidas que está[n] siendo objeto de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional”*. Sin perjuicio de oponer a este argumento otro que resulta obvio cuál es el de que el Tribunal Supremo es el máximo intérprete de la legalidad y, por tanto, tiene, no sólo la potestad, sino también el deber y la responsabilidad de interpretar las normas del ordenamiento jurídico y aplicarlas a la resolución de los conflictos y controversias que ante aquél se susciten o, en su caso, y de entender que una norma con rango de ley y de cuya validez dependa el fallo, pueda promover cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, concurren varios argumentos que permiten rechazar *“a limine”* este motivo de impugnación:

- En primer lugar, que, en el presente juicio cautelar, la interpretación de la legalidad a la que se sujeta la Sala es la relacionada con el régimen jurídico de las medidas cautelares y su aplicación al caso concreto, si



concurren los requisitos de obvio conocimiento, con objeto de asegurar la efectividad del fallo de la sentencia que dicte.

- En segundo término, la Sala se limita, a los meros efectos cautelares, a hacer suyos los razonamientos de la formación recurrente, que no se refieren a la Disposición Adicional de referencia, sino a la interpretación que hizo de su texto la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP.

- Y, en tercer lugar, que, para la apreciación de los requisitos de la medida cautelar, es necesario realizar una interpretación formal de la norma para determinar si la norma que no tenga rango legal o los actos de aplicación de la misma pueden ser suspendidos o no. Lo cuestionado por el recurrente y lo valorado por el órgano judicial, a efectos de otorgar o no la tutela cautelar solicitada, no se refiere, por tanto, a la adecuación de la norma legal a la Constitución, sino a si una norma de rango infralegal o los actos de aplicación de una norma apuntan a la concurrencia de los requisitos que permiten adoptar una medida cautelar de suspensión.

Por tanto, el motivo debe ser desestimado.

7. Dado que casi todos los motivos de impugnación del recurso de reposición del Abogado del Estado, a excepción de la cuestión relativa a los emplazamientos, han sido ya desestimados, analizaremos en el siguiente Fundamento de Derecho el de la afectación a terceros de la medida de suspensión acordada y si deben ser emplazados para completar el enjuiciamiento de este recurso de reposición.

TERCERO.- Emplazamiento de terceros interesados: Planteamiento, doctrina jurisprudencial y análisis.

A) Planteamiento.



La cuestión sometida a enjuiciamiento, suscitada por la parte recurrente en este procedimiento consiste en determinar si las personas que han adquirido, están en trámite de adquirir o han solicitado la nacionalidad española, por derecho de opción, al amparo de lo establecido en la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022, deben ser emplazadas en cuanto terceros interesados, toda vez que el Auto de esta Sala de 10 de septiembre de 2026, acordó estimar la medida cautelar de suspensión, ya de la inscripción en el Censo Electoral de Residentes Ausentes, ya de los efectos electorales de la inscripción en dicho Censo para los sucesivos procesos electorales que puedan convocarse, hasta el dictado de la sentencia en este procedimiento.

Por ello, entiende la parte que debieran ser emplazados, para reconocerles su derecho a la tutela judicial y evitar su indefensión, dándoseles la posibilidad de audiencia y de impugnación, en su caso, de las medidas cautelares adoptadas.

B) Jurisprudencia.

1. Reiterada doctrina del Tribunal Constitucional ha destacado la especial relevancia que tiene la llamada al proceso de los interesados, debiendo ser emplazados para personarse en los mismos, de tal manera que tengan la posibilidad efectiva de alegar y probar lo que estimen procedente en defensa de sus derechos e intereses legítimos. Esta doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, las SSTC 81/2023, de 3 de julio, FJ 2 y 8/2026, de 26 de enero, FJ 3) es clara al respecto y puede resumirse en los siguientes aspectos:

(i) Dentro del derecho a la tutela judicial efectiva, una *“manifestación singular y precisa de la indefensión constitucionalmente relevante es la constituida por la falta de citación o emplazamiento en un proceso, en el que se dilucidan cuestiones que afectan de modo directo y personal a los recurrentes o, cuyas decisiones o pronunciamientos puedan afectarles”*.



(ii) *“La ausencia de emplazamiento supone la privación de las facultades de alegar y, en su caso, de justificar sus derechos e intereses para que le sean reconocidos o para replicar dialécticamente las posiciones contrarias, en aplicación del indispensable principio de contradicción”.*

(iii) *“[L]a indefensión no se produce si la situación en la que el ciudadano se ha visto colocado se debió a una actitud voluntariamente adoptada o si le fue imputable por falta de la necesaria diligencia o la incomparecencia se debió a su voluntad expresa o tácita. Tampoco se produce en aquellos supuestos en que tuvo conocimiento extraprocesal de la existencia del proceso, siempre que ese conocimiento se haya producido en un momento que le permita no solo comparecer, sino ejercer plenamente la defensa de sus derechos. Ahora bien, ese conocimiento debe constar de modo fehaciente, de forma que la no personación y defensa sea imputable a la falta de diligencia exigible en el interesado en un proceso”.*

(iv) Esta falta de diligencia *“no le es exigible a quien afirme haber ignorado la existencia de un procedimiento, en el que se ventilaban pretensiones que podían afectarle, la prueba de tal ignorancia. Por el contrario, en virtud de una prerrogativa general de probidad, ampliamente reconocida por el ordenamiento jurídico, hay que presumir la buena fe de la persona”.*

(v) *“[N]o puede imponerse con carácter necesario la prueba de los hechos negativos, cuando es más simple la prueba del acto positivo contrario por parte del otro litigante”.*

(vi) En definitiva, como ha sostenido también, la doctrina del TEDH, el interesado debe tener *“la posibilidad clara y concreta de impugnar un acto que constituya una injerencia en sus derechos. Además, no solo se aplica a los procedimientos ya iniciados, sino que también puede invocarla ‘cualquier persona que considere ilegal la injerencia en el ejercicio de sus derechos (civiles) y se queje de no haber tenido la oportunidad de presentar tal impugnación ante un órgano jurisdiccional que cumpla los requisitos del art. 6.1”’.*

2. La jurisprudencia de esta Sala, como no podía ser de otro modo, ha destacado la especial relevancia que, para el derecho a la tutela judicial efectiva e interdicción de la indefensión, tiene la exigencia de emplazamiento al proceso de cuantos se puedan ver afectados en sus derechos e intereses legítimos por la tramitación y resultado de un proceso judicial.

En este sentido, esta Sala, en reiterada jurisprudencia (entre otras, la STS núm. 987/2019, de 4 de julio, recurso de casación núm. 1707/2016, y las



que se citan en la misma), ha declarado que el emplazamiento de los interesados en un procedimiento contencioso-administrativo resulta esencial para una correcta formación de la relación jurídico-procesal. Quienes estén legitimados pasivamente, como parte demandada en un proceso contencioso-administrativo, deben ser emplazados directa y personalmente cuando sean conocidos e identificables a partir de los datos que figuren en el escrito de interposición del recurso, en el expediente administrativo o en la demanda, constituyendo la falta de este emplazamiento personal una vulneración de las formas y garantías esenciales del proceso, además de una infracción del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

C) Análisis de la cuestión.

1. Con ser claro el contenido y alcance de la doctrina constitucional y de la jurisprudencia de esta Sala sobre la relevancia del emplazamiento como instrumento procesal imprescindible para permitir el acceso al proceso de los titulares de un derecho o portadores de un interés legítimo, la cuestión se agrava en aquellos supuestos, como sucede en el presente caso, en que, como así lo reconocen todas las partes concurrentes en el proceso, existe una pluralidad indeterminada de personas interesadas en el procedimiento, que pueden verse afectadas por la suspensión de la inscripción en el CERA de los nacionalizados españoles, conforme a lo establecido en la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022, o de la suspensión de los derechos electorales de aquéllos que ya figuren en aquel Censo, como consecuencia de las medidas cautelares adoptadas por esta Sala en su Auto de 10 de septiembre de 2026. Y, además, de producirse su emplazamiento y llamada al proceso, podrían participar en el mismo, después de haber sido dictado un Auto acordando aquellas medidas cautelares de suspensión, que afectan a sus derechos e intereses legítimos.

2. De las dos cuestiones ahora suscitadas, la existencia de terceros interesados por ver afectados sus derechos e intereses legítimos, y el conocimiento de esta afectación después de haber sido dictada una resolución



que suspende alguno de aquellos derechos (en este caso, el de sufragio activo), la segunda de las expuestas ya ha tenido respuesta por esta Sala. Así, en sede de medidas cautelares, la STS núm. 238/2021, de 22 de febrero, recurso de casación núm. 1315/2020, tuvo ya ocasión de pronunciarse sobre la interpretación de los *términos* “*con audiencia de la parte contraria*”, que recoge el artículo 131 de la Ley Jurisdiccional, en relación a la personación de un tercero interesado, distinto de la Administración demandada, que fue llamado al proceso después de que el órgano judicial hubiera dictado una medida cautelar que le afectaba.

La citada resolución, ha interpretado los precitados términos “*con audiencia de la parte contraria*”, recogidos por el artículo 131 de la Ley Jurisdiccional, en el siguiente sentido:

1. El artículo 131 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debe interpretarse, en relación con lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución y los artículos 49 y 50 del citado texto legal, en el sentido de que el incidente cautelar debe sustanciarse con la Administración demandada, o, en el supuesto de que aún no hubiese comparecido, con el órgano autor de la actividad impugnada, así como con las partes codemandadas que se hubiesen personado en el proceso principal antes de resolverse la pretensión cautelar, a las que procede dar trámite de audiencia.

2. En los supuestos en que la personación de la parte codemandada se produjera en las actuaciones con posterioridad a la decisión resolviendo el incidente cautelar, cuando de la adopción de la medida cautelar pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán intervenir en los trámites incidentales no precluidos, así como podrán pretender la revocación de dichas medidas, en el marco del artículo 133 de la citada Ley jurisdiccional, aunque sin que proceda la retroacción de las actuaciones practicadas en la pieza separada de medidas cautelares”.

Por tanto, conforme a esta jurisprudencia, no es necesaria la declaración de nulidad de las medidas cautelares acordadas en un incidente de esta naturaleza, ni tampoco la retroacción de actuaciones al momento anterior al dictado de aquéllas, cuando, en aquel procedimiento judicial en que sea necesario el emplazamiento de terceros interesados, debieran haber sido



llamadas en calidad de partes codemandadas y no hubieran sido emplazadas con anterioridad al dictado de aquellas medidas cautelares. De esta manera, se da respuesta al motivo de impugnación alegado por el Abogado del Estado en su recurso de reposición, que interesaba la declaración de nulidad del Auto impugnado y la retroacción de actuaciones para que aquellas personas pudieran ser emplazadas.

No obstante lo anterior, si será necesario, para evitar o paliar eventuales perjuicios, que su llamada al proceso se produzca antes de que precluyan los trámites incidentales, para que puedan tener la oportunidad de ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos, así como de instar, en su caso, la revocación de aquellas medidas, a través de los recursos previstos en el ordenamiento jurídico.

En el presente caso, la doctrina expuesta es de aplicación a este proceso, pues, en sede cautelar, esta Sala ha dictado el Auto de 10 de septiembre de 2026, por el que ha acordado suspender la inscripción en el CERA, o los efectos electorales de los ya inscritos en aquel Censo, sin que tales personas hayan sido emplazadas, al objeto de poder personarse como codemandados. Por tanto, de conformidad con dicha jurisprudencia, no procede, ni la nulidad del Auto, ni tampoco la retroacción de actuaciones al momento anterior a su dictado. En cambio, conforme a esta jurisprudencia, esas terceras personas deben ser llamadas al proceso y ser emplazadas para que puedan actuar la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

3. Mayor dificultad entraña la solución de la primera de las cuestiones planteadas, esto es la de llevar a efecto el emplazamiento de estas personas interesadas, por haberse visto afectadas, en los términos antedichos, por la resolución cautelar de esta Sala. El Ministerio Fiscal, atinadamente, afirma que debieran ser citadas, al menos, las personas a las que se les hubiera reconocido la nacionalidad española con fundamento en la presunción establecida por la Instrucción de 25 de octubre de 2022. El problema, como se



verá a continuación, es que estas personas no han sido identificadas o, al menos, no consta en las actuaciones.

En su recurso de reposición, la Abogacía del Estado destaca, con apoyo en determinada documentación que adjuntó (en concreto, el documento núm. 1, consistente en un informe de la Directora General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares) que, a fecha 31 de agosto de 2026, el número de personas que han adquirido la nacionalidad española al amparo de la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022 e inscritos en el CERA era de 168.896; que, además, en el documento 3 de los adjuntados, se alude a las inscripciones realizadas en 172 Oficinas Consulares, de las que 16 aglutinan el 84'5% del total de las 169.896 antedichas, esto es 142.739, destacando las difíciles circunstancias estructurales y coyunturales a las que hacen frente y señalando la imposibilidad de certificar, para todos los afectados por la suspensión, los que adquirieron la nacionalidad española al amparo de la presunción establecida en la Directriz Séptima, IV.3.5. d) de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y los que no. Además, a las cifras expuestas, habría que añadir, las de 96.895 solicitudes de nacionalidad aprobadas y pendientes de inscripción registral, más las 304.272 solicitudes pendientes de resolución, que se recogen en el documento núm. 1 antes citado.

Esta cifra global de las nacionalidades reconocidas, que no van más allá de unos datos estadísticos, ponen de manifiesto la constatada existencia hasta el momento de una pluralidad indeterminada de personas potencialmente interesadas, sin identificar, que impide, no sólo por la magnitud de las cifras expuestas, sino también y sobre todo por la imposibilidad hasta el momento de conocer su identidad y los datos personales relacionados con la misma, que pueda realizarse un emplazamiento personal a cada una de ellas, de forma individual.

Sin perjuicio de dedicar más adelante y en este Auto un apartado específico al análisis de la actitud de la Administración del Censo Electoral



respecto de la ejecución y cumplimiento de las medidas de suspensión acordadas en el Auto de 10 de septiembre de 2026, en relación con las personas que pudieran estar afectadas por la suspensión cautelar acordada, es lo cierto que, esta tesitura excepcional, en que, sorprendentemente, ni siquiera la Administración del Censo Electoral, según manifestación de su representación procesal, puede aportar en este momento los datos identificativos de las personas incluidas en la relación expuesta, pese a constar en sus registros, al menos, la inscripción en el CERA de 169.896 personas (163.020 personas a día 1 de agosto de 2026), más otras 96.895 solicitudes de inscripción, limitándose a ofrecer simplemente las cifras globales a fecha 31 de agosto de 2026, obliga a esta Sala a tener que recurrir a la realización de un emplazamiento a través de edictos, a la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la parte dispositiva de esta resolución y a requerir a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, que ordene a los Encargados de los Registros Consulares que, igualmente, den publicidad de la parte dispositiva de este Auto en los tableros correspondientes, indicando expresamente el plazo (que luego se dirá) que tienen cuantas personas hayan presentado su solicitud de adquisición de la nacionalidad española por aplicación de la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022, que se consideren afectadas por la suspensión cautelar acordada por esta Sala, para que puedan personarse con abogado y procurador en las actuaciones y formulen al mismo tiempo alegaciones sobre las medidas cautelares adoptadas o que pudieran adoptarse en adelante.

Este conjunto de decisiones será trasladado a la parte dispositiva del Auto.

CUARTO.- *La convocatoria del proceso electoral.*

A) *Planteamiento.*



1. El anuncio por el Presidente del Gobierno de la próxima convocatoria de elecciones a Cortes Generales y la aprobación del Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado, con la consiguiente convocatoria de elecciones (BOE núm. 248, del 6 de octubre de 2026) ha introducido un elemento de valoración extraordinariamente relevante, para el enjuiciamiento y resolución de las medidas cautelares adoptadas, toda vez que se trata de una circunstancia sobrevenida e imprevista, que deriva de la disolución anticipada de las Cortes Generales y la convocatoria del proceso electoral y que, en lo que ahora concierne, tiene una trascendencia en la actualización del censo electoral (en el presente caso de los residentes en el extranjero, que regula el artículo 36 de la LOREG) así como en las demás actuaciones relacionadas con aquel. A lo hasta ahora expuesto se añade que, a partir de la publicación de la convocatoria electoral, la LOREG establece una tramitación caracterizada por plazos breves y preclusivos, que vienen previamente determinados en la norma legal electoral.

2. La circunstancia de la convocatoria electoral ocasiona una nueva controversia jurídica en relación con las medidas cautelares adoptadas en el Auto de 10 de septiembre de 2026 de esta Sala. Por ello, esta Sala ha acordado oír a las partes personas en el procedimiento, con resultado contrapuesto, toda vez que la formación recurrente se ha mostrado a favor del mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas y a las pretensiones que constan en autos. Y las partes, demandada y codemandadas, alegan la imposibilidad material y además sobrevenida de poder ejecutar en su totalidad del contenido de las medidas de suspensión acordadas.

B) Análisis de la cuestión.

1. El análisis de la cuestión no puede detenerse exclusivamente en la apreciación de una circunstancia imprevista y sobrevenida como es el adelanto electoral y la convocatoria anticipada de elecciones generales en España y su evidente repercusión en este procedimiento, y, de modo particular en la pieza



separada de suspensión y en las medidas cautelares acordadas en el Auto de 10 de septiembre de 2026.

Ciertamente, la decisión de la convocatoria y el momento de hacerlo es potestad exclusiva del Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115.1 de la CE, pero también el artículo 118 de la CE dispone que *“es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto”*. No por obvio, es necesario recordar que la Administración General del Estado y, de modo más específico aquellos órganos de dicha Administración que tienen responsabilidad sobre el proceso electoral, en general, y sobre el censo electoral, en particular, han de saber que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó dos Autos de fecha 10 de septiembre de 2026 en las piezas de medidas cautelares de los recursos núms. 1013/2026 y 1015/2026, acordando medidas cautelares de suspensión de la inscripción en el CERA, o de los efectos electorales de los ya inscritos en dicho Censo para todos los procesos electorales que fueran convocados y que, de convocarse algún proceso electoral de forma sobrevenida e imprevista, únicamente podrían integrarse en el censo de votantes los españoles que tuvieran la condición de nacidos fuera de España, de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles, y que hubieran sufrido exilio por razones políticas, ideológicas o de creencia o de orientación de identidad sexual y que hubieran perdido o renunciado a la nacionalidad española, sin haber aplicado la presunción establecida en la Directriz Séptima, IV.3.5.d) de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP, a la fecha del cierre del Censo, que con la convocatoria ya aprobada fue el pasado día 1 de agosto de 2026.

2. Ahora bien, a partir de lo expuesto y con independencia de que, por las circunstancias sobrevenidas, hayamos de realizar una nueva valoración de los requisitos exigidos para, en este caso, acordar el mantenimiento o el levantamiento de las medidas acordadas, debemos antes analizar, desde el



dictado del Auto de 10 de septiembre de 2026 y de la ejecución de las medidas acordadas en el mismo, cuál ha sido la actitud de la Junta Electoral Central, de la Administración General del Estado, encargada de llevar a efecto aquella ejecución, a través de sus diferentes órganos, de modo particular la Oficina del Censo Electoral y los órganos consulares dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación,

Ya hemos de anticipar que esta Sala no aprecia fundamento alguno para atribuir a la Junta Electoral Central, como tampoco a la parte recurrente, alguna cuestión o circunstancia crítica determinante de la situación actual en la que se afirma que está el grado de ejecución de aquellas medidas.

3. Desde el dictado del Auto constan en la pieza separada de medidas cautelares cinco documentos a los que hace mención el Abogado del Estado en su recurso de reposición que, en líneas generales, se refieren:

El primero a la situación a 31 de agosto de 2026 de los diferentes expedientes de adquisición de la nacionalidad conforme a los diferentes apartados de la Disposición Adicional de referencia, pero en el mismo no se hace mención al desglose que requería el apartado (iv) del Auto de 10 de septiembre de 2026. Está expedido en fecha 17 de septiembre de 2026 por la Directora General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares.

Por su parte, el segundo contiene un Informe de 18 de septiembre de 2026, de la Directora General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares en el que se describe la relación de oficinas consulares que han procedido a la inscripción de las adquisiciones de la nacionalidad española por derecho de opción en las 172 Oficinas Consulares, pero tampoco ofrece una cifra, ni siquiera aproximativa de los datos que requería el citado apartado (iv) del Auto. Sí se subraya que se trata de una labor muy compleja y laboriosa que precisa de recursos humanos sustanciales de los que las Oficinas Consulares carecen, sobre todo en las 16 Oficinas que aglutinan el 84'5% de todas las inscripciones.



El tercero de los documentos, se refiere a un Informe del Consejo General de la Ciudadanía española en el Exterior sobre las dificultades en el ejercicio del voto desde el exterior tras la reforma de la LOREG. Se trata de un Informe de 3 de marzo de 2025, sin que se refiera, por tanto, a las cuestiones suscitadas en esta pieza, por ser de fecha muy anterior a la incoación de la misma.

El cuarto documento contiene una certificación expedida en fecha 16 de septiembre de 2026 por el Subdirector General de Nacionalidad y Estado Civil que certifica la adquisición de la nacionalidad española por parte de 74.503 judíos sefardíes. Tampoco se refiere a las cuestiones suscitadas en esta pieza.

El quinto documento, tampoco guarda relación con la cuestión que ahora se suscita, ya que se trata de una copia del recurso de inconstitucionalidad presentado por la formación política VOX en el Tribunal Constitucional contra, entre otros preceptos, la Disposición Adicional de referencia.

Con posterioridad, la Junta Electoral Central ha remitido un Acuerdo del Instituto Nacional de Estadística de fecha 25 de septiembre de 2026, que incorpora una Instrucción dirigida a las Oficinas Consulares sobre la determinación del Municipio de inscripción a efectos electorales. Como se indica en el Oficio de remisión, esta documentación hace referencia al punto (v) de lo acordado en el Auto de 10 de septiembre de 2026.

4. De los citados documentos únicamente los dos primeros hacen referencia, en líneas generales, a la situación, a 31 de agosto de 2026, de los expedientes de nacionalidad abiertos y de las solicitudes de inscripción en el CERA, así como de las dificultades que hallan las Oficinas Consulares para atender la ejecución de lo acordado por el Auto de 10 de septiembre de 2026. Pero no consta dato alguno que aporte una cifra de los expedientes ya



revisados, de los desgloses ordenados en el apartado (iv) del Auto, ni, en definitiva, de ningún dato que permita determinar una cifra exacta o, en el mejor de los casos, aproximada de los desgloses de los expedientes de inscripción censal que procedan de la directa aplicación de los supuestos de exilio previstos en la Disposición Adicional 8ª.1. Inciso primero de la citada Ley 20/2022, así como de los expedientes de inscripción iniciados y aprobados al amparo de la interpretación realizada por la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP, en aplicación de la Directriz Séptima, II 1º y de la presunción establecida en la citada Directriz Séptima, IV.3.5.d) de la citada Instrucción. Es decir, a la fecha del presente Auto, cuando ya ha transcurrido un mes desde la adopción de las medidas cautelares encaminadas a que se garantice la corrección del censo electoral, la Sala y las partes en este procedimiento desconocen absolutamente, si se ha iniciado este desglose; de haberse iniciado, cuántos expedientes han sido ya clasificados conforme al criterio establecido en el Auto, así como la trazabilidad de los mismos, para que esta Sala pudiera valorar el grado de cumplimiento de las órdenes cursadas.

El nivel de cumplimiento de lo ordenado en el apartado (iv) del Auto de 10 de septiembre de 2026 es inexistente o, al menos, desconocido porque la representación de la Administración General del Estado y del Instituto Nacional de Estadística, a los que incumbe la ejecución de lo acordado en la resolución de esta Sala no han aportado ningún documento que acredite cuántos expedientes han sido desglosados o, al menos, cuál es el grado de cumplimiento alcanzado.

5. A partir de los anteriores datos, inexistentes o, al menos desconocidos por esta Sala, sobre el grado de cumplimiento de lo ordenado por el Auto de 10 de septiembre de 2026, corresponde ahora valorar las consecuencias de lo no acreditado en las actuaciones.

Y el resultado de esta valoración ha de ser totalmente desfavorable para la parte codemandada en el procedimiento, porque, en síntesis el



Abogado del Estado en su escrito de 8 de octubre de 2026, presentado después de la convocatoria electoral, es de que resulta imposible materialmente a la Administración del Censo Electoral y, en concreto, a los Registros Consulares, dar cumplimiento a lo ordenado por la Sala y como resulta materialmente imposible, solicita el levantamiento de las medidas cautelares para que, de ese modo, pueda ser ejercitado el derecho de sufragio por todas las personas que han adquirido la nacionalidad española por aplicación de la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022.

Ni siquiera se ha aportado, de los 163.020 electores nacionales españoles inscritos en el CERA, que han adquirido la nacionalidad por aplicación de la disposición adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022, una cifra aproximada de los expedientes de aquéllos, que han sido desglosados. Es decir, se ha obviado por completo poner en conocimiento de esta Sala, el nivel de cumplimiento de la orden recibida. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado y los informes adjuntados no aportan dato alguno que permitan, al menos, tener un conocimiento aproximado de la situación a la fecha de aprobación de este Auto, cuando, conforme a lo acordado en el punto (iii) del Auto de 10 de septiembre de 2026, las personas, cuya cifra desconocemos, que hayan acreditado los requisitos establecidos por la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022 pueden obtener una certificación acreditativa de su condición de nacionales inscritos en el CERA, a los efectos de poder ejercitar su derecho de sufragio.

En estas circunstancias, persisten las razones que llevaron a esta Sala a adoptar una medida tan excepcional como la de acordar la suspensión cautelar de las inscripciones en el CERA y de los efectos electorales de las inscripciones ya realizadas, por falta de constancia absoluta del cumplimiento, siquiera aproximado del estado de la cuestión. No puede alegarse imposibilidad material de ejecución de una orden judicial cuando la propia causa del incumplimiento reside en la propia Administración responsable de cumplirla.



La convocatoria del proceso electoral era una circunstancia relevante para que esta Sala pudiera realizar un juicio de valoración sobre el nivel de cumplimiento de lo ordenado en el Auto, pero la carga material de acreditar ese grado de cumplimiento de lo acordado en el mismo corresponde única y exclusivamente a la Administración General del Estado y a la Oficina del Censo Electoral, que ha omitido en su integridad.

El riesgo de que se constituya irregularmente un Censo de Electores, en este caso el CERA, sin las exigencias de exactitud, veracidad, igualdad, objetividad y transparencia que exige la celebración de un proceso electoral en una democracia parlamentaria representativa como es la española, sigue persistiendo con la misma intensidad, aun cuando las cifras del total hayan disminuido, pero no dejan de tener un impacto importante en las circunscripciones territoriales en las que figuren inscritos los nuevos adquirentes de la nacionalidad española por la Disposición Adicional de referencia. La limpieza y pulcritud en la relación de electores incluidos en el censo, en este caso en el CERA, constituye un valor supremo del que deben despejarse las más mínimas dudas de oscuridad o irregularidad, porque la legitimidad democrática de los representantes elegidos por el voto de los ciudadanos puede ser puesta en entredicho si existe la más mínima duda de irregularidad. Todo ello sin olvidar, además, que la existencia de una eventual irregularidad en el censo de electores, afecta a todos los demás ciudadanos ajenos a la causa que haya podido motivarla. Por ello, el riesgo sigue existiendo.

Persisten, también, pese al acontecimiento sobrevenido e imprevisto de la convocatoria del proceso de elecciones generales, los otros dos requisitos establecidos por la Ley de esta Jurisdicción y por la Jurisprudencia para la apreciación de la medida cautelar de suspensión.

El interés general de preservar la pureza del proceso electoral, además del propio derecho de la formación recurrente, y la constatación de una regular y conforme a Derecho relación de electores inscritos en el Censo



correspondiente, en este caso el CERA, debe prevalecer sobre el derecho de sufragio de quienes figuran inscritos en aquel Censo respecto a los cuales la Administración no ha aclarado las condiciones en que se realizó aquella inscripción y la trazabilidad de su acceso al Registro Consular correspondiente.

Finalmente, subsiste, también, la apariencia de buen derecho en los mismos términos recogidos por el Auto de 10 de septiembre de 2026, porque, pese al tiempo transcurrido desde el dictado del Auto y del acontecimiento sobrevenido de la convocatoria electoral, se mantienen los elementos de inseguridad jurídica que apreció esta Sala en el Auto y que ahora debemos volver a ratificar.

QUINTO.- *Habilitación de días.*

Dada la relevancia de las cuestiones suscitadas y la convocatoria electoral en vigor, quedan habilitados para actuaciones los días 10, 11 y 12 de octubre de 2026, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 184.2 de la LOPJ y de la Disposición Final 1ª de la LJCA en relación con el artículo 131 de la LEC.

SEXTO.- *Costas.*

No procede la imposición de costas por las cuestiones de hecho y de Derecho suscitadas en este procedimiento.

Por todas las razones expuestas y con fundamento en la apreciada concurrencia de los requisitos exigidos:

LA SALA ACUERDA:



1º) DESESTIMAR el recurso de reposición interpuesto por el Abogado del Estado, en representación de las partes codemandadas, Administración General del Estado e Instituto Nacional de Estadística, confirmándose en su integridad el Auto de 10 de septiembre de 2026.

En consecuencia, deberá estarse a lo acordado en el citado Auto, con indicación al Instituto Nacional de Estadística, del que depende orgánicamente la Oficina del Censo Electoral que no puede inscribir en el Censo Electoral de Residentes Ausentes en el extranjero (CERA) a las personas que hayan obtenido la nacionalidad española de origen por el ejercicio del Derecho de opción previsto en la Disposición Adicional 8ª.1 Inciso primero de la Ley 20/2022, de 19 de octubre de Memoria Democrática y aún no hayan sido inscritas en el Censo Electoral por aplicación de la suspensión acordada en el citado Auto. Igualmente, respecto de las personas que, habiendo obtenido la nacionalidad española de origen por el ejercicio del Derecho de opción previsto en la Disposición Adicional 8ª.1 Inciso primero de la Ley 20/2022, de 19 de octubre de Memoria Democrática, hayan sido ya inscritas en el Censo Electoral de Residentes Ausentes en el extranjero, se mantiene la suspensión de sus efectos electorales en el proceso electoral convocado por el Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre, de elecciones a Cortes Generales.

Se advierte, igualmente, a la Directora de la Oficina del Censo Electoral, dependiente del Instituto Nacional de Estadística, que NO REGISTRARÁ LA SUSPENSIÓN CAUTELAR para las personas que, hallándose en la situación anteriormente indicada, los Encargados de los Registros Consulares expidan, bajo su responsabilidad, certificación acreditativa de que, a fecha 1 de agosto de 2026, tenían la condición de nacidos fuera de España, de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles, y que hubieran sufrido exilio por razones políticas, ideológicas o de creencia o de orientación de identidad sexual y que hubieran perdido o renunciado a la nacionalidad española, sin haber aplicado la presunción establecida en la Directriz Séptima, IV.3.5.d) de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP.



2º) Por lo que se refiere a la solicitud de emplazamientos de terceros:

(i) Que por la Ilma. Sra. Letrada de la Administración de Justicia de esta Sección, se proceda a PUBLICAR en el Tablón Edictal Judicial Único el presente Auto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.4 de la LJCA, con expresa mención a que los interesados que lo deseen, puedan personarse en las actuaciones como parte codemandada, con abogado y procurador y formular alegaciones sobre las medidas cautelares adoptadas en el Auto de esta Sala de 10 de septiembre de 2026 y ahora confirmadas por medio del presente Auto .

(ii) REQUERIR a la Administración del Estado para que, sin perjuicio de la publicación acordada en el apartado anterior, con la mayor urgencia, PUBLIQUE en el Boletín Oficial del Estado la parte dispositiva del presente Auto, remitiendo a esta Sala certificación acreditativa de esta publicación.

(iii) REQUERIR a la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares para que ordene, con la mayor urgencia, a los Encargados de los Registros Consulares que han tramitado los expedientes de nacionalización de españoles, al amparo de lo establecido en la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, que publiquen en el tablón de anuncios correspondiente, la parte dispositiva de este Auto, con expresa advertencia de que los interesados podrán personarse en el presente procedimiento como parte codemandada, con designación de abogado y procurador, formulando, al mismo tiempo, las alegaciones que consideren oportunas sobre las medidas cautelares acordadas en el Auto de 10 de septiembre de 2026 de esta Sala.

(iv) El plazo del que dispondrán los interesados será de CINCO DÍAS HÁBILES, contados a partir del día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la parte dispositiva de este Auto.



(v) Hasta la finalización del plazo de personación concedido, se acuerda la SUSPENSIÓN de la pieza principal de este procedimiento.

3º) DICTAR PROVIDENCIA por término de cinco días para que las partes personadas aleguen lo que, a su derecho convenga, sobre la causa de inadmisibilidad del artículo 69 b) de la LJCA, respecto de las Asociaciones Cubanos por la Democracia y Ascendientes Españoles en el Mundo.

4º) SE HABILITAN los días 10, 11 y 12 de octubre de 2026 para actuaciones.

5º) En cuanto a las costas, procede estar a lo acordado en el Fundamento de derecho Sexto de este Auto.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA EXCMA. SRA. D^a MARÍA ALICIA MILLÁN HERRANDIS, con el debido respeto y consideración a la posición mayoritaria, al amparo de lo dispuesto en el artículo 260 LOPJ, en el Auto dictado por la Sección Cuarta de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Medidas cautelares del Rec. Derechos fundamentales-1015/2026-0001 desestimando el recurso de reposición formulado por el Abogado del Estado frente al auto de fecha 10 de septiembre de 2026.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. – Partiendo de la posición que ya mantuve en el voto particular formulado al Auto de 10 de septiembre de 2026, considero que el recurso de reposición interpuesto por el Abogado del Estado debió ser estimado. El



incidente cautelar no puede servir para alterar el objeto del proceso, anticipar un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia ni extender los efectos de las medidas cautelares a disposiciones o actos administrativos que no constituyen el objeto del recurso jurisdiccional.

Pero, además, el recurso debió prosperar por razones vinculadas a la necesaria preservación de la seguridad jurídica en la conformación del Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA), de acuerdo con las reglas establecidas en la LOREG, así como por la exigencia de salvaguardar el ejercicio del derecho de sufragio de quienes figuran inscritos en dicho censo en virtud de situaciones jurídicas plenamente eficaces y no anuladas.

Es más, aun aceptando, a efectos dialécticos, la decisión mayoritaria de la Sección de desestimar el recurso de reposición promovido por el Abogado del Estado frente al Auto de 10 de septiembre de 2026, entiendo que, una vez convocadas las elecciones a Cortes Generales, y al menos en relación con este concreto proceso electoral, las medidas cautelares acordadas en dicho Auto debieron quedar sin efecto. La proximidad y celebración del proceso electoral introducían un interés público de singular intensidad, vinculado a la estabilidad del censo electoral y a la garantía del ejercicio efectivo del derecho fundamental de sufragio por quienes aparecían válidamente inscritos en el CERA, circunstancias que imponían una nueva ponderación de los intereses en conflicto y justificaban el levantamiento al menos temporal de las medidas cautelares acordadas.

La discrepancia que expresa este voto particular no alcanza a los emplazamientos de terceros acordados ni a lo resuelto en los apartados tercero, cuarto y quinto de la parte dispositiva del Auto, extremos respecto de los cuales no se formula objeción alguna.

SEGUNDO. - La convocatoria de elecciones a Cortes Generales supone una circunstancia sobrevenida relevante para la tutela cautelar.



1.- El Auto del que discrepo sostiene, en esencia, en su razonamiento jurídico cuarto, que la convocatoria electoral posee una indudable relevancia en la actualización del censo electoral y recuerda, asimismo, que la LOREG articula un procedimiento regido por plazos especialmente breves y preclusivos, previamente fijados por el legislador y destinados a garantizar el normal desarrollo del proceso electoral.

Partiendo de dicha premisa, la posición mayoritaria entiende que la información facilitada por el Abogado del Estado con posterioridad al Auto de 10 de septiembre de 2026 no permite tener por acreditado, ni siquiera de forma aproximada, el grado de cumplimiento de lo entonces acordado. La ausencia de datos concretos sobre las actuaciones desarrolladas y sobre los resultados obtenidos impediría verificar la efectiva ejecución de los mandatos judiciales, manteniendo así inalteradas las razones que justificaron la adopción de las medidas cautelares. Desde esta perspectiva, se afirma que no puede alegarse una imposibilidad material de cumplimiento cuando la propia Administración, obligada a ejecutar lo resuelto, no ha acreditado suficientemente las actuaciones realizadas para lograrlo.

Sobre esa base, el Auto concluye que persiste el riesgo de que el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) no refleje la relación de electores con las exigibles garantías de exactitud, objetividad, transparencia y regularidad, circunstancia que podría proyectar dudas sobre la integridad del proceso electoral y afectar al conjunto de los ciudadanos incluidos en el censo.

Del mismo modo, la mayoría considera que continúan concurriendo los restantes presupuestos que justificaron la adopción de la tutela cautelar. En particular, entiende que el interés general ligado a la preservación de la pureza y regularidad del proceso electoral y a la correcta conformación del censo, que puede verse significativamente afectada en las circunscripciones en las que figuren inscritos los nuevos adquirentes de la nacionalidad española al amparo de la disposición adicional octava, debe prevalecer sobre el derecho de sufragio de quienes constan inscritos en él mientras no se hayan esclarecido



suficientemente las circunstancias en las que dichas inscripciones se produjeron. Finalmente, aprecia que subsiste la apariencia de buen derecho ya reconocida en el Auto de 10 de septiembre de 2026, puesto que persisten las incertidumbres e inseguridades jurídicas que entonces se identificaron como fundamento de la medida adoptada.

Sin embargo, por las razones que paso a exponer alcanzo una conclusión distinta sobre la cuestión controvertida. A mi juicio, los acontecimientos sobrevenidos derivados de la convocatoria de elecciones generales han alterado de manera sustancial el marco de ponderación en el que fueron adoptadas las medidas cautelares acordadas por el Auto de 10 de septiembre de 2026. Ello obliga a efectuar una nueva valoración de los intereses concurrentes, teniendo en cuenta no solo la finalidad de preservar la regularidad y fiabilidad del censo electoral, sino también la intensidad con la que tales medidas inciden ahora sobre la certidumbre del censo electoral y el ejercicio efectivo de un derecho fundamental de la máxima relevancia constitucional, como es el derecho de sufragio activo.

2.- . La alteración de las circunstancias determinantes de la adopción de la medida cautelar.

El artículo 132 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece como regla general que las medidas cautelares permanecerán vigentes hasta que recaiga sentencia firme que ponga fin al procedimiento o hasta que este concluya por cualquiera de las restantes causas legalmente previstas. Esta regla de permanencia no atribuye, sin embargo, a las medidas cautelares un carácter inmutable. El propio precepto permite su modificación o revocación durante la pendencia del proceso cuando se produzca una alteración de las circunstancias tomadas en consideración para su adopción.

Esta previsión constituye una manifestación de la naturaleza esencialmente instrumental y provisional de la tutela cautelar. La medida se



adopta atendiendo a una determinada situación de hecho y a una concreta ponderación de los intereses concurrentes, de modo que su mantenimiento solo se justifica mientras permanezcan sustancialmente inalterados los presupuestos sobre los que descansó aquel juicio cautelar. Cuando sobreviene una circunstancia nueva que modifica de forma relevante la naturaleza, intensidad o actualidad de los perjuicios en conflicto, resulta procedente efectuar una nueva ponderación.

Esto es, precisamente, lo que sucede en el presente caso.

Mediante Auto de 10 de septiembre de 2026 se acordó, entre otras medidas, la suspensión de la inscripción en el Censo Electoral de Residentes Ausentes de determinadas personas que habían adquirido la nacionalidad española al amparo de la disposición adicional octava.1, inciso primero, de la Ley 20/2022 y, respecto de quienes ya figuraban inscritos, la suspensión de los efectos electorales de dicha inscripción «para los sucesivos procesos electorales que puedan convocarse, hasta el dictado de la sentencia».

Pues bien, la aprobación del Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, introduce una circunstancia sobrevenida que altera cualitativamente el contexto en el que fue adoptada la medida cautelar.

Cuando el 10 de septiembre de 2026 se dictó el Auto, la incidencia de las inscripciones controvertidas sobre el ejercicio efectivo del derecho de sufragio activo se proyectaba sobre un acontecimiento futuro, la eventual convocatoria de un proceso electoral antes de que recayera sentencia. El periculum in mora fue apreciado entonces, entre otras consideraciones, atendiendo al progresivo incremento del CERA y a la posible incidencia de dichas inscripciones sobre la transparencia y objetividad de futuros procesos electorales.

La convocatoria efectiva de elecciones a Cortes Generales transforma sustancialmente aquel presupuesto. Ya no nos encontramos ante la hipótesis



de un proceso electoral futuro cuya convocatoria pudiera o no producirse durante la pendencia del recurso. Existe ahora un proceso electoral concreto e inmediato, sometido a plazos perentorios y a una sucesión legalmente ordenada de actuaciones que parten de la existencia de un censo electoral determinado en los términos establecidos por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Y, correlativamente, también se transforma la incidencia de las medidas cautelares. Lo que inicialmente constituía la suspensión preventiva de los efectos de determinadas inscripciones respecto de eventuales procesos electorales futuros pasa a determinar de forma inmediata quién puede y quién no puede ejercer el derecho de sufragio activo en unas elecciones ya convocadas.

3. La incidencia de las medidas cautelares en el proceso electoral convocado.

A) La incidencia de las medidas cautelares en las elecciones convocadas

El censo aplicable a las elecciones generales convocadas para el 29 de noviembre de 2026 es el cerrado a fecha 1 de agosto de ese año, conforme al artículo 39.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). La decisión mayoritaria confirma íntegramente el auto de 10 de septiembre y mantiene para estas elecciones la suspensión de los efectos electorales acordada en su apartado (ii).

La advertencia dirigida al Instituto Nacional de Estadística, del que depende la Oficina del Censo Electoral, señala que la suspensión no regirá respecto de las personas para las que los Encargados de los Registros Consulares hayan expedido la certificación exigida antes del cierre del censo electoral de 1 de agosto de 2026. Esa referencia temporal debe ponerse en relación con la convocatoria de las elecciones y con la confirmación íntegra del



auto anterior. Las medidas acordadas en el Auto de 10 de septiembre se adoptaron para los sucesivos procesos electorales que pudieran convocarse. Una vez convocadas las elecciones, resultaba necesario precisar su aplicación al censo correspondiente a este proceso electoral. La lectura conjunta de ambas resoluciones permite entender que la fecha de 1 de agosto identifica el censo afectado por la medida y preserva la eficacia de las certificaciones expedidas para dar cumplimiento al requerimiento acordado en septiembre. No obstante, la redacción de la advertencia no permite determinar con suficiente claridad si la referencia al 1 de agosto delimita únicamente el censo afectado o si también condiciona la fecha de expedición de la certificación. Esta última interpretación impediría aplicar la excepción mediante las certificaciones expedidas para cumplir el requerimiento del auto de 10 de septiembre, pues tales documentos no pueden ser anteriores al 1 de agosto. Esta última interpretación debe descartarse, pues haría inaplicable la excepción prevista en el apartado (iii) del Auto de 10 de septiembre. Las certificaciones exigidas para acreditar dicha excepción solo podían expedirse en cumplimiento del requerimiento contenido en ese Auto y, por ello, necesariamente después del 1 de agosto de 2026.

Aun entendiendo que el 1 de agosto se refiere únicamente al censo afectado, persisten las dificultades de ejecución de la medida. Su aplicación exige identificar, entre las 168.896 personas inscritas en el Censo de Electores Residentes Ausentes (CERA), a quienes adquirieron la nacionalidad mediante el ejercicio de la opción prevista en el inciso primero del apartado 1 de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática. Una vez identificadas, debe verificarse respecto de ellas si concurren los presupuestos exigidos por el apartado (iii) para la expedición de la correspondiente certificación consular, prescindiendo de la presunción de exilio contemplada en la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. El resultado de esa comprobación ha de ponerse en conocimiento de la Oficina del Censo Electoral y de los órganos encargados de la recepción y escrutinio de los votos, a fin de que todos ellos dispongan de una información coincidente y actualizada. La



identificación del censo afectado no despeja, sin embargo, la cuestión relativa a la incorporación al procedimiento de las certificaciones que se expidan durante su tramitación.

B) Las dificultades para el ejercicio del sufragio y el escrutinio de los votos de los electores afectados por la suspensión

El procedimiento de votación de los residentes ausentes comprende tres fases (artículo 75 LOREG). En la primera, la Oficina del Censo Electoral remite de oficio a los electores inscritos la documentación electoral, entre la que figuran los certificados de inscripción censal. En estas elecciones, dicho envío debe efectuarse entre los días 24 y 30 de octubre. En la segunda fase, el elector puede emitir su voto por correo a la oficina consular hasta el 24 de noviembre o depositarlo personalmente en la oficina consular o en un centro habilitado entre el 21 y el 26 de noviembre, acompañándolo en ambos casos de los correspondientes certificados. Finalmente, el 4 de diciembre, fecha prevista para el escrutinio general, las juntas electorales provinciales actúan como mesas electorales para el escrutinio de los votos emitidos por los residentes ausentes. Antes de introducir cada sobre en la urna verifican la documentación aportada y resuelven acerca de la admisión del sufragio. Los votos admitidos se incorporan al escrutinio general, que deberá concluir no más tarde del 7 de diciembre (arts. 75.10 y 75.11, 103.1 y 107.2 LOREG).

El punto de partida es el censo aplicable a estas elecciones, cerrado a 1 de agosto de 2026. Para ejecutar la medida, la Administración electoral debe determinar, entre las 168.896 inscripciones comprendidas en ese censo, cuáles corresponden a personas que adquirieron la nacionalidad por la vía prevista en el inciso primero del apartado 1 de la disposición adicional octava de la Ley de Memoria Democrática. La mera inclusión en el Censo de Electores Residentes Ausentes (CERA) no permite, por sí sola, establecer si un elector se encuentra afectado por la suspensión.



El Auto de 10 de septiembre acordó que la suspensión de los efectos electorales de las inscripciones afectadas produjera efectos desde su notificación. El Auto que resuelve la reposición mantiene esa medida para las elecciones convocadas. Ahora bien, para proyectarla sobre cada elector concreto, la Administración electoral debe determinar qué inscripciones quedan comprendidas en su ámbito de aplicación. La suspensión ya ha sido acordada y despliega sus efectos, pero su ejecución exige realizar las comprobaciones necesarias para establecer a quién alcanza.

Determinadas las inscripciones afectadas, debe examinarse respecto de cuáles concurre la excepción prevista en el apartado (iii) del Auto de 10 de septiembre. Dicha excepción se acredita mediante la certificación expedida por los Encargados de los Registros Consulares en los términos establecidos en esa resolución.

La expedición de la certificación permite exceptuar al elector de la suspensión. Para que esa modificación tenga reflejo en el procedimiento electoral, es necesario que los órganos llamados a intervenir en él dispongan de esa información antes de realizar las actuaciones que les corresponden. La expedición de la certificación por el Registro Consular no implica, por sí sola, que la Oficina del Censo Electoral o la junta electoral tengan ya conocimiento de ella. Entre la expedición del documento y la comunicación de su contenido puede transcurrir un lapso durante el cual esos órganos dispongan de información divergente acerca de la situación del mismo elector.

Estas actuaciones han de coordinarse, además, con el primer envío de documentación electoral, que la Oficina del Censo Electoral debe efectuar entre los días 24 y 30 de octubre. Al llegar esas fechas, pueden seguir pendientes tanto la determinación de algunas de las inscripciones afectadas como las comprobaciones necesarias para la expedición de la certificación prevista en el apartado (iii). El autos no precisa si la documentación electoral debe remitirse a quienes mantienen suspendidos los efectos electorales de su inscripción. Si se entiende que la suspensión impide ese envío, la Oficina del



Censo Electoral necesita conocer, antes de proceder a él, qué electores continúan afectados por la medida y cuáles han quedado comprendidos en la excepción.

Si un elector no ha recibido la documentación electoral como consecuencia de la suspensión, la expedición posterior de la certificación permite exceptuarlo de la medida, pero no le proporciona por sí misma los documentos necesarios para votar. Si la certificación se expide cuando el plazo de votación está próximo a agotarse, puede no quedar tiempo suficiente para que reciba esa documentación y emita su voto, aunque ya esté comprendido en la excepción.

La información relativa a la aplicación de la suspensión también debe ser conocida por los órganos encargados de la recepción y escrutinio de los votos. Si la junta electoral continúa considerando suspendida una inscripción ya comprendida en la excepción, puede rechazar un voto que debiera ser admitido. A la inversa, si desconoce que una inscripción permanece afectada por la medida, puede admitir el voto de un elector cuya inscripción sigue teniendo suspendidos sus efectos electorales. La junta electoral necesita disponer de esa información antes de introducir el sobre de votación en la urna. Una vez realizado ese acto, el secreto del voto impide identificarlo y separarlo en caso de advertirse posteriormente que su admisión fue improcedente.

Tampoco la posibilidad de impugnar la denegación de una certificación o la decisión de mantener la suspensión pese a haberse expedido aquella basta, por sí sola, para eliminar estos riesgos. La resolución correspondiente debe adoptarse con antelación suficiente para que el elector pueda obtener la documentación necesaria y ejercer el sufragio o, si el voto ya hubiera sido emitido, para que la junta electoral pueda examinarlo tomando en consideración la concurrencia de la excepción.



Las dificultades expuestas introducen incertidumbre acerca de la determinación de los electores que pueden ejercer el derecho de voto y de los sufragios que deben ser admitidos y computados. Los órganos electorales han de resolver estas cuestiones dentro de los estrictos plazos legales, sin que exista garantía de disponer oportunamente de la información necesaria para aplicar correctamente tanto la suspensión acordada como la excepción establecida. Cuando la ejecución de una medida cautelar suscita dudas sobre aspectos tan esenciales como la delimitación del cuerpo electoral o la regularidad del escrutinio resulta difícil sostener que contribuya a reforzar la seguridad jurídica del proceso electoral; antes bien, corre el riesgo de comprometerla.

En definitiva, las incertidumbres descritas proyectan sus efectos sobre elementos nucleares del proceso electoral y comprometen la seguridad jurídica que debe presidir su desarrollo.

C) La estabilidad del censo y la relevancia de los plazos electorales.

La regulación legal del censo permite determinar quiénes pueden participar en cada proceso electoral. Aunque se trata de un registro permanente sujeto a actualización mensual, el artículo 39.1 LOREG establece como censo aplicable a cada elección el cerrado el día primero del segundo mes anterior a la convocatoria. Durante el período electoral, su rectificación queda sometida a los supuestos, procedimientos y plazos previstos en los artículos 39 y 40. Con ello se persigue que las controversias relativas a la inscripción censal queden resueltas antes de la votación y que los órganos electorales dispongan de una referencia cierta para el desarrollo de las actuaciones que les incumben.

La estabilidad del censo forma parte de un procedimiento sometido a plazos improrrogables (artículo 119 LOREG). La STC 67/1987, de 21 de mayo, FJ 2, destaca el carácter perentorio de los plazos electorales, tanto respecto de las actuaciones administrativas como de los recursos jurisdiccionales. Las



reclamaciones y los recursos deben formularse dentro de esos plazos para que las controversias puedan resolverse sin prolongar indefinidamente las distintas fases del procedimiento electoral. En la misma línea, la STC 80/2002, de 8 de abril, FJ 3, rechazó que la facultad general de rectificación de errores materiales en cualquier momento permitiera modificar los resultados electorales una vez transcurridos los plazos de reclamación e impugnación.

D) La ponderación de las consecuencias de mantener las medidas cautelares una vez convocadas las elecciones.

La convocatoria electoral introdujo una circunstancia nueva que debía ser valorada al resolver el recurso de reposición. El artículo 132.1 LJCA permite modificar o revocar las medidas cautelares cuando varían las circunstancias en atención a las cuales fueron adoptadas. La suspensión se acordó con anterioridad a la convocatoria y pasó posteriormente a incidir sobre un proceso electoral sometido a los plazos y garantías expuestos en el apartado C).

El Auto de 10 de septiembre no fijó plazo alguno para la culminación de las comprobaciones necesarias y resulta notoria la extraordinaria complejidad material que comporta la revisión de 168.896 expedientes. Es cierto que la Administración, en su recurso de reposición, no ha informado de las actuaciones concretas llevadas a cabo para ejecutar las medidas cautelares, lo que limita el conocimiento de su grado efectivo de cumplimiento. Sin embargo, esa circunstancia, en mi opinión, no justifica prescindir de la valoración de las consecuencias derivadas de su mantenimiento una vez convocadas las elecciones.

El mantenimiento de las medidas cautelares proyecta las incertidumbres asociadas a su ejecución sobre el procedimiento electoral y, en particular, sobre las decisiones relativas al ejercicio del sufragio y a la admisión de los votos. La convocatoria electoral, producida con posterioridad a la interposición del recurso de reposición, exigía ponderar ese riesgo de



perturbación del proceso electoral, con independencia de que la Administración hubiera informado o no de las actuaciones llevadas a cabo. El artículo 130.2 LJCA impone una valoración circunstanciada de la perturbación grave que la medida cautelar pueda ocasionar a los intereses generales o de tercero.

La seguridad jurídica del procedimiento electoral protege la formación y expresión de la voluntad del cuerpo electoral, pues es a través de ella como se manifiesta la voluntad del pueblo español y se fundamenta la legitimidad democrática de los órganos representativos. El Tribunal Constitucional ha afirmado reiteradamente que «[l]a democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexcusables» [SSTC 109/2016, de 7 de junio, FJ 5; 114/2017, de 17 de octubre, FJ 6 E), y 10/2018, de 5 de febrero, FJ 5]. En las elecciones, las reglas comunes de participación y las garantías que disciplinan la emisión y el escrutinio de los votos permiten reconocer el resultado como expresión de la voluntad del cuerpo electoral. Su observancia constituye, además, presupuesto de la legitimidad de quienes resultan elegidos.

El Auto de 10 de septiembre justifica las medidas cautelares en la necesidad de proteger la regularidad del proceso electoral y la confianza en sus resultados, al apreciar que las inscripciones derivadas de la aplicación de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 «podrían estar incursas en irregularidad». Sin embargo, la suspensión acordada para evitar las consecuencias de esa posible irregularidad desplaza la incertidumbre al propio proceso electoral. Su aplicación exige determinar cuáles son las inscripciones afectadas, verificar respecto de cuáles concurre la excepción y comunicar oportunamente el resultado de esas actuaciones antes de las operaciones electorales a las que afectan. Como pone de manifiesto lo expuesto en el apartado B), las dificultades inherentes a la ejecución de la medida pueden comprometer algunas de las garantías que precisamente tratan de preservar la regularidad del proceso electoral.



Al resolver la reposición, la mayoría debió ponderar conjuntamente el riesgo que el Auto de 10 de septiembre atribuye a la participación de los electores afectados y el que la ejecución de la suspensión puede generar para el ejercicio del sufragio, la admisión de los votos y el normal desarrollo del proceso electoral. Ambos riesgos inciden directamente en la regularidad de la elección y en la adecuada formación del órgano representativo. A mi juicio, la decisión mayoritaria no atribuye a las consecuencias derivadas del mantenimiento de la medida en unas elecciones ya convocadas el peso que su gravedad requería.

Tampoco el carácter temporal de las medidas cautelares, invocado por el Auto de 10 de septiembre para justificar su proporcionalidad, atenúa la pérdida de participación que pueden producir en este proceso electoral. Su eventual levantamiento posterior no permite recuperar el ejercicio del derecho de sufragio que no pudo realizarse dentro de los plazos legalmente establecidos.

Por todo ello considero que la adecuada ponderación de los intereses en conflicto debió conducir a la estimación del recurso de reposición, pues mantener las medidas cautelares, una vez convocado el proceso electoral no solo incide intensamente en el ejercicio del derecho de sufragio activo, sino que introduce un factor de inseguridad jurídica y de incertidumbre operativa incompatible con las exigencias de certeza, estabilizar y regularidad que constituyen la base misma de todo proceso electoral democrático.

4.- . La nueva dimensión constitucional de los perjuicios en conflicto.

A) Como he indicado, la convocatoria de elecciones a Cortes Generales determina una modificación sustancial de las circunstancias en las que fue adoptada la medida cautelar y, singularmente, de la naturaleza e intensidad de los perjuicios que han de ser objeto de ponderación.



El artículo 130 LJCA exige efectuar una ponderación circunstanciada de todos los intereses en conflicto, incluidos los derechos e intereses de quienes puedan resultar afectados por la medida. Esta exigencia adquiere una especial intensidad cuando la tutela cautelar incide directamente sobre el ejercicio de un derecho fundamental y, en particular, sobre el derecho de sufragio activo reconocido en el artículo 23 CE.

Tras la disolución de las Cortes y convocatoria de elecciones para el 29 de noviembre de 2026, el perjuicio asociado al mantenimiento de las medidas cautelares se convierte en actual e inmediatamente vinculado al ejercicio del derecho de sufragio activo en una convocatoria electoral determinada. Esta circunstancia obliga a intensificar el juicio de proporcionalidad.

La correcta formación del censo electoral, cuya relevancia constitucional justificó la adopción inicial de la medida, presenta necesariamente una doble dimensión. La integridad y objetividad del proceso electoral exigen evitar la participación de quienes carezcan del derecho de sufragio, pero exige, con igual intensidad, impedir que sean excluidos quienes, conforme a una situación jurídica vigente y no invalidada, reúnen los requisitos legalmente establecidos para ejercerlo.

B) El alcance subjetivo de las medidas cautelares acordadas y su incidencia sobre situaciones no cuestionadas.

Las medidas acordadas proyectan sus efectos sobre las inscripciones derivadas de la adquisición de la nacionalidad española al amparo de la disposición adicional octava.1, inciso primero, de la Ley 20/2022. Su ámbito alcanza, por ello, no solo a quienes hubieran sido beneficiarios de la presunción de exilio establecida en la Instrucción de 25 de octubre de 2022, cuya legalidad constituye el origen de la controversia, sino también, inicialmente, a quienes hubieran acreditado por otros medios la concurrencia del presupuesto legal del exilio.



Es cierto que el Auto contempla la exclusión de estos últimos supuestos de la suspensión. Sin embargo, dicha exclusión queda condicionada a una actuación posterior de las oficinas consulares y a la expedición de la certificación prevista en su apartado (iii). Hasta que esa comprobación se efectúe, la suspensión despliega sus efectos también sobre personas respecto de las cuales no concurrirían, en principio, las dudas que fundamentaron la adopción de la medida.

Esta configuración obliga a examinar la correspondencia entre el riesgo cautelar identificado y el ámbito subjetivo de la medida adoptada.

Si el riesgo apreciado se vincula a la posible ilegalidad de la presunción de exilio introducida por la Instrucción de 25 de octubre de 2022, la extensión de la suspensión a la totalidad de las inscripciones comprendidas en una determinada vía de adquisición de la nacionalidad requiere una justificación específica, especialmente cuando dicha extensión puede traducirse ahora de forma inmediata en la imposibilidad de participar en unas elecciones concretas.

La dificultad práctica para identificar de manera inmediata los supuestos afectados puede explicar la técnica utilizada para ejecutar la medida, pero no resuelve, por sí misma, el juicio de proporcionalidad. Cuanto mayor sea el ámbito subjetivo de una medida restrictiva de un derecho fundamental, mayor deberá ser la justificación acerca de la necesidad de extenderla a personas respecto de las cuales no se ha individualizado todavía el riesgo cuya prevención se pretende.

C) La presunción de validez de la nacionalidad inscrita y la suspensión de sus efectos electorales.

A lo anterior se añade una segunda consideración, relacionada con la situación jurídica sobre la que se proyecta la medida cautelar.



La nacionalidad española de las personas afectadas consta inscrita en el Registro Civil y las correspondientes inscripciones despliegan los efectos jurídicos que les son propios mientras no sean rectificadas, anuladas o privadas de eficacia por los cauces legalmente establecidos. El Auto no suspende la eficacia de tales inscripciones registrales ni contiene un pronunciamiento provisional de invalidez de las adquisiciones de nacionalidad. Suspende, sin embargo, uno de los efectos que derivan de esa situación jurídica, sus consecuencias electorales.

La medida queda así configurada mediante una regla general de suspensión y una posterior excepción. La suspensión alcanza inicialmente a todas las inscripciones incluidas en su ámbito, mientras que la conservación o recuperación de sus efectos electorales depende de la posterior comprobación individualizada de cada supuesto y de la expedición de la correspondiente certificación consular.

La singularidad de esta configuración radica en que no se parte de la previa identificación, siquiera provisional, de las situaciones respecto de las cuales concurren las circunstancias determinantes de la restricción cautelar. Por el contrario, se suspenden inicialmente los efectos electorales de un conjunto de situaciones jurídicas formalmente eficaces, desplazando a un momento posterior la identificación de aquellas respecto de las cuales no concurre el presupuesto que justificó la medida.

Es indudable que la comprobación individualizada puede presentar dificultades materiales extraordinarias. Pero tales dificultades no bastan, por sí solas, para justificar que la privación de efectos electorales opere como regla general y su mantenimiento como excepción, especialmente una vez convocadas las elecciones a Cortes Generales.

Precisamente porque la medida cautelar incide ahora de forma directa sobre el ejercicio del derecho de sufragio, resulta necesario determinar si la finalidad cautelar perseguida exige realmente partir de la suspensión general de los



efectos electorales o si esta configuración impone un sacrificio que excede de lo necesario para preservar la efectividad de la sentencia futura.

D) Necesidad de una nueva ponderación de los intereses concurrentes

Sin desconocer la relevancia del interés que justificó inicialmente su adopción, esto es, la preservación de la regularidad, objetividad y fiabilidad del proceso electoral, dicho interés debe confrontarse ahora con otros que, como consecuencia de la convocatoria de elecciones, han adquirido una intensidad cualitativamente distinta. Entre ellos destacan la estabilidad del censo electoral, la seguridad jurídica inherente al desenvolvimiento ordenado de las fases del procedimiento electoral y, de manera singular, el riesgo de privar de participación en una concreta convocatoria electoral a quienes figuran inscritos en el censo y mantienen plenamente eficaz la situación jurídica de la que deriva su condición de electores.

La controversia cautelar presenta así una dimensión diferente de la existente cuando se dictó el Auto de 10 de septiembre de 2026. De una parte, subsiste el riesgo, asumido por la mayoría, de que puedan ejercer el derecho de sufragio personas cuyas inscripciones pudieran resultar afectadas por la eventual estimación del recurso al resolverse el fondo del litigio. De otra, emerge ahora un perjuicio inmediato y perfectamente identificable, la exclusión de un proceso electoral ya convocado de personas que, al tiempo de celebrarse las elecciones, ostentan una situación jurídica vigente de la que deriva su derecho de participación política.

Existe, además, una diferencia esencial entre ambos riesgos desde la perspectiva cautelar, su distinta reversibilidad.

La eventual participación en las elecciones de personas cuyas situaciones jurídicas pudieran resultar posteriormente afectadas por la sentencia constituye un riesgo vinculado a una controversia todavía pendiente de resolución definitiva. En cambio, la exclusión de quienes actualmente



conservan una condición jurídica eficaz para ejercer el sufragio produce un perjuicio que, de mantenerse la suspensión y resultar finalmente desestimada la pretensión principal, ya no podrá ser reparado.

En efecto, el derecho de sufragio activo posee una dimensión temporal indisolublemente unida a cada concreta convocatoria electoral. Una vez celebradas las elecciones, ningún pronunciamiento posterior, por favorable que resulte a los afectados, podrá restituirles la oportunidad perdida de participar en ese específico proceso electoral. La lesión producida deviene entonces definitiva e irreversible.

Esta circunstancia adquiere especial relevancia en el ámbito de la tutela cautelar. Como reiteradamente se ha afirmado, las medidas cautelares tienen por finalidad asegurar la efectividad de la sentencia que eventualmente recaiga, no anticipar los efectos propios de una determinada solución sobre el fondo de la controversia. Por ello, cuando la medida provisional proyecta sobre una situación jurídica todavía plenamente vigente consecuencias que no podrán ser posteriormente reparadas, el juicio de proporcionalidad debe extremar su rigor.

La convocatoria electoral representa, en consecuencia, algo más que una dificultad añadida para la ejecución del Auto. Supone una alteración sustancial del escenario cautelar, pues se priva de forma inmediata e inaudita parte del ejercicio de un derecho fundamental a quienes, conforme al estado actual del ordenamiento jurídico, conservan la condición de electores.

Esta modificación sobrevenida de las circunstancias constituye un elemento que necesariamente debía ser tomado en consideración a los efectos del artículo 132 de la LJCA al resolver sobre el mantenimiento, modificación o levantamiento de las medidas cautelares acordadas.

E). La prevalencia, en las actuales circunstancias, de la efectividad del derecho de sufragio.



La nueva ponderación de los intereses en conflicto conduce, a mi juicio, a reconocer, en las actuales circunstancias, una posición prevalente a la preservación del ejercicio efectivo del derecho de sufragio de quienes, conforme a la situación jurídica existente al tiempo de la convocatoria y celebración de las elecciones, ostentan la condición de electores.

Esta conclusión no menoscaba la trascendencia constitucional de la correcta formación del censo electoral ni el interés general en evitar la participación de quienes no reúnan los requisitos legalmente exigidos. Ambos constituyen presupuestos esenciales de la objetividad, transparencia y legitimidad del proceso electoral. Ahora bien, si se sostiene que los 168.896 electores españoles inscritos en el CERA, que adquirieron la nacionalidad al amparo de la disposición adicional octava, apartado 1.1, de la Ley 20/2022, pueden tener un impacto relevante en las circunscripciones en las que figuran inscritos, la participación histórica de este colectivo debió integrar igualmente los elementos de juicio empleados para valorar la entidad real de ese riesgo. No resulta coherente afirmar la existencia de un impacto significativo para apreciar el periculum in mora y, simultáneamente, excluir del análisis los datos históricos de participación electoral de este colectivo. Si el riesgo invocado consiste en su capacidad para influir en el resultado de la elección, la valoración de ese riesgo no puede construirse únicamente sobre el número de inscritos, sino que debe atender también al grado de participación efectivamente observado en procesos electorales anteriores.

La integridad del proceso electoral no se protege únicamente evitando la participación de quienes eventualmente pudieran carecer de la condición de electores. También exige preservar el derecho de participación política de quienes, conforme al ordenamiento vigente, mantienen actualmente dicha condición.

Y concurre aquí una circunstancia decisiva. Los afectados por la medida cautelar no han sido privados de la nacionalidad española ni consta



que los actos de los que deriva dicha condición hayan sido anulados, revisados o declarados ineficaces. Mientras tales situaciones jurídicas conserven su eficacia, constituyen el presupuesto legal de su inclusión en el censo y de su condición de electores.

Será la sentencia que ponga fin al proceso la que deba determinar si la interpretación y aplicación de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022, así como de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 en los extremos controvertidos, se ajustan o no al ordenamiento jurídico. Esa cuestión pertenece al fondo del litigio y no puede considerarse anticipadamente resuelta en sede cautelar.

Por ello, la ponderación de los intereses en conflicto debe partir de una realidad jurídica indiscutida: las adquisiciones de nacionalidad controvertidas continúan desplegando plenamente sus efectos. Considerarlas ineficaces exclusivamente a efectos electorales supondría atribuir a la medida cautelar consecuencias materiales próximas a las de una eventual sentencia estimatoria.

La convocatoria electoral introduce, además, un elemento cualitativamente nuevo. Si la suspensión se mantiene y la pretensión principal resulta finalmente desestimada, los afectados habrán quedado excluidos de una concreta convocatoria electoral sin posibilidad de reparación ulterior. El derecho de sufragio activo posee una dimensión temporal inseparable de cada proceso electoral; una vez celebradas las elecciones, ninguna resolución posterior podrá restituir la oportunidad perdida de participar en ellas.

Frente a ello, el perjuicio que la medida pretende evitar descansa sobre la eventualidad de que, en el futuro, se concluya que determinadas adquisiciones de nacionalidad o los efectos censales derivados de estas no eran conformes a Derecho. Se trata, sin duda, de un riesgo constitucionalmente relevante, pero condicionado todavía al resultado del proceso principal.



Nos encontramos, por tanto, ante perjuicios de naturaleza distinta. Mientras el primero es actual e irreversible, el segundo permanece vinculado a una controversia jurídica pendiente de resolución definitiva. Esta diferencia adquiere una relevancia decisiva en el juicio de proporcionalidad.

A la misma conclusión conduce la consideración del interés general. Este no se identifica exclusivamente con la depuración del censo respecto de inscripciones controvertidas, sino también con la máxima efectividad de los derechos de participación política y con la evitación de exclusiones cautelares de quienes continúan ostentando, conforme al ordenamiento vigente, la condición de electores.

La convocatoria electoral altera así el peso relativo de los intereses en conflicto. Antes de la existencia de un proceso electoral concreto podía considerarse prevalente una finalidad preventiva dirigida a evitar que las inscripciones cuestionadas desplegaran efectos en futuras elecciones. Convocadas ya las elecciones, esa misma finalidad preventiva se traduce en la privación efectiva del ejercicio del sufragio por ciudadanos que conservan íntegramente la situación jurídica de la que deriva su condición de electores.

Por ello, puestos en relación, de una parte, el interés en prevenir la participación electoral de quienes pudieran resultar finalmente carentes de tal derecho y, de otra, el perjuicio actual e irreparable derivado de impedir la participación en unas elecciones ya convocadas a quienes mantienen una situación jurídica plenamente eficaz debe prevalecer, en las circunstancias presentes, la preservación del ejercicio efectivo del derecho de sufragio.

F). Conclusión.

Por todo lo expuesto, considero que el recurso de reposición interpuesto por el Abogado del Estado debió ser estimado. La convocatoria electoral introdujo un elemento nuevo y decisivo en el juicio cautelar, al convertir en irreversible la eventual lesión del derecho de sufragio de los



afectados y poner de manifiesto las consecuencias que el mantenimiento de la medida podía proyectar sobre la seguridad jurídica y la estabilidad del proceso electoral. En tales circunstancias, la preservación del ejercicio efectivo del derecho fundamental de participación política debía prevalecer sobre el mantenimiento de una medida provisional sustentada en una controversia jurídica todavía pendiente de resolución definitiva.

TERCERO. - Breves consideraciones sobre los restantes razonamientos jurídicos del Auto de la mayoría.

A).- Distinción entre el ámbito objetivo del recurso contencioso administrativo con el tipo y alcance de las medidas cautelares.

No comparto el razonamiento que respecto a esta cuestión se expresa en las páginas 19-21 del Auto de la mayoría.

En primer término, porque el debate no puede situarse en el plano abstracto de las potestades cautelares reconocidas a los órganos jurisdiccionales, cuya amplitud nadie discute, sino en el de los límites que derivan de la propia naturaleza instrumental de las medidas cautelares y de su necesaria vinculación con el objeto del proceso. En efecto, la finalidad de la tutela cautelar es preservar la efectividad de la sentencia que en su día recaiga, no alterar anticipadamente el marco objetivo de la controversia ni producir efectos que excedan de aquello que constituye el objeto litigioso sometido al enjuiciamiento de la Sala.

Desde esta perspectiva, la conexión entre el acto formalmente recurrido y las inscripciones individuales en el CERA no puede darse por supuesta ni considerarse suficiente por el mero hecho de que tales inscripciones encuentren su antecedente en la aplicación de la Instrucción impugnada. Lo determinante no es la existencia de una relación genérica o remota entre ambos actos, sino la concurrencia de un vínculo inmediato y necesario que permita afirmar que la efectividad de la futura sentencia quedaría frustrada de



no extenderse la medida cautelar al acto distinto. Y precisamente esa necesidad, en mi opinión, no aparece suficientemente justificada.

Tampoco considero trasladable al presente supuesto la doctrina fijada por la sentencia invocada por la mayoría. Aquella resolución, como ya desarrollé en el anterior voto particular, fue dictada en un contexto fáctico y jurídico muy específico, caracterizado por la existencia de actuaciones administrativas estrechamente integradas en una misma secuencia procedimental y dirigidas a una finalidad común. En cambio, en el presente caso, la medida cautelar proyecta sus efectos sobre una pluralidad de actos individualizados que gozan de autonomía propia y que no constituyen el objeto directo del recurso.

En realidad, la extensión acordada produce como resultado la afectación de situaciones jurídicas consolidadas de terceros que no son parte en este proceso y cuyos actos de inscripción no han sido individualmente impugnados. Ello introduce una disociación entre el objeto del recurso y los efectos reales de la medida cautelar difícilmente conciliable con el carácter instrumental que la Ley atribuye a esta clase de medidas.

Efectivamente corresponde a esta Sala desarrollar y ampliar su propia jurisprudencia, pero ello no dispensa de la necesidad de justificar, en cada caso concreto, la concurrencia de los presupuestos que legitiman la adopción de la medida. La existencia de facultades cautelares amplias no equivale a la inexistencia de límites.

En definitiva, entiendo que las medidas acordadas trascienden a la función propia de la tutela cautelar y anticipan consecuencias que, por su alcance material, deberían quedar reservadas al pronunciamiento que recaiga al resolver definitivamente el litigio.

B).- Sobre la motivación de los intereses en conflicto.



Es cierto, como recuerda el Auto de la mayoría, que el derecho de sufragio, tanto activo como pasivo, es un derecho de configuración legal y que su ejercicio queda sujeto a las condiciones y límites establecidos por el legislador. También lo es que la mera condición de nacional español y la inscripción en el CERA no atribuyen por sí solas el derecho a participar en cualquier proceso electoral, como evidencia el caso de las elecciones locales y a cabildos insulares, en las que determinados españoles residentes en el extranjero carecen de derecho de sufragio por expresa previsión legal.

Sin embargo, tales consideraciones apenas guardan relación con la cuestión controvertida en este incidente cautelar. Aquí no se debate si el legislador puede delimitar el ámbito subjetivo del derecho de sufragio ni si existen procesos electorales respecto de los cuales determinados ciudadanos españoles carezcan legítimamente de dicho derecho. Tampoco se discute el carácter no absoluto del derecho de sufragio ni la necesidad de conciliarlo con otros intereses generales constitucionalmente relevantes.

Lo que se examina es una cuestión sustancialmente distinta, si resulta proporcionado mantener una medida cautelar que impide ejercer el derecho de sufragio en unas elecciones ya convocadas a personas que, conforme al ordenamiento jurídico actualmente vigente, ostentan la nacionalidad española, figuran inscritas en el CERA y reúnen los requisitos legalmente exigidos para participar en las elecciones a las Cortes Generales, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, a las Asambleas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y al Parlamento Europeo.

En consecuencia, la referencia a los supuestos en los que el propio ordenamiento excluye legalmente el ejercicio del sufragio en determinadas elecciones no aporta un elemento relevante para resolver la controversia. Nadie cuestiona aquí la potestad del legislador para definir el cuerpo electoral. Lo discutido es si, mientras las situaciones jurídicas que fundamentan la condición de elector conservan plena eficacia y su eventual invalidez continúa pendiente de un pronunciamiento definitivo sobre el fondo, una medida



cautelar puede privar a sus titulares del ejercicio del derecho de sufragio en una concreta convocatoria electoral. Ese es el verdadero objeto del debate y respecto de él las consideraciones efectuadas por el Auto resultan, a mi juicio, insuficientemente conectadas con la controversia suscitada.

