ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección: CUARTA

Auto núm. /

Fecha del auto: 18/11/2026

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 0001

Procedimiento Nº: REC.ORDINARIO(c/a)-1015/2026

Fallo/Acuerdo: Auto Desestimando

Voto Particular

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

Procedencia: T.SUPREMO SALA 3A. SECCION 4A.

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

Transcrito por:

Nota:

Resumen

Desestimación del recurso de reposición.

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento esté prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 0001

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

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

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

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección: CUARTA

Auto núm. /

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

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 18 de noviembre de 2026.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En la pieza separada de medidas cautelares núm. 0001 del recurso contencioso-administrativo núm. 1015/2026, interpuesto por la representación procesal del partido político VOX contra el Acuerdo núm. 204/2026, de 16 de julio, de la Junta Electoral Central, y seguido por los trámites del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, esta Sala dictó auto de 9 de noviembre de 2026 por el que denegó la modificación y ampliación de las medidas cautelares solicitada por la parte recurrente mediante escrito de 23 de octubre de 2026, ratificada en su escrito de alegaciones de 2 de noviembre siguiente.

La solicitud se refería a la extensión de las medidas cautelares a determinados electores inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes que hubieran adquirido la nacionalidad española al amparo de la letra b) del apartado 1 de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.

La parte dispositiva del auto acordó: «Denegar las medidas cautelares solicitadas. Sin costas».

SEGUNDO.- Mediante escrito de 10 de noviembre de 2026, la procuradora de los Tribunales doña M.P.H.L. , en nombre y representación del partido político VOX, bajo la dirección letrada de don J.B.V. , interpuso recurso de reposición contra el referido auto, circunscribiendo su impugnación al fundamento de derecho quinto y a la parte dispositiva.

Los motivos de impugnación pueden resumirse, siguiendo el orden del escrito, del siguiente modo:

(i) Denuncia una contradicción en la ponderación de intereses, al considerar que el auto reconoce el cambio de circunstancias, la conexión de la ampliación con el objeto del proceso y la concurrencia de los restantes

presupuestos cautelares, pero deniega la solicitud por la perturbación grave de los intereses generales que pudiera ocasionar su ejecución, sin confrontarla suficientemente con los perjuicios derivados de permitir el cómputo de los votos afectados.

(ii) Sostiene que los adquirentes de nacionalidad comprendidos en la letra b) del apartado 1 de la disposición adicional octava estaban incluidos desde el inicio en el objeto del proceso y de su petición cautelar. Afirma que la información oficial conocida posteriormente permitió apreciar la dimensión del colectivo y constituye una alteración de circunstancias conforme al artículo 132.1 de la LJCA. Niega haber incurrido en pasividad al solicitar la ampliación.

(iii) Denuncia la infracción del artículo 130.2 de la LJCA por falta de identificación y ponderación circunstanciada de la perturbación grave. Alega que el auto invoca dificultades de ejecución y la proximidad de las elecciones, pero no concreta qué operaciones electorales resultarían impedidas ni qué actuaciones serían materialmente imposibles de realizar.

(iv) Afirma que el interés general electoral exige preservar la regularidad del censo y que no resulta coherente suspender los efectos electorales de las inscripciones de los progenitores y mantener los de sus hijos cuando la nacionalidad de estos deriva de aquellos. Considera que esa extensión procede por efecto de la ley y no altera el calendario electoral ni prejuzga la validez de las adquisiciones de nacionalidad.

(v) Cuestiona las dificultades de identificación apreciadas por la Sala. Sostiene que no sería necesario revisar los 189.678 expedientes del anexo III, sino cruzar su relación nominal con la de los 901 titulares certificados, identificar a sus hijos mayores de edad y excluirlos de la ampliación. Afirma que la información registral disponible permite realizar esas operaciones en un plazo breve.

(vi) Señala que el envío de la documentación electoral y el depósito del voto no agotan el procedimiento, por lo que la medida podría ejecutarse antes del escrutinio CERA mediante la separación y custodia de los sobres

afectados, sin abrirlos ni computarlos. Añade que esta posibilidad ya había sido solicitada subsidiariamente.

(vii) Alega que las demoras administrativas en la aportación de información y en la ejecución de las cautelares anteriores no pueden justificar la denegación de la tutela solicitada. Destaca que la Administración ha realizado extracciones y remisiones de datos de gran volumen en plazos breves.

(viii) Sostiene que el cómputo de los votos produciría un perjuicio irreversible para la efectividad de la sentencia, pues, una vez mezcladas las papeletas, el secreto del sufragio impediría identificar los votos afectados. Contrapone ese riesgo al carácter provisional y reversible de su separación y custodia.

(ix) Propone un procedimiento de ejecución consistente en identificar nominalmente a los electores afectados mediante el cruce de datos, excluir a los descendientes de los titulares certificados y comunicar las relaciones a las Juntas Electorales Provinciales para la separación y custodia de los sobres antes del escrutinio.

Solicita la estimación del recurso y la ampliación de las medidas cautelares a los electores inscritos en el CERA que hayan adquirido la nacionalidad conforme a la letra b) del apartado 1 de la disposición adicional octava, cuando su título derive de un ascendiente comprendido en el inciso primero que no cuente con certificación consular acreditativa del exilio, con excepción de los supuestos de la Ley 52/2007 que identifica en su escrito. Interesa los correspondientes requerimientos de identificación y comunicación, así como la separación y custodia de sus sobres, sin cómputo hasta nueva resolución de la Sala.

Subsidiariamente, solicita completar el cruce nominal en cuarenta y ocho horas y mantener entretanto separados y sin computar los sobres de los electores comprendidos en su petición, con exclusión de los descendientes de los 901 titulares certificados. Mediante otrosí interesa que, de conferirse

traslado a los codemandados, se les conceda un plazo de veinticuatro horas para formular alegaciones.

TERCERO.- Mediante providencia de 12 de noviembre de 2026, la Sala admitió a trámite el recurso de reposición y abrió audiencia a las partes personadas. Atendiendo a las razones excepcionales derivadas de la convocatoria del proceso electoral en curso, fijó para la presentación de alegaciones un plazo que finalizaba improrrogablemente el domingo 15 de noviembre de 2026, a las 15 horas.

CUARTO.- Mediante escrito de 13 de noviembre de 2026, el procurador de los Tribunales don A.F.R. , en representación de la Asociación Extranjeristas en Red, bajo la dirección letrada de don L.V.M.S. , formuló oposición al recurso de reposición.

Sus argumentos pueden resumirse del siguiente modo:

(i) Defiende la ponderación de intereses efectuada por la Sala conforme al artículo 130.2 de la LJCA. Sostiene que la concurrencia de los restantes presupuestos cautelares no determina necesariamente la adopción de la medida y que el auto valoró suficientemente la proximidad de las elecciones, las dificultades de identificación y ejecución y las garantías de los afectados.

(ii) Alega que los hijos e hijas mayores de edad comprendidos en la letra b) han adquirido la nacionalidad mediante un título jurídico propio, expresamente reconocido por el legislador y distinto del correspondiente a sus progenitores, sin que las dudas sobre la interpretación administrativa del inciso primero puedan extenderse automáticamente a aquellos.

(iii) Señala que no se ha acreditado la nulidad de las adquisiciones de nacionalidad de los hijos ni irregularidades individuales. Distingue la suspensión cautelar de determinados efectos electorales de los progenitores de la invalidez de su nacionalidad y rechaza que de ella pueda derivarse automáticamente la nulidad de los títulos de sus descendientes.

(iv) Cuestiona el carácter sobrevenido de las circunstancias invocadas, pues tanto el supuesto legal de los hijos mayores de edad como su regulación eran conocidos desde el inicio. Considera que el conocimiento posterior de las cifras del colectivo no constituye por sí solo una situación jurídica nueva.

(v) Invoca los fundamentos del voto particular concurrente, relativos a los límites subjetivos de la ampliación, la autonomía de los títulos de nacionalidad, la protección de terceros de buena fe y la ausencia de una apariencia de buen derecho específica que justifique la nueva suspensión.

Solicita la desestimación íntegra del recurso y la confirmación del auto, con rechazo de las pretensiones principal y subsidiaria, incluidas las relativas a la separación y falta de cómputo de los sufragios.

QUINTO.- El Ministerio Fiscal evacuó el traslado mediante escrito de 13 de noviembre de 2026, en el que interesó la desestimación del recurso de reposición y el mantenimiento del auto impugnado.

Se remite a su informe de 3 de noviembre y manifiesta su conformidad con la motivación de la resolución. Reconoce la conexión entre el colectivo al que se pretende extender la medida y el afectado por las cautelares iniciales, pero considera que la cuestión decisiva es la ponderación de los intereses concurrentes.

Sostiene que el auto explica suficientemente las actuaciones necesarias para ejecutar la ampliación y las dificultades para realizarlas en tiempo hábil, atendiendo al avanzado estado del proceso electoral y a las exigencias de seguridad jurídica y estabilidad electoral. Añade que la ampliación pudo solicitarse con anterioridad.

Rechaza asimismo que la identificación pueda reducirse al cruce entre las 189.678 personas y los 901 titulares certificados, pues la revisión del colectivo inicialmente afectado no ha concluido y otras personas podrían obtener posteriormente la certificación correspondiente, con incidencia en la situación de sus descendientes.

Concluye interesando el mantenimiento de la resolución recurrida.

SEXTO.- Mediante escrito fechado el 14 de noviembre de 2026, el procurador de los Tribunales don A.A.G.N.A.P. , en representación de doña A.R.G.A. (y 41 personas más), bajo la dirección letrada de don A.A.B.S. , formuló oposición al recurso de reposición.

Los argumentos de su escrito pueden resumirse del siguiente modo:

(i) Defiende que no existe contradicción entre reconocer la conexión de las medidas y denegar su ampliación, pues la concurrencia de presupuestos favorables no elimina la necesidad de ponderar sus consecuencias sobre terceros y sobre el proceso electoral.

(ii) Alega que la apreciación de especial urgencia no determina la procedencia de la suspensión ni permite prescindir de la identificación individual y de la audiencia de los afectados.

(iii) Sostiene que las medidas inicialmente acordadas quedaron delimitadas al inciso primero y que la relación entre progenitores e hijos era conocida desde el inicio, sin que las cifras posteriores alteren el título jurídico propio de los descendientes.

(iv) Considera que la seguridad jurídica electoral comprende tanto la regularidad como la estabilidad del censo y la garantía de que los electores conozcan oportunamente si sus sufragios serán computados.

(v) Cuestiona la suficiencia del cruce con los 901 titulares certificados, pues exige distinguir las vías de adquisición de la nacionalidad, comprobar filiaciones, inscripciones censales y certificaciones, sin que la ausencia de estas últimas equivalga a la invalidez del título.

(vi) Alega que la separación de sobres antes del escrutinio no elimina las dificultades de identificación y comunicación ni garantiza que los votos indebidamente apartados puedan incorporarse eficazmente al resultado.

(vii) Cuestiona que se haya demostrado que la participación de los electores comprendidos en la letra b) prive de eficacia a la futura sentencia y rechaza la plena reversibilidad de una medida que puede impedir el cómputo de votos de ciudadanos cuya nacionalidad no ha sido anulada.

(viii) Se opone a las peticiones principal y subsidiaria, por considerar que ambas pueden extender la restricción a personas no identificadas y que los requerimientos urgentes de información no sustituyen las garantías de contradicción.

Solicita la desestimación íntegra del recurso, la confirmación del auto y el rechazo de los requerimientos destinados a extender automáticamente la suspensión, así como de las peticiones de separación y custodia de sobres sin cómputo. Deja a salvo las comprobaciones informativas que la Sala estime pertinentes sin atribuirles efectos restrictivos automáticos sobre el sufragio e interesa el pronunciamiento sobre costas que proceda en Derecho.

Mediante otrosí da por reproducidas, en cuanto resulten compatibles, sus alegaciones de 3 de noviembre de 2026. En un segundo otrosí manifiesta su disposición a subsanar los defectos procesales en que pudiera haber incurrido el escrito.

SÉPTIMO.- Mediante escrito de 15 de noviembre de 2026, el Abogado del Estado, en representación del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, formuló oposición al recurso de reposición.

Sus principales argumentos pueden resumirse del siguiente modo:

(i) Sostiene que determinadas peticiones del recurso de reposición modifican sustancialmente las medidas inicialmente solicitadas, introduciendo

pretensiones nuevas, lo que considera incompatible con los límites de la reposición y con el artículo 132.2 de la LJCA.

(ii) Precisa que el anexo III de la Instrucción comprende también a los hijos mayores de edad de quienes adquirieron la nacionalidad al amparo de la Ley 52/2007 y de otras vías de la Ley 20/2022, mientras que el anexo IV corresponde a supuestos distintos. Afirma que la cifra de 189.678 personas es estadística y no equivale a una relación nominal disponible, por lo que cuestiona la identificación del colectivo mediante el cruce propuesto.

(iii) Invoca la necesidad de emplazar previamente a los terceros potencialmente afectados por la ampliación, recordando que la providencia de 10 de noviembre acordó su llamamiento a la pieza principal. Considera que debe garantizarse igualmente su audiencia antes de adoptar medidas restrictivas sobre su derecho de sufragio.

(iv) Se refiere al estado de las operaciones electorales, al envío de la documentación, a las actuaciones ya realizadas para ejecutar las cautelares anteriores y a los plazos legales del escrutinio y la proclamación de electos.

(v) Defiende la ponderación efectuada por el auto, con cuyos fundamentos y con los del voto particular concurrente manifiesta su conformidad. Sostiene que la ampliación podría perturbar gravemente la culminación del proceso electoral, especialmente si los sobres permanecen separados y sin cómputo mientras se realizan comprobaciones pendientes.

(vi) Cuestiona la conexión de las medidas con las pretensiones de la demanda y destaca que los hijos mayores de edad adquirieron la nacionalidad por un título propio, sin que las dudas relativas a sus progenitores se proyecten automáticamente sobre ellos. Alega que un pronunciamiento sobre la validez de sus votos excedería del objeto del proceso y podría incurrir en incongruencia *extra petita*.

(vii) Rechaza que la ejecución pueda reducirse al cruce de los 189.678 integrantes del anexo III con los 901 titulares certificados, pues sería necesario

identificar a los afectados, determinar las vías de adquisición de nacionalidad de sus progenitores, comprobar las inscripciones censales y garantizar la audiencia de los interesados. Añade que la información estadística sobre el colectivo ya había sido aportada en septiembre y cuestiona el momento en que se solicitó la ampliación.

El escrito termina solicitando la desestimación del recurso y la confirmación del auto impugnado o, subsidiariamente, con carácter previo a resolver, la suspensión de su tramitación para proceder al emplazamiento de los terceros afectados por las medidas solicitadas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - El recurso se interpone contra el auto de esta Sala de 9 de noviembre de 2026, por el que denegó la ampliación de las medidas cautelares acordadas mediante auto del pasado 10 de septiembre. La formación política recurrente aclara que su discrepancia únicamente se plantea respecto de ponderación de los intereses en conflicto que hizo la Sala en el Fundamento de Derecho Quinto, compartiendo el resto de la argumentación hecha en esa resolución.

En los antecedentes se detallan las partes personadas que se han opuesto a este recurso y los argumentos en apoyo de su posición, que serán tenidos en cuenta al analizar cada motivo del recurso.

No obstante, con carácter previo, es preciso referirse a la advertencia que hace el Abogado del Estado, en el sentido de que el suplico de este recurso no coincide con la solicitud hecha por la formación política recurrente en su escrito de 23 de octubre y que incluso se hacen peticiones nuevas que no se hicieron entonces. Como es obvio, dada la naturaleza de este recurso, su eventual estimación únicamente podría conducir a acordar algunas o todas las medidas pedidas en su escrito de 23 de octubre.

SEGUNDO. - El núcleo central del recurso consiste en sostener que el auto cuestionado ha infringido el art. 130.2 de la LJCA por no haber identificado ni ponderado en forma circunstanciada la perturbación grave del interés general que llevó a denegar la ampliación de las medidas cautelares solicitadas.

Añade que el interés general exige un censo cierto y depurado, y ello debería haber llevado a la estimación de su solicitud, citando en su apoyo los argumentos del voto particular formulado por el Magistrado de esta Sala Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

Considera que la estabilidad electoral quedó afectada cuando se convocaron elecciones y que acceder a lo solicitado no exigía revisar de nuevo los 189.678 expedientes sino que bastaba simplemente con cruzar la relación nominal del Anexo III con la de los 901 progenitores que obtuvieron certificación consular, identificar a los hijos e hijas mayores de edad de estos que figuran el citado Anexo III y excluirlos de la ampliación; y respecto de los restantes inscritos, la operación sería también inmediata, teniendo en cuenta, además que la medida puede ejecutarse hasta el escrutinio del voto CERA .

TERCERO. - El auto impugnado, tras sostener la concurrencia de un cambio de circunstancias por hechos objetivos y extraprocesales, que permitía la modificación de las medidas cautelares acordadas el pasado 10 de septiembre, así como la conexión de las medidas solicitadas con el objeto del proceso, apreció que se mantenían dos de los presupuestos básicos de toda medida cautelar, el *periculum in mora*, y el *fumus boni iuris,* en los mismos términos que lo hicimos en el citado auto de 10 de septiembre, por lo que restaba analizar la valoración de los intereses en juego. Y esa ponderación le llevó a decantarse por la denegación de la petición de apertura de un nuevo proceso de revisión del censo electoral a tres semanas del día de la votación. Fue el obstáculo temporal lo que motivó la denegación de la medida provisional solicitada, por entender que el avanzado momento que alcanzaba el proceso electoral en curso impedía acceder a la lo solicitado. Motivo que explicó con detalle en la resolución impugnada. Cuestión distinta es que no se compartan sus argumentos.

En efecto, en el FJ 5º del auto discutido dijimos que "*Nos encontramos a tres semanas de la celebración de las elecciones generales. En este momento, las Juntas Electorales, la Oficina del Censo Electoral y la Administración consular se encuentran en pleno desarrollo de las funciones que les ha encomendado la legislación electoral. Están, además, ejecutando nuestros autos de 10 de septiembre y de 12 y 23 de octubre. De hecho, la Oficina del Censo Electoral, en su Informe del pasado 28 de octubre señalaba que quedaban todavía 30.482 registros sin identificar, para poder cumplir la suspensión de la inscripción en el CERA acordada en nuestros autos, y que estaba pendiente de recibir de los Consulados información adicional para su identificación en el referido censo. La Sala, por su parte, está resolviendo los recursos que están interponiendo las partes personadas. No debe olvidarse, por otra parte, el tiempo transcurrido desde la adopción de nuestro auto de 10 de septiembre hasta que la Administración facilitó en condiciones la relación nominal de personas afectadas, más de mes y medio lo reconocimos en nuestra providencia de 29 de octubre-, y que, para ello, tuvimos que hacer apercibimientos explícitos a los Ministros afectados".*

Explicando después las medidas que había que tomar en el breve lapso de tiempo existente hasta la votación y el escrutinio del voto de los electores inscritos en el CERA: (…) "*la Sala tiene serias dudas sobre la viabilidad de la ejecución efectiva de las medidas cautelares solicitadas que ahora pudieran adoptarse, puesto que, como hicimos en anteriores autos, estas deberían venir acompañadas de todas las actuaciones y garantías que acordamos entonces: requerimientos a la Administración para identificar a los afectados y, una vez recibida esa información, traslado por la Oficina del Censo Electoral al CERA; emplazamiento a los interesados para su personación y presentación de alegaciones; resolución de reclamaciones y recursos por la Sala; así como otras medidas de conservación y custodia de la documentación electoral correspondiente a las personas cuya inscripción en el CERA haya sido acordada. El periodo electoral restante es tan reducido que permita cuestionar la posibilidad de su ejecución en tiempo hábil, entre otros motivos porque depende de la actuación de múltiples administraciones y terceros, en términos que la Sala no puede prever".*

Y ponderando después el interés general prevalente que debía preservarse: "*En nuestros anteriores autos hemos ponderado la importancia capital de asegurar la limpieza y pulcritud del censo electoral, porque de ello depende la legitimidad democrática de los representantes elegidos por el voto de la ciudadanía. Pero no menos relevante en un proceso electoral es el principio de seguridad jurídica, que, en lo que aquí interesa, se traduce en que el censo electoral esté cerrado con la debida antelación a la votación, y por eso la LOREG establece plazos estrictos para su revisión en periodo electoral".*

Así como apuntando las diferencias con la situación existente cuando se adoptó el auto de 10 de septiembre : (…) "*las medidas cautelares acordadas hasta*

ahora por la Sala se adoptaron el 10 de septiembre, mucho antes de la disolución anticipada de las Cortes Generales y de la consiguiente convocatoria de elecciones generales. Lo que hicimos después, en los autos de 12 y 23 de octubre, fue adoptar decisiones para asegurar la efectividad de lo acordado en un tiempo aún hábil, posible, anterior al inicio del periodo electoral. Por el contrario, la pretensión cautelar que debemos resolver ahora, pudiendo haberse planteado antes, se nos plantea en un momento muy diferente, transcurrido más de la mitad del periodo electoral, a una semana del comienzo de la campaña electoral y, tratándose del voto de los electores inscritos en el CERA, a dos semanas del inicio del depósito del voto en urna en los Consulados. Iniciar ahora un proceso de revisión del CERA, además de los interrogantes que suscita la posibilidad material de ejecución efectiva en el breve lapso temporal existente hasta la fecha de votación y de su escrutinio, entendemos que resulta contrario a las exigencias derivadas de los principios de seguridad jurídica y de estabilidad electoral, como así han planteado el Ministerio Fiscal y la Letrada de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central".

Llegando a la conclusión de que " (…) *en estas circunstancias, la valoración de los diferentes intereses en conflicto debe decantarse por la denegación de la pretensión cautelar, por entender que de su concesión pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales, conforme a lo dispuesto en el artículo 130.2 de la LJCA, en los términos que hemos razonado en este fundamento, todo ello sin perjuicio de abordar en sentencia el alta en el CERA conforme a la disposición adicional octava.1.b) en relación con la conformidad a derecho de la actuación de la Junta Electoral Central respecto su negativa a revisar la aplicación del inciso primero de dicha disposición adicional deducible de la Instrucción de 25 de octubre de 2022".*

Motivación, por tanto, que la Sala considera suficiente, si bien puntualizaremos algunos aspectos para dar respuesta a los argumentos de la parte recurrente.

CUARTO. - Comenzaremos por recordar, para la mejor comprensión del contexto en el que adoptamos la decisión cuestionada, el esfuerzo realizado para acometer el problema con el que se enfrentó la Sala para la ejecución de las medidas cautelares acordadas el pasado 10 de septiembre en esta pieza cautelar – momento en que no había ningún proceso electoral en curso ni a la vista – por la convocatoria sobrevenida de elecciones generales para el próximo 29 de noviembre. Esta circunstancia ha llevado a la Sala a tener que adoptar medidas extraordinarias para asegurar la efectividad de su decisión, para lo cual no ha dudado en habilitar todos los días para la tramitación de

esta pieza cautelar ni ha dejado de deliberar y tomar decisiones en días festivos, para evitar cualquier dilación del procedimiento.

Ese esfuerzo ha permitido que, tras dos meses desde su decisión inicial, la Oficina del Censo Electoral (OCE), en su informe del pasado 11 de noviembre, haya podido certificar el cumplimiento del auto de 10 de septiembre, concretando en 113.326 las personas afectadas por la decisión. Dos meses, por tanto, para llevar a cabo esa tarea, que, siendo cierto, y así lo dijimos en nuestro auto de 12 de octubre, que la Administración General del Estado no actuó con la diligencia exigible dadas las circunstancias del caso, los requerimientos realizados han permitido su cumplimiento con antelación suficiente a la celebración de la votación el 29 de noviembre, e incluso al inicio del depósito de la documentación electoral por los electores inscritos en el CERA en los Consulados el próximo 21 de noviembre.

Por otra parte, las medidas acordadas por la Sala no se limitaron a facilitar la identificación por la Administración consular de los datos de las personas afectadas y la posterior depuración de esos datos por la OCE para su aplicación al CERA, sino que también se extendieron a garantizar los derechos de los posibles afectados por esa decisión. En su auto de 12 de octubre acordó su emplazamiento para que los interesados pudieran personarse y formular las alegaciones y reclamaciones que estimaran convenientes en defensa de sus derechos e intereses legítimos. Tuvo que hacerlo mediante edictos, no sólo por el número de posibles afectados –189.678 en ese momento- sino porque tampoco la Administración General del Estado había facilitado en ese momento los datos personales para poder hacerlo de otra manera. No obstante se acordó dar la máxima difusión, en el BOE y en los Consulados.

Desde entonces, se han dado curso a las alegaciones y recursos formulados, todos ellos en plazos breves para resolver con la mayor celeridad posible. Ello ha permitido que en otro auto de esta Sala, también de 9 de noviembre, se haya dado respuesta a todas ellas. Esto es, se ha podido realizar en un mes desde el emplazamiento.

QUINTO. - Pues bien, lo que dijimos en nuestro auto de 9 de noviembre denegatorio de la adopción de nuevas medidas cautelares y reiteramos ahora, es que, en el estado tan avanzado del proceso electoral en curso -entonces a tres semanas de la votación, ahora a menos de dos- no resulta posible iniciar un nuevo procedimiento de revisión del censo como el pretendido, que permita, no solo su conclusión con antelación al día de la votación, e incluso al del escrutinio general por las Juntas Electorales Provinciales, sino también que se garantice el derecho a ser oídas las personas afectadas y que antes de esas fechas pueda darse respuesta a sus alegaciones. En suma, que, como hicimos con las medidas acordadas el 10 de septiembre, no solo que las operaciones exigidas se realicen en tiempo hábil sino también que se respeten las garantías inherentes a los derechos de las personas afectadas, extremo que no merece ninguna consideración de la parte recurrente y en el que ponen especial énfasis las partes correcurridas.

SEXTO. - No permitiría su conclusión a tiempo, en primer lugar, porque las operaciones a realizar están lejos de resultar lo sencillas que afirma la formación recurrente. Como sostienen el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado tienen una mayor complejidad, pues no se trata de identificar a los hijos e hijas de las 901 personas con certificación consular y que, por tanto, quedan fuera de la suspensión cautelar, y no necesitan identificarse porque están correctamente en el CERA. Lo que habría que hacer, de acordarse las medidas cautelares pretendidas, es identificar, de las 189.678 personas incluidas en el Anexo III, a quienes han adquirido la nacionalidad española por ser hijos o hijas mayores de edad de las 113.326 personas que tienen suspendida la inscripción en el CERA, cifra esta última que resulta de la depuración final de los datos del Anexo I, según el último informe de la OCE del pasado 11 de noviembre.

Ello obligaría a la Administración consular a confrontar los expedientes de las personas incluidas en una y otra relación, para excluir únicamente a quienes adquirieron la nacionalidad española por ser descendientes de aquellas a las que se ha suspendido la inscripción censal, pero no de las que no lo tienen suspendido por haberlo hecho por aplicación de la Ley 52/2007, y que pudieran estar incluidas, por tratarse de un supuesto también previsto en

la letra b) del inciso segundo del apartado 1 de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022. Confrontación que obligaría a hacerlo expediente a expediente, tarea que debiera compaginarse con el resto de las operaciones electorales que en estas fechas deben hacer los responsables consulares.

SÉPTIMO. - Pero es que, en segundo lugar, tampoco podrían satisfacerse las indeclinables garantías de defensa de los afectados. Estas exigirían, al menos, el emplazamiento de los interesados, incluso por el procedimiento acelerado que seguimos en nuestro auto de 12 de octubre - mediante Tablón Edictal Único y publicación en el BOE y en los Consulados-, la personación y presentación de alegaciones, con traslado a las demás partes personadas para que formulen las suyas, para la posterior resolución de estas. La Sala entendió en su auto de 9 de noviembre, y reitera ahora, que cumplimentar todos esos trámites indeclinables, por fugaces que sean los plazos que se otorguen, no le permitirían tampoco resolver en tiempo hábil las reclamaciones presentadas, de manera que el censo definitivo pudiera estar cerrado con la debida antelación a la votación y el escrutinio. Recordemos que, con la ya descrita tramitación acelerada, transcurrió un mes desde que nuestro auto de 12 de octubre acordó el emplazamiento de las personas interesadas por la suspensión cautelar adoptada el 10 de septiembre hasta que pudo resolver el 9 de noviembre las alegaciones de los personados.

OCTAVO. - Y con ello damos paso a otra de las circunstancias que ponderamos en nuestro auto recurrido: la relevancia en un proceso electoral de que el censo electoral esté cerrado con suficiente antelación. Por eso el legislador establece plazos estrictos de revisión en periodo electoral. Así lo hace la LOREG en su art. 39 para la rectificación en vía administrativa por la OCE, resolviendo las reclamaciones de los interesados. Y después el art. 40 estableciendo un único recurso jurisdiccional ante al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, con un trámite fugaz y sumario (cinco días para su interposición y cinco días para su resolución) y una sentencia que agota la vía judicial. Estas previsiones permiten el cierre de cualquier controversia sobre el censo con suficiente anticipación a la fecha de la votación, de manera que puedan prepararse los listados para las mesas electorales y se puedan entregar a los representantes de las candidaturas que lo soliciten dentro de los

dos días siguientes a la proclamación de las candidaturas (art. 41.5 de la LOREG).

De hecho, en el actual proceso electoral la entrega de las copias del censo electoral a las candidaturas se ha hecho a partir del 2 de noviembre, como se recoge en el calendario electoral publicado por la Junta Electoral Central. Esto es, una semana antes de la fecha en que la Sala debía decidir si abrir o no un nuevo proceso de revisión del censo electoral como el solicitado por la parte actora. Ello explica que no haya accedido a esa pretensión, por la inviabilidad en este momento de las medidas provisionales pedidas.

NOVENO. - Sostiene la formación recurrente que desde la interposición del recurso su petición cautelar incluía a los adquirentes de nacionalidad comprendidos en la letra b) del apartado 1 de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022. Lo cierto es que su solicitud fue muy genérica, pidiendo la suspensión de la inscripción en el CERA de todas la personas beneficiadas por la disposición adicional octava de la Ley 20/2022, sin matizar, incluyendo a quienes habían adquirido la nacionalidad española conforme a la citada disposición adicional octava, sin aplicar la “presunción de exilio” establecida en la Instrucción de 5 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, y sin posible tacha de ilegalidad. No solo debía haber precisado sino también haber mostrado la conexión de esa medida con el objeto del proceso y los motivos de ilegalidad invocados. Al no haberlo hecho entonces, no resulta posible hacerlo ahora por el obstáculo temporal explicado pormenorizadamente en nuestro auto de 9 de noviembre y ahora en esta resolución.

DÉCIMO. - Finalmente, la Sala es consciente de que si las medidas ahora pretendidas se hubiesen planteado al comienzo de esta pieza cautelar la respuesta podría haber sido distinta. Pero no se debe olvidar el carácter limitado que tiene toda pieza cautelar, pues, ni permite anticipar el fallo del proceso principal, ni olvidar las circunstancias concurrentes y la necesidad de preservar los diferentes intereses en juego, como la Sala ha perseguido al dictar el auto impugnado. Por eso también, una hipotética sentencia estimatoria del recurso contencioso-administrativo no haría perder su efecto

útil, como aduce la parte recurrente, pues su objeto se extiende más allá del proceso electoral en curso.

Por todo lo dicho, debemos desestimar el recurso, sin que proceda hacer imposición de costas, dadas las circunstancias concurrentes en el caso.

LA SALA ACUERDA:

Desestimar el recurso de reposición, sin que proceda hacer imposición de costas.

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

VOTO PARTICULAR que, al amparo de lo dispuesto en el art. 260 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, formula el Excmo. Sr. Magistrado D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo al disentir, con el máximo respeto y consideración, de la decisión adoptada por la Sección en el auto de 18 de noviembre de 2026, dictado en la pieza de medidas cautelares n.º 2 del recurso contencioso administrativo 1015/2026, con base en lo siguiente:

PRIMERO.- El auto del que disiento resuelve el recurso de reposición contra el dictado el 9 de noviembre de 2026, que rechazó la ampliación de las medidas cautelares adoptadas en 10 de septiembre de 2026.

Se rechazaba que la inicial suspensión cautelar adoptada el 10 de septiembre de 2026, junto con las garantías y medidas procedimentales decididas en autos de 12 y 23 de octubre de 2026, se extendiese al supuesto previsto en el apartado 1.b) del inciso segundo de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022 (LMD), esto es, a "los hijos e hijas mayores de edad de aquellos españoles a quienes les fue reconocida su nacionalidad de origen en virtud del derecho de opción de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley o en la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre", excluyendo a los que se les reconoció la nacionalidad sobre la base de la disposición adicional séptima de la Ley

52/2007, de 26 de diciembre. Se precisaba que el colectivo afectado era el incluido en el anexo III de la Instrucción de 25 de octubre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, que reserva el anexo IV para los que obtuvieron la nacionalidad por aplicación de la Ley 52/2007, supuesto que queda la margen de este procedimiento

SEGUNDO.- 1.- Los hechos centrales de la solicitud de las nuevas medidas eran indiscutibles y el voto mayoritario lo resaltaba convenientemente:

a) en ejecución de la inicial medida cautelar se tomó conocimiento cierto de que las personas que podían estar afectadas por las cautelares acordadas se cifraba en 163.020 personas y que solo a 901 de ellas se le había expedido el certificado consular que acreditada su válida incorporación al censo de residentes ausentes (CERA) a los efectos de votación.

b) esa misma actividad de ejecución puso de manifiesto que el colectivo afectado por la ampliación de la pretensión cautelar era el incluido en el citado Anexo III- y alcanzaba a 189.678 personas, cifra superior a la de los destinatarios de la suspensión cautelar ya acordada. Ese era el número de hijos incorporados al CERA por la nacionalidad derivada de sus padres (apartado 1.b del inciso segundo de la disposición adicional octava de la LMD.).

2.- El voto mayoritario añadía (i) que esos datos eran relevantes por su incidencia en la finalidad de la tutela cautelar y, particularmente, en el riesgo de pérdida de la finalidad legítima del recurso; (ii) que era palmario, como mantenía el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, que se trata de una consecuencia directa de la cautelar ya adoptada y que, por ello, concurría la conexión de la pretensión cautelar analizada con el objeto del recurso.

SEGUNDO.- Mi discrepancia estaba en la valoración que mis compañeros hicieron del requisito negativo que para el otorgamiento de toda medida cautelar fija el artículo 130.2 de la LJCA (“La medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada”), con la consecuencia de

otorgar un valor prevalente a un hecho nuevo posterior al inicio del proceso judicial: la convocatoria de un proceso electoral una vez dictadas las iniciales medidas cautelares. Ello hasta el punto de dejar de adoptar una medida que se reconocía como procedente por ese solo hecho y por dar preferencia a la seguridad jurídica del proceso electoral frente el interés superior que siempre se declaró: "la necesidad de garantizar la seguridad jurídica, concretada en la pureza o certeza del censo electoral que debería aplicarse a los procesos electorales y, por tanto, de los procesos electorales mismos, que son el marco central y fundamental donde se desarrolla el derecho fundamental de participación política de los ciudadanos".

TERCERO.- Como quiera que en este auto se viene a ratificar esa decisión, debo ahora reiterar mi voto particular, resaltando lo siguiente:

a) que dada la previsión que contiene el artículo 118 de la CE, las iniciales medidas cautelares, que suspendían determinados efectos del censo de electores residentes ausentes (CERA), vinculaban a todas las Administraciones públicas implicadas en la elaboración del censo electoral. Esa vinculación deriva de que en un estado democrático de Derecho los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículos 1, 9 y 103.1 de la CE). Les vinculaba de modo muy concreto, en la necesidad de revisar una de las dos partes del censo electoral, el CERA, por concurrir un riesgo evidente de que estuviera alterado por la aplicación que, a través de una Instrucción interna administrativa, se había hecho de la disposición adicional octava de la LMD, y la consiguiente incorporación al CERA de personas que no cumplían los requisitos específicos de esa disposición adicional octava.

b) que, pese a ello, se produjo un hecho posterior a las medidas cautelares adoptadas -la convocatoria electoral-. Y ello es relevante porque pone de manifiesto que la convocatoria electoral se hizo estando suspendidos los efectos de una parte del CERA con una medida cautelar que por su propia configuración legal podría ser ampliada, como de hecho debió hacerse. Por tanto, la convocatoria se hizo cuando algunas personas incluidas en ese CERA ya tenían suspendido cautelarmente su derecho de voto, con los efectos que ello les causaría, y cuando el CERA estaba sujeto a revisión.

c) que el sentir mayoritario de la Sección reconoció ese valor preponderante al hecho sobrevenido -la convocatoria electoral- con argumentos referidos a los tiempos propios de las actuaciones electorales y que no podía ni puedo compartir ahora tras el recurso de reposición interpuesto por considerar que esos tiempos, con ser importantes, no representaban la verdadera seguridad jurídica del proceso electoral concreto que se había convocado en forma sobrevenida y obviando que estaba vigente una medida cautelar que afectaba al elemento central de unas elecciones: el censo electoral, que según el artículo 31.1 de la LOREG "contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio".

Por ello, recordaba en mi voto que la seguridad jurídica electoral era algo más, tal y como la Sección de la Sala ha dicho en las resoluciones dictadas: "las cuestiones jurídicas suscitadas en este procedimiento son de excepcional relevancia y transcendencia para la vigencia del Estado democrático, porque afectan al núcleo vital de su propia razón de existir y al pilar básico sobre el que se asienta una sociedad democrática como es el de la configuración de la verdadera y real expresión de la voluntad popular y de quiénes, como tales representantes de aquélla, han de hacerla efectiva. Hemos, pues, de insistir en que la veracidad, objetividad y transparencia del proceso de elección de los representantes en los diferentes procesos electorales, debe regir y estar presente en todas sus fases, desde la elaboración y actualización del censo electoral, con la exacta y correcta relación de ciudadanos con derecho de sufragio que puedan participar en cada circunscripción electoral, hasta el resultado final del proceso y la elección de los representantes".

d) que mantenía y mantengo que la ampliación de las medidas cautelares debió ser aceptada y que las nuevas medidas no solo podían, y pueden, sino que deberían hacerse efectivas en tiempo y forma. Los tiempos electorales deben ser respetados con las garantías necesarias para todos los electores, que deben poder votar con un censo electoral que garantice el resultado del ejercicio de su derecho al voto. Bastaba para ello, y basta, con exigir la actuación diligente de las administraciones públicas desde el mismo momento de la adopción de las nuevas medidas, no esperando hasta que se produjese un incumplimiento de la Administración, como ocurrió con las iniciales medidas. Criticaba por ello que la decisión mayoritaria no describía

cuáles fuesen las actuaciones administrativas necesarias para ejecutar la nueva medida cautelar y que, en su argumentario, impedían el curso normal del proceso electoral (los tiempos electorales) hasta el extremo de ponerlo en duda y afectar negativamente a lo que calificaban como su necesaria seguridad jurídica. Este nuevo auto hace hincapié en ello, pero difiero de las razones que se emplean y que, a mi juicio, olvidan que nuestra decisión final nada tiene que ver con la incidencia del proceso electoral que ha irrumpido inopinadamente en la ejecución de nuestras iniciales medidas que suspendían en parte en CERA.

Es cierto que el proceso judicial y las medidas adoptadas van a producir efectos en ese proceso electoral sobrevenido, pero la respuesta no puede ser dejar de hacer lo que es procedente sino imponer lo que debe hacerse con las consecuencias que ello pueda tener. No en vano, reitero, el proceso electoral se convocó con el CERA parcialmente suspendido y en proceso de revisión.

e) que, para la eficacia y utilidad del CERA en ese ámbito electoral, como ya dijimos en el auto de 23 de octubre de 2026 (FD 3), lo necesario es que el listado nominal que debería confeccionarse en ejecución de la medida de ampliación estuviese completado y a disposición para el momento del depósito del voto en urna en las Oficinas Consulares y para el escrutinio del voto de los electores inscritos en el CERA el día del escrutinio general en las Juntas Electorales Provinciales.

CUARTO.- Finalmente, la medida cautelar denegada tiene el efecto de permitir la participación electoral de personas cuyas inscripciones en el CERA estaban claramente viciadas por derivar directamente de la inscripción previa de sus progenitores, siendo un hecho objetivo y acreditado que 163.020 de esos progenitores inscritos lo había sido irregularmente pues solo 901 estaban válidamente incluidos en el CERA como deriva de las certificaciones expedidas por las autoridades consulares.

Esa posible participación electoral irregular, de la que *a priori* se desconoce tanto su relevancia nominal y numérica como los efectos reales en

el resultado electoral, produciría ciertamente consecuencias jurídicas irreparables en el resultado electoral pues muchas de las 189.678 (en número importante, si atendemos a la proporción de 901 personas de las 163.020), quedaran excluidas del CERA, lo que demuestra la necesidad de la medida cautelar como garantía de la sentencia futura y, por ende, de la pureza del proceso electoral que ha irrumpido en incidente cautelar. Considero que esta evidente y no discutida conclusión no puede ser ignorada y privada de efectividad:

1º) Desde luego, no por los invocados tiempos de las actuaciones administrativas de un proceso electoral voluntariamente convocado y sobrevenido a la suspensión de parte del CERA.

2º) Tampoco por la influencia de los emplazamientos de los posible afectados, que ya lo han sido mediante la publicación del correspondiente edicto en el BOE de 16 de noviembre de 2026. Destaco que lo han sido con aplicación de los plazos ordinarios al no haberse adoptado la medida cautelar y aplicado las necesarias reducciones por razones de urgencia, como se hizo con las primeras medidas cautelares.

3º) Finalmente, tampoco por la privación preventiva del derecho a votar en el proceso electoral sobrevenido de los afectados como consecuencia de la medida cautelar que ha debido adoptarse. Efectivamente, en el conflicto sobrevenido entre este derecho individual, sin duda relevante constitucionalmente, y entre el derecho fundamental de participación política de todos los españoles en un proceso electoral fuera de toda sospecha que siempre sirvió de base jurídica a nuestras decisiones -conflicto nunca antes planteado con la relevancia con que ahora se nos presenta-, sostengo que se debe priorizar este último pues la transparencia y objetividad del proceso electoral, así como la vigencia del principio de igualdad, son los pilares esenciales sobre los que se asienta el principio de participación ciudadana en los asuntos públicos, dentro del Estado democrático y de Derecho. En todo caso, la salvaguarda del derecho individual de voto de quienes se vieran afectados por la suspensión era posible y residía en la adopción y ejecución urgente de la medida cautelar ampliada, que permitiría el ejercicio del derecho

de voto que quienes resultasen ser descendientes directos de los 901 progenitores válidamente incluidos en el CERA y que hubiesen adquirido por ello la nacionalidad española. Además, la regularidad del censo electoral es una garantía esencial para la legitimidad democrática de las instituciones, entre ellas las Cortes Generales.

QUINTO.- Por todo ello, el recurso interpuesto debió ser estimado, con el efecto de admitir y acordar urgentemente la medida cautelar solicitada, incluyendo las prevenciones y requerimientos directos fijados en el auto de 23 de octubre de 2026 para asegurar su ejecución en tiempo y forma útiles a ese proceso electoral sobrevenido.

Mantengo que las operaciones a realizar son bastante sencillas y fáciles de ejecutar con los medios informáticos existentes: obtener los datos de las hijos o hijas de las 901 personas que obtuvieron la certificación consular fijada en el auto de medidas cautelares de 10 de septiembre de 2026, comprobar cuales de ellos, siendo mayores de edad, han adquirido la nacionalidad española por derivación de su padres y con amparo en el apartado 1.b) de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022 y, sobre ello, excluir del CERA las demás personas que figuran en el ya citado Anexo III. Disiento de las operaciones que, ahora sí, describe el voto mayoritario cuando dice que la identificación debe hacerse, no de los 901 que obtuvieron la certificación consular -los que, para entendernos, podrían llegar a votar- sino "de las 113.326 personas que tienen suspendida la inscripción en el CERA, cifra esta última que resulta de la depuración final de los datos del Anexo I, según el último informe de la OCE del pasado 11 de noviembre.". Los que podrían quedar incluidos en el CERA -si se quiere, llegar a votar en las elecciones sobrevenidas- no pueden extraerse de los irregularmente incluidos en el CERA (los 163.020 iniciales y que tras varias revisiones son 113.326), sino de los que podrían válidamente votar por ser hijos de los padres con certificación consular (901).

VOTO PARTICULAR CONCURRENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA EXCMA. SRA. Dª 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 de 18 de noviembre de 2026 dictado por la

Sección Cuarta de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Medidas cautelares del recurso Derechos Fundamentales 1015/2026-0001:

Sobre la base de la posición que mantuve en el auto de 9 de noviembre 2026 de ampliación de Medidas Cautelares, aunque coincido con la decisión de denegar el recurso de reposición planteado por la demandante, no comparto la totalidad de la argumentación desarrollada en los fundamentos jurídicos del auto y en consecuencia, doy por reproducidos los razonamientos segundo y siguientes del citado voto particular concurrente.

Madrid, a 17 de noviembre de 2026.