TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección: CUARTA

Auto núm. /

Fecha del auto: 23/10/2026

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 0001

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

Fallo/Acuerdo: Auto sobre Medidas Cautelares

Voto Particular

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Narváez Rodríguez

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

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

Transcrito por: MAD

Nota:

Resumen

Auto de respuesta a alegaciones formuladas sobre estado de ejecucion de los autos que adoptaron medidas cautelares.

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. 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 Excma. 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 23 de octubre de 2026.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Junta Electoral Central ha remitido a esta Sección, por conducto del Excmo. Sr. Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, un Acuerdo de 16 de octubre de 2026 por el que, a solicitud de la Ilma. Sra. Directora de la Oficina del Censo Electoral sobre la comunicación del envío de documentación electoral a los electores inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) con motivo de las próximas elecciones generales, a celebrar el día 29 de noviembre de 2026, *"sin haber recibido el* [sic] *Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación la información necesaria para dar cumplimiento al Acuerdo de la Junta Electoral 223/2026, de 14 de septiembre, dictado en aplicación de los Autos de 10 de septiembre de 2026, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo"* , ha decidido lo siguiente:

"1.- Comunicar a la Oficina del Censo Electoral que, teniendo en cuenta lo dispuesto en los Autos de la Sala Tercera (Sección Cuarta) de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictados en los procedimientos 1013/2026 y 1015/2026, de 10 de septiembre y 12 de octubre de 2026, la preparación y realización del primer envío de la documentación electoral a los electores inscritos en el Censo de Electores Residentes Ausentes (CERA, previsto en el proceso electoral en curso, convocado por el Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre, puede hacerse entre los días 24 y 30 de octubre de 2026, de conformidad con lo previsto en el artículo 75 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), siempre que en dicho envío se incorpore una advertencia de la posibilidad de suspensión de los derechos electorales en los términos expresados en dichos Autos.

2.- Comunicar a la Sala Tercera (Sección Cuarta) de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el contenido de este acuerdo, por si considera procedente hacer alguna indicación a esta Junta en relación con el procedimiento y los plazos a seguir para dar cumplimiento a lo dispuesto en los mencionados autos, habida cuenta de la perentoriedad de los plazos legales que deben regir en el proceso electoral en curso".

SEGUNDO.- Por medio de providencia de 20 de octubre de 2026, se ha decidido dar traslado del Acuerdo de la Junta Electoral Central a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, por plazo improrrogable de veinticuatro horas, que finalizó el pasado día 21 de octubre de 2026 a las 15 horas, puedan formular las alegaciones que tengan por conveniente a sus derechos.

TERCERO.- Por escritos de 20 y de 21 de octubre de 2026, la representación de la formación política VOX, el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, respectivamente, han formulado alegaciones sobre el contenido del Acuerdo de la Junta, con el resultado que obra en autos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- ***El Acuerdo de la Junta Electoral Central de 16 de octubre de 2026.***

1. El Apartado 1º del Acuerdo de la Junta Electoral Central de 16 de octubre de 2026 hace referencia a que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) está previsto que la remisión del primer envío de documentación electoral se vaya a hacer entre los días 24 y 30 de octubre próximos, en aplicación de lo que dispone el apartado 3º de aquel precepto.

Esta Sala no aprecia obstáculo alguno a que se lleve a efecto el cumplimiento de aquel mandato legal y a la remisión de la documentación a que hace referencia el apartado 1º de aquel precepto, por cuanto no contraviene lo acordado por nuestros Autos de 10 de septiembre y de 12 de octubre de 2026.

2. No obstante lo anterior, debemos requerir a la Oficina del Censo Electoral a que, con la remisión del primer envío de la documentación electoral a todas las personas inscritas en el CERA, **se haga la siguiente advertencia expresa:** Quienes hayan adquirido la nacionalidad española de origen por el derecho de opción previsto en la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (LMD), esto es los *"nacidos fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles, y que, como consecuencia de haber sufrido exilio por razones políticas, ideológicas o de creencia o de orientación e*

identidad sexual, hubieran perdido o renunciado a la nacionalidad española", que figuren a fecha 1 de agosto de 2026 en el Censo de Electores Residentes Ausentes (CERA), **que lo están con carácter provisional** y que, de conformidad con lo acordado en nuestros Autos de 10 de septiembre y de 12 de octubre de 2026, tal inclusión no significa que puedan llegar a ejercer su derecho al voto, pues únicamente podrán votar aquellas personas *"con respecto a las cuales los Encargados de los Registros Consulares* ***expidan certificación acreditativa*** *de su 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".*

SEGUNDO.- ***Exigencia del listado nominal de electores.***

Para la correcta ejecución de lo acordado en los Autos es absolutamente necesario que la Administración **remita a esta Sala, a la Junta Electoral Central y a la Oficina del Censo Electoral, el listado nominal** de la relación de las 163.020 personas que adquirieron la nacionalidad española en aplicación de la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la LMD, que, a fecha 1 de agosto de 2026, figuran en el CERA. Esta relación nominal que, incomprensiblemente para esta Sala, no ha sido facilitada aún, es fundamental para la correcta conformación del Censo Electoral de referencia, pues solo de ese modo responde a los principios de transparencia y objetividad del proceso electoral, que es lo que hemos venido propugnando en nuestros anteriores Autos resolutorios de las medidas cautelares. Desde luego, después de transcurrido mes y medio del dictado del primero de los Autos, decimos que resulta incomprensible que no haya sido facilitada a esta Sala la relación nominal de las 163.020 personas que pueden estar afectadas en el ejercicio de su derecho al voto cuando ha sido el Abogado del Estado, que ejerce la representación y defensa de la Administración General del Estado, el que, precisamente, ha facilitado la cifra exacta de las personas que han adquirido la nacionalidad española al amparo de la Disposición Adicional de referencia y se

encuentran inscritas en el CERA, por lo que, necesariamente, ha de disponer de sus datos de afiliación, desde el momento mismo en que se concedió la nacionalidad española de origen a estas personas, en cuanto que ha sido la propia Administración la que ha debido incoar los expedientes administrativos que han precedido a la concesión de aquella nacionalidad.

Hasta el momento presente, únicamente se nos ha facilitado la indicada cifra, sin ningún dato adicional más y, en el día de anteayer, 21 de octubre, han sido adjuntados a las alegaciones del Abogado del Estado, tres documentos, que contienen dos informes de la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares y uno del Instituto Nacional de Estadística, en los que, a los efectos que ahora interesan, se destaca que, a fecha 21 de octubre de 2026, han sido revisados un total de 31.390 expedientes, de los que se han expedido un total de 91 certificados por parte de los encargados de los Registros Consulares, de personas que han acreditado el exilio de sus ascendientes en los términos que establecieron nuestros Autos de medidas cautelares de 10 de septiembre y de 12 de octubre de 2026. Puesto que la Administración conoce perfectamente, porque ha tramitado y resuelto estos expedientes, la identidad de todas estas personas, no se acierta a adivinar cuáles puedan ser las razones por las que no se haya facilitado a esta Sala la relación nominal de los electores, máxime cuando hay un proceso electoral convocado y, por aplicación de las medidas cautelares de suspensión impuestas, estas personas pueden verse imposibilitadas finalmente del ejercicio de su derecho al voto por la propia inacción de la Administración.

Por todo ello, en el plazo que se fijará en la parte dispositiva de este Auto, y, a través del Abogado del Estado que ejerce la representación procesal de las partes codemandadas en este procedimiento, **REQUERIMOS** a los máximos responsables de las Administraciones concernidas y, en concreto, a los Señores Ministros de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que remitan a esta Sala, a la Oficina del Censo Electoral y a la Junta Electoral Central la relación nominal de las 163.020 personas afectadas, según el Abogado del Estado, con **EXPRESO APERCIBIMIENTO A LOS PRECITADOS** de que, de conformidad

con lo dispuesto en el artículo 112 de la LJCA, si transcurrido el plazo fijado en la parte dispositiva de este Auto, no remiten la relación nominal de referencia, esta Sala podrá acordar:

a) La imposición de multa coercitiva por importe de 1.000 euros a los precitados señores Ministros que incumplan este requerimiento, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar. A la imposición de estas multas les será aplicable lo previsto en el artículo 48 de la LJCA.

b) Deducir, en su caso, el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.

TERCERO.- ***Procedimientos y plazos para el cumplimiento de los Autos de esta Sala de 10 de septiembre y de 12 de octubre de 2026.***

En contestación al punto del referido escrito de la Junta Electoral Central en el que recaba indicaciones en relación con el procedimiento y los plazos a seguir para dar cumplimiento a los Autos de esta Sala de 10 de septiembre y de 12 de octubre de 2026, debemos señalar lo siguiente:

1º.- La Oficina del Censo Electoral debe remitir a los electores inscritos en el CERA la documentación electoral para el ejercicio del derecho de sufragio mediante los dos envíos previstos en el art. 75 de la LOREG, si bien con la advertencia que hemos indicado en el Fundamento Jurídico Segundo. Deberá hacerlo a todos los electores que consten en el censo electoral cerrado el pasado 1 de agosto, sin perjuicio de lo dicho en el referido Fundamento Segundo.

2º.- La citada Oficina del Censo Electoral, una vez recibida de la Administración General del Estado la relación nominal 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, deberá proceder a excluir del listado del CERA vigente para las elecciones de 29 de noviembre

de 2026 a todas ellas salvo aquellas a las que los Encargados de los Registros Consulares hayan expedido certificación acreditativa de su 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 Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, conforme a la relación nominal que le haya remitido la Administración General del Estado.

3º.- Para el depósito del voto en urna en las Oficinas Consulares entre el octavo y el tercer día anterior a la votación, conforme establece art. 75 de la LOREG, estas deberán disponer del listado del CERA remitido por la Oficina del Censo Electoral, una vez realizadas las operaciones indicadas en el punto anterior. En el caso de que una persona no aparezca inscrita en dicho listado, los responsables consulares recibirán su documentación electoral pero no la introducirán en la urna, sino que la mantendrán aparte para su envío, en los términos previstos en al art. 75.8 de la LOREG, a la Junta Electoral Provincial competente, junto con el resto de la documentación electoral pero debidamente diferenciada. De ello se dejará constancia en el acta consular.

4º.- Para el escrutinio del voto de los electores inscritos en el CERA el día del escrutinio general, las Juntas Electorales Provinciales deberán utilizar el listado que la Oficina del Censo Electoral les haya facilitado antes de esa fecha, en el que se hayan realizado las operaciones indicadas en el punto 2º. Únicamente introducirán en la urna los sobres de los electores que estén incluidos en dicho listado, debiendo guardar aparte, junto con el resto de su documentación electoral, los de quienes no lo estén, haciéndolo constar además en el acta de la sesión.

CUARTO.- ***Recordatorio a la Junta Electoral Central.***

Resta recordar finalmente a la Junta Electoral Central que, dada su posición procesal de parte demandada en este procedimiento judicial, las

comunicaciones con esta Sala deben serlo a través de su representación procesal y por el sistema Lexnet.

QUINTO.- ***Habilitación legal.***

Dada la relevancia de las cuestiones suscitadas y la convocatoria electoral en vigor, quedan habilitados para actuaciones los días 24 y 25 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.

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

LA SALA ACUERDA:

1º) **DECLARAR QUE no es contrario a nuestros Autos** la remisión de la documentación correspondiente al primer envío, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75.1 de la LOREG, en los días comunicados por la Junta Electoral Central (entre el 24 y el 30 de octubre de 2026), siempre que se hagan las advertencias que se enuncian en el apartado siguiente de este Auto.

2º) **ORDENAR** a la Oficina del Censo Electoral que, con la remisión del primer envío de la documentación electoral a todas las personas inscritas en el CERA, **se haga la siguiente advertencia expresa:** Quienes hayan adquirido la nacionalidad española de origen por el derecho de opción previsto en la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (LMD), esto es los *"nacidos fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles, y que, como consecuencia de haber sufrido exilio por razones políticas, ideológicas o de creencia o de orientación e identidad sexual, hubieran perdido o renunciado a la nacionalidad española",* que figuren a fecha 1 de agosto de 2026 en el Censo de Electores Residentes Ausentes (CERA), **que lo están con carácter**

provisional y que, de conformidad con lo acordado en nuestros Autos de 10 de septiembre y de 12 de octubre de 2026, tal inclusión no significa que puedan llegar a ejercer su derecho al voto, pues únicamente podrán votar aquellas personas *"con respecto a las cuales los Encargados de los Registros Consulares* ***expidan certificación acreditativa*** *de su 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".*

3º) **REQUERIR,** por medio del Abogado del Estado, a los Señores Ministros de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que remitan a esta Sala, a la Junta Electoral Central y a la Oficina del Censo Electoral, la relación nominal de las 163.020 personas afectadas, por la aplicación de la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la LMD, con **EXPRESO APERCIBIMIENTO A LOS PRECITADOS** de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112 de la LJCA, si transcurrido el plazo **DE CINCO DÍAS, que, en todo caso, finalizará a las 15 horas del día 28 de octubre de 2026,** no remiten la relación nominal de referencia, esta Sala podrá acordar:

a) La imposición de multa coercitiva por importe de 1.000 euros a los precitados señores Ministros que incumplan este requerimiento, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar. A la imposición de estas multas les será aplicable lo previsto en el artículo 48 de la LJCA.

b) Deducir, en su caso, el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.

4º) En lo que respecta al procedimiento y a los plazos a seguir para dar cumplimiento a los Autos de esta Sala de 10 de septiembre y de 12 de octubre

de 2026, que debe estarse a lo recogido en el Fundamento de Derecho Tercero de este Auto.

5º) Quedan **HABILITADOS** los días 24 y 25 de octubre de 2026 para la realización de actuaciones judiciales.

6º) No procede la imposición de costas.

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

VOTO PARTICULAR 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 23 de octubre 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:

Partiendo de la posición que mantuve en los Autos de 10 de septiembre y 12 de octubre de 2026, una vez convocadas las elecciones a Cortes Generales, constatadas las dificultades del ejercicio del sufragio activo y el escrutinio de los votos de los electores afectados por la suspensión, y dado el procedimiento de votación de los residentes ausentes regulado en la LOREG, considero que las medidas acordadas en el Auto de fecha 23 de octubre de 2026, que afectan medularmente a la estabilidad del censo electoral, al que se califica como provisional, materializan la inseguridad jurídica y la incertidumbre operativa, a los que ya me referí en los anteriores Votos, que son incompatibles con las exigencias de certeza, estabilidad y regularidad que constituyen las bases de todo proceso electoral democrático.