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 dictado por la Sección Cuarta de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Medidas cautelares del recurso ordinario c/a -1013/2026-0001 desestimando el recurso de reposición formulado por el Abogado del Estado frente al auto de fecha 10 de septiembre de 2026.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PaH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PafH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PaH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PatH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PatH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PatH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PaH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PaH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PaH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PaH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PatH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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 fijo 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.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PaH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PatH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PaH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PaH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PatH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PatH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PatH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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 indisociablemente 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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PafH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PatH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PatH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PatH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PatH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PafH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PaH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

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.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:m3MS-PatH-qohS-caCL-Z Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es