Roj: **ATS 7773/2026** - **ECLI:ES:TS:2026:7773A**

Id Cendoj: **28079130042026200110**
Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**
Sede: **Madrid**
Sección: **4**
Fecha: **10/09/2026**
Nº de Recurso: **1015/2026**
Nº de Resolución:
Procedimiento: **Pieza de medidas cautelares**
Ponente: **ANTONIO NARVAEZ RODRIGUEZ**
Tipo de Resolución: **Auto**

FONDO DOCUMENTAL CE

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES/0001015/2026-0001

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección: CUARTA

Auto núm. /

Fecha del auto: 10/09/2026

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 0001

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

Fallo/Acuerdo: Auto ha lugar Medida Cautelar

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:

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 10 de septiembre de 2026.

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

HECHOS

PRIMERO.- El día 22 de julio de 2026, la procuradora de los tribunales doña Candida , en nombre y representación del partido político **VOX,** bajo la asistencia del letrado don Jorge Buxadé Villalba, ha presentado escrito interponiendo recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, contra el Acuerdo núm. 204/2026, de 16 de julio, de la Junta Electoral Central (JEC), recaído en el Expediente núm. NUM000 , relativo a la interpretación y aplicación de la disposición adicional 8ª de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (en adelante, la Ley 20/2022), realizado por la Instrucción de 25 de octubre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, sobre el derecho de opción a la nacionalidad española establecido en la citada disposición adicional (BOE núm. 257, del 26 de octubre de 2022).

Por medio de OTROSÍ DIGO, el escrito ha solicitado la apertura de pieza separada, la adopción de medidas cautelares y el dictado de un Auto que acuerde, con carácter principal, *"la SUSPENSIÓN del proceso de inscripción y alta automática en el CERA de cualesquiera españoles que hayan adquirido la nacionalidad por el derecho de opción de la DA 8ª de la Ley 20/2022 en tanto no se dicte sentencia donde se fijen las obligaciones impuestas al JEC"*.

Subsidiariamente, el escrito solicita que *"se ordene la suspensión del proceso de inscripción y alta automática en el CERA de los españoles que hayan adquirido la nacionalidad española por el derecho de opción de la DA 8ª de la Ley 20/2022 , salvo los que efectivamente hayan aportado prueba individualizada y digitalizada de ser hijo o nieto de padre o abuelo originariamente español exiliado de España por las razones de persecución indicadas en dicha DA 8ª, excluyendo en todo caso las Instrucciones de la DGSJFP citadas"*.

Los argumentos sobre los que apoya su solicitud de medidas cautelares son los siguientes:

(i) En primer lugar, alega la existencia del *"periculum in mora"*, para lo que, después de exponer cuál es el objeto del recurso, señala que, *"si no se adopta una medida cautelar que asegure que no se siga procediendo a la eventual inscripción ilegal o ilegítima de nuevos electores en el CERA la finalidad legítima del recurso se va a ver perjudicada por la prolongación del proceso y la consolidación de un número indeterminado pero numerosísimo de electores que en todo caso pudieran ser inscritos con infracción de la Ley de Memoria Democrática, al amparo de una interpretación de la misma, manifiestamente ilegal, con el daño directo a la formación del censo electoral y con ello al derecho de sufragio activo y pasivo (...)"*. Por ello, si no se acuerda la suspensión cautelar se hará perder al recurso su finalidad legítima *"pues en cada revisión mensual del censo se estarían consolidando situaciones jurídicas individualizadas irreversibles o de imposible reparación"* antes de las elecciones municipales y a Cortes Generales próximas.

(ii) En otro apartado, el escrito insiste en que cada vez que se inscriba en el Censo Electoral *"un nuevo elector que no cumple con las exigencias acumulativas de la DA 8ª de la LMD, (...), se estará produciendo una situación jurídica que vulnera el derecho de sufragio de esta parte y en el fondo de todos y cada uno de los españoles (...)"*. Apunta que el ritmo de inscripciones en el CERA (entre 10.000 y 16.000 mensuales) y la doctrina constitucional sobre la protección de las situaciones jurídicas consolidadas determinan que cada día que transcurra sin actuación de la Administración Electoral se consolidarán situaciones de difícil o imposible reversión.

(iii) Seguidamente, el escrito alude a la *"ponderación de los intereses en conflicto"* y pone en relación, de una parte, *"el derecho de sufragio, la debida conformación del censo electoral, el derecho a la igualdad en el voto, la integridad del sistema y la transparencia imprescindible"*. Y, del otro lado, señala que *"no hay más interés que el mero control administrativo de las actualizaciones mensuales del censo"*, alegando que *"los daños al interés público en juego son NULOS"*, ya que, una vez dictada sentencia por esta Sala, *"dicha suspensión se levantará permitiendo la inscripción en el Censo electoral de los solicitantes, de conformidad con el Fallo y los Fundamentos de Derecho de la Sentencia (...)"* que se dicte.

Agrega a lo expuesto que la eventual parálisis o perjuicio en la gestión de las inscripciones, *"no puede sobreponerse al riesgo de daño y vulneración de un derecho fundamental como el de sufragio activo y pasivo sobre el que descansa la estructura misma del Estado Democrático de Derecho que proclama el art. 1 CE "*.

Afirma, además, que las inscripciones podrían tramitarse *"hasta la fase final de efectiva inscripción, que habrán de quedar en suspensión",* de tal manera que, de resultar desestimado el recurso, *"se trataría simplemente de una actualización de las solicitudes de inscripción de los pocos meses que transcurran hasta la sentencia",* sin causar daños al interés general y al de terceros.

(iv) Por lo que se refiere a la eventual concurrencia del *"fumus boni iuris",* el escrito defiende su existencia apoyándose en los argumentos del voto particular discrepante, suscrito por cuatro vocales de la JEC o, incluso, según afirma, *"de la misma resolución o acuerdo de la Junta Electoral que no pone en duda la indiscutible ilegalidad de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 (y añadimos la de 25 de noviembre de 2024) de la DGSJFP que han provocado este problema de alteración del Censo electoral"*.

Después de hacer detallada exposición del recorrido de la Ley 20/2022 y del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por VOX contra ésta, así como de la Instrucción de 25 de octubre de 2022, destaca que la aplicación hecha de la Disposición Adicional 8ª.1. Inciso primero de la ley por dicha Instrucción, *"ha desbordado ampliamente el ámbito subjetivo previsto por el legislador",* pues, según refiere, *"basta con acreditar un antepasado español emigrado por cualquier razón, incluidas razones puramente económicas, para acceder a la nacionalidad al amparo de la DA 8ª"*. Por ello, entiende que *"una buena parte de las nuevas inscripciones en el CERA se ha producido al amparo de una interpretación administrativa cuya conformidad con la legalidad vigente resulta cuestionable, siendo la verificación de dicha conformidad competencia indiscutible de la propia Administración Electoral, que debe ceñirse, exclusivamente, a la DA 8ª y no a ningún acto administrativo radicalmente nulo de pleno derecho"* y desarrolla argumentativamente las razones de fondo por las que, a su entender, son nulas de pleno derecho las directrices quinta y séptima de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP.

Finalmente, subraya que *"los directores generales carecen de potestad reglamentaria de lo que se colige que las referidas instrucciones no obligan ni pueden obligar a las Oficinas Consulares, ni a las Oficinas del Censo Electoral ni al INE ni a la JEC, ni a ningún sujeto, con valor de norma jurídica"*.

SEGUNDO.- Por medio de escrito de 30 de julio de 2026, la Letrada de las Cortes Generales, en nombre y representación de la JEC, parte demandada en el procedimiento, se opone a las medidas cautelares solicitadas, con los siguientes argumentos:

(i) En primer lugar, el escrito niega la existencia del *periculum in mora* alegado por la formación política recurrente, pues, a su entender, *"no puede afirmarse que la ejecución del acto administrativo recurrido ocasionará un perjuicio irreparable o de muy difícil reparación que haga perder al recurso su finalidad legítima. El Acuerdo de la Junta Electoral Central 204/2026, de 16 de julio, no produce modificación alguna en el CERA, no incorpora ni excluye electores, no modifica ninguna inscripción ni reconoce derechos subjetivos, ni altera procedimientos administrativos individuales, ni decide sobre expedientes concretos. Su contenido consiste exclusivamente en solicitar información técnica a la Oficina del Censo Electoral y mantener abierto el expediente para la eventual adopción de futuras decisiones"*.

Agrega a lo expuesto que el perjuicio alegado por la parte recurrente, *"no deriva del Acuerdo recurrido sino, según su propia tesis, de determinadas actuaciones administrativas desarrolladas por otros órganos de la Administración General del Estado en aplicación de la legislación sobre nacionalidad. Existe, por tanto, una desconexión causal entre el acto administrativo impugnado y el supuesto daño cuya evitación se pretende con la medida cautelar"*.

Igualmente, afirma que *"la eventual estimación del recurso permitiría, en su caso, adoptar todas las medidas necesarias para ejecutar la sentencia. La propia regulación del censo electoral contempla mecanismos permanentes de rectificación y revisión" y que "tal revisión podría llevarse a cabo perfectamente y con idénticos efectos al término del presente procedimiento"*.

Por todo ello, entiende que *"no puede sostenerse que en el plazo que va desde la presentación del recurso hasta la resolución del mismo vayan a producirse unos efectos irreversibles que no puedan repararse del mismo modo que los que se pudieran haber producido con anterioridad por la posibilidad de que se convoque algún proceso electoral"*.

(ii) En lo que atañe a la ponderación de los intereses en conflicto, sostiene que *"la suspensión de la tramitación de nuevas altas automáticas en el CERA supone, de hecho, privar del derecho de sufragio a todas aquellas personas que lo pudiesen tener reconocido"*. Se apoya, para ello, en el anterior Acuerdo 270/2023, que resolvió un recurso relacionado con la solicitud de anulación de votos por correo en la circunscripción de Melilla, que

fue rechazada por desproporcionada. Considera el escrito que, en esta ocasión, sucede algo semejante, *"toda vez que la suspensión de la tramitación de nuevas altas en el CERA supone también privar del derecho de sufragio a quienes reúnen los requisitos establecidos por las leyes"*.

(iii) Además, rechaza que concurra en este caso el *"fumus boni iuris"* o apariencia de buen derecho, pues, a su parecer, *"no ha existido la dejación de funciones de supervisión por parte de la Junta Electoral Central, como lo demuestra el hecho de que se solicitó la información pertinente a la Oficina del Censo Electoral y se ha solicitado información complementaria para poder resolver la cuestión, además de haber obtenido la explicación por parte de la Directora y Subdirectora de la Oficina del Censo Electoral en relación con la elaboración del CERA"* y la JEC está *"a la espera de la recepción de la información solicitada, antes de proceder a la adopción de nuevas medidas.*

Por ello cabe entender que se trata de un recurso prematuro (...)".

(iv) Seguidamente, el escrito se opone también *"a la solicitud de que la Junta Electoral Central dicte una instrucción cautelar de naturaleza estrictamente censal dirigida a las oficinas consulares, ordenando identificar y separar técnicamente los expedientes incursos en deficiencia probatoria"* pues, de conformidad por lo resuelto por la JEC, carece ésta de competencia *"para pronunciarse sobre las circunstancias que permiten la concesión de la nacionalidad y su procedimiento"*. Insiste en que *"una cosa es el juicio de oportunidad de ésta sobre la Instrucción controvertida y sus efectos sobre el censo electoral, y otra cosa distinta es que, en esta sede, se pueda actuar contra una decisión adoptada por quien ostenta la competencia en materia de nacionalidad"*.

A su entender, lo que pretende el recurso es, en realidad, impugnar la legalidad de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 y su adecuación a la Disposición Adicional Octava de la Ley 20/2022, pero el objeto de aquél es otro, el de la impugnación del Acuerdo de la JEC, cuyo contenido se limita al ejercicio de las competencias que la LOREG le atribuye. *"La Junta Electoral no puede pronunciarse sobre la supuesta ilegalidad de dicha instrucción, ni esta pieza separada de medidas cautelares constituye el cauce procesal idóneo para obtener, de forma indirecta, la suspensión de sus efectos o la revisión de actuaciones cuya impugnación corresponde articular frente a los actos o disposiciones específicamente competentes"*.

(v) Por último, argumenta que *"las medidas cautelares interesadas no tienen una finalidad meramente conservativa, sino claramente innovativa, pues pretenden imponer cautelarmente a la Junta Electoral Central actuaciones de inspección, auditoría, revisión e instrucción que coinciden sustancialmente con el contenido de la pretensión principal, anticipando así los efectos de una eventual sentencia estimatoria"*. En consecuencia, afirma que, por esta vía cautelar, el escrito de la formación política recurrente *"no pretende conservar la situación existente mientras se resuelve el litigio, sino modificarla radicalmente, sustituyendo provisionalmente el criterio institucional de la Junta Electoral Central por el criterio del recurrente"*.

Por todo lo expuesto, solicita la desestimación de las medidas cautelares solicitadas, con imposición de costas a la parte recurrente.

TERCERO.- Finalmente, el Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el día 30 de julio de 2026 y ha interesado la denegación de las medidas cautelares de suspensión solicitadas por el recurrente.

Los argumentos sobre los que apoya la denegación interesada, son los siguientes:

(i) En primer lugar, el escrito hace unas consideraciones generales sobre el ámbito y objeto del recurso, en conexión con las medidas cautelares solicitadas, y parte de la afirmación de que *la medida cautelar insta la plena suspensión del proceso de actualización del CERA que trae causa de la concesión de nacionalidad al amparo de la DA 8ª de la LMD. Esto supone sin duda un salto desde la pretensión del recurso a la medida cautelar, ya que lo que en aquél se solicita es que se audite, verifique, inspeccione, controle y, en su caso, se den de baja supuestos detectados de irregularidad (esto consecuencia lógica del proceso de auditoría), lo que resulta bien distinto a la total suspensión de la actividad administrativa de actualización del censo. Se solicita por vía de medida cautelar mucho más de lo que se solicita como pretensión del recurso, cuando, además, en ésta se reconoce que no nos encontramos ante situaciones irreversibles, sino que se asume la posibilidad de dar de baja aquellos supuestos en los que se haya detectado una irregularidad"*.

(ii) A partir de la anterior consideración, el Fiscal afirma que *"siendo notorio ese desfase objetivo entre la pretensión principal y la solicitud cautelar, no debe perderse de vista que lo que se solicita es la suspensión de toda una actuación administrativa amparada en una norma vigente desde el 21/10/22 y, en relación con ella, una Orden Ministerial de 2011, lo que supone una carga especial de justificación para evidenciar cuál sea el punto de inflexión que justifique la actuación quirúrgica que la cautelar supone sobre un devenir administrativo prolongado en el tiempo"*.

Insiste el escrito en que si la carga argumental de recurso *"se centra en la aplicación de la Instrucción de la DGSJFP de 25 de octubre de 2022 y su eventual influencia en los procesos administrativos de actualización*

censal (...), más parece un argumentario impugnativo sobre esa disposición administrativa, lo que no es objeto de este recurso y pudiera serlo de un recurso autónomo con su aparejada petición cautelar de suspensión. Es por ello por lo que no entendemos que debamos entrar ahora en las razonables dudas que se apuntan".

En definitiva, considera el escrito que si *"[l]a cautelar tiene que estar en relación con el objeto del recurso y la pretensión que se formula y no estar determinada por una actuación administrativa ajena a ello", "entendemos que no debe accederse a la solicitud cautelar que se formula".*

CUARTO.- Por medio de providencia de 27 de julio de 2026, esta Sala acordó, en primer lugar, la acomodación de las actuaciones al trámite del procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, de conformidad con lo solicitado por la parte recurrente y con la vulneración de derechos fundamentales denunciada en su escrito de interposición, ordenando la comunicación de su existencia al Ministerio Fiscal, cuya intervención es obligatoria en este procedimiento. Igualmente, acordó la celebración de vista oral y pública para oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, sobre las medidas cautelares solicitadas, señalando el día 7 de septiembre de 2026, a las once horas, para su celebración.

QUINTO.- Al acto de la vista, celebrado en el día y hora señalados, han concurrido las partes anteriormente citadas, así como la Abogacía del Estado, en la dual representación de la Administración General del Estado y del Instituto Nacional de Estadística, ambos en calidad de codemandados en el procedimiento.

SEXTO.- En el acto de la Vista, las partes personadas, que habían presentado precedentes escritos, la formación política VOX, en su condición de recurrente, y la Junta Electoral Central, en su calidad de parte recurrida, así como el Ministerio Fiscal, se ratificaron en sus respectivos argumentos y pretensiones, haciendo un desarrollo de las mismas en el acto.

Por su parte, la Abogacía del Estado, que se personó con posterioridad y no tuvo ocasión de formular alegaciones por escrito antes de la celebración de la vista, expuso los siguientes argumentos oralmente, aunque al mismo tiempo presentó también sus alegaciones por escrito, que han quedado incorporadas a la presente pieza de medidas cautelares. Los argumentos de esta parte se resumen en los siguientes apartados:

1. Primeramente, solicitó la inadmisión del recurso por dos razones:

(i) Porque consideró que el Acuerdo de 16 de julio de 2026 de la Junta Electoral Central carece de la condición de acto administrativo impugnable, en los términos exigidos por el artículo 25 de la LJCA. Según expresó, el recurso no versa sobre la validez y anulación de un acto administrativo, en los términos del artículo 31 de la LJCA, sino sobre la condena a la Administración a hacer algo determinado, por lo que denuncia la inactividad administrativa del artículo 29 de la LJCA. A tal efecto, insiste en que lo pretendido ha sido reclamar sobre la negativa de la Junta a desarrollar las actuaciones positivas que reclamaba la formación recurrente en sus escritos.

Por tanto, la pretensión ejercitada no encaja en el ámbito del artículo 25, sino en el de la reclamación por inactividad del artículo 29 de la LJCA, debiendo proceder esta Sala a acordar la inadmisión del recurso, por no cumplir los requisitos exigidos por el citado artículo y por el artículo 32 de la Ley Jurisdiccional. Además de lo expuesto, considera esta parte que, la reclamación de la formación recurrente podría encuadrarse en el ámbito del ejercicio del derecho de petición, pero, a su entender, tampoco se dan las condiciones y requisitos previstos en los artículos 11.3 y 12 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora de este derecho.

(ii) Y, en segundo término, considera la Abogacía del Estado que cabe apreciar la concurrencia de desviación procesal en el escrito de la parte recurrente, pues, a su entender, ha modificado aquélla los concretos términos de las peticiones de actuación que exige, no habiendo identidad entre las que formuló en la vía administrativa ante la Junta Electoral Central y las que ha incluido en su escrito de interposición del recurso.

2. De modo subsidiario, interesó la desestimación de las medidas cautelares solicitadas por la recurrente. En este sentido, niega la concurrencia de todos los requisitos exigidos para su apreciación y, al mismo tiempo, destaca que las medidas interesadas supondrían una alteración del régimen legal vigente de formación y actualización del CERA paralizando la incorporación censal de ciudadanos que ostentan actualmente la nacionalidad española y respecto de los cuales la legislación reconoce la condición de electores y su correspondiente inscripción censal.

Además, alega que la eventual adopción de medidas cautelares afectaría directamente a los derechos fundamentales de terceros ajenos al presente proceso (los eventualmente afectados por las medidas de suspensión pretendidas), que no han sido emplazados. Y, por último, el perjuicio alegado por el recurrente se sustenta exclusivamente en riesgos hipotéticos y eventuales, vinculados a la posible incidencia futura de determinadas incorporaciones censales sobre procesos electorales aún no celebrados, sin acreditar la

existencia de un daño efectivo, concreto e inmediato, derivado del mantenimiento de la situación jurídica actual.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- *Inadmisibilidad del recurso.*

1. Como se ha indicado en los antecedentes, la Abogacía del Estado, parte codemandada en este procedimiento, que actúa en la doble representación procesal de la Administración General del Estado y del Instituto Nacional de Estadística, ha solicitado la inadmisibilidad de la demanda en el trámite de la vista, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 de la

LJCA. Finalizada la misma, se ha dado audiencia al resto de partes personadas en el procedimiento, habiendo mostrado su conformidad el Letrado de las Cortes Generales, en representación de la Junta Electoral Central. Y se han opuesto a la apreciación de ambas o de alguna de las causas de inadmisibilidad alegadas, la parte recurrente y el Ministerio Fiscal.

2. Por lo que respecta a la primera, el Acuerdo de 16 de julio de 2026 de la Junta Electoral Central es un acto administrativo en el sentido propio del artículo 25.1 de la LJCA, toda vez que se trata de una resolución expresa y motivada, dictada por un órgano de la Administración Electoral, como es la Junta Electoral Central (artículo 8.2 de la LOREG), que ha resuelto en un sentido determinado, el de declarar su falta de competencia para las reclamaciones efectuadas por la parte recurrente. En consecuencia, no podemos compartir la tesis de la Abogacía del Estado en la doble tesitura de si se trata de un supuesto de inactividad de la Administración, porque ha habido una resolución expresa, ni tampoco se encuadra en la figura del derecho de petición, por cuanto el escrito dirigido en su día a la Junta Electoral Central formulaba una denuncia y una solicitud de actuación urgente de la Junta en el ejercicio de sus competencias de control y supervisión de la Oficina del Censo Electoral, para cuya reclamación estaba legitimada la recurrente en su condición de portadora de un interés legítimo y objetivo, que ostentaba en su condición de partido político.

3. Por lo que atañe a la segunda causa de inadmisibilidad, en la que se alega desviación procesal, tampoco concurre la citada causa, toda vez que la denunciada alteración de los términos del objeto de la impugnación, entre lo reclamado en la vía administrativa y lo invocado en el escrito de interposición del recurso, deriva del propio contenido del expediente administrativo tramitado a su instancia y del sentido y alcance del Acuerdo de la Junta Electoral Central, que declaró su falta de competencia para conocer sobre el fondo de las cuestiones que planteaba la recurrente.

Por tanto, esta Sala no aprecia la desviación procesal denunciada.

En definitiva, procede la desestimación de las dos causas de inadmisibilidad sostenidas por la Abogacía del Estado.

SEGUNDO.- *Consideraciones generales.*

1. Antes de dar comienzo al análisis de las cuestiones suscitadas en esta pieza separada de medidas cautelares, no resulta ocioso destacar, aunque lo sea por su notorio conocimiento, que el artículo 1.2. de la CE declara que la *"soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado"* y que, en el seno de la monarquía parlamentaria, que es la forma política del Estado español (artículo 1.3 de la CE), caracterizada por su condición de democracia parlamentaria representativa, una de las formas en que se manifiesta aquella voluntad del pueblo español y, por ende, del principio de soberanía nacional, es la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (artículo 23 de la CE), ya lo sea directamente, ya indirectamente a través de sus representantes públicos, libremente elegidos en procesos electorales periódicos, por medio de sufragio universal.

En consecuencia, la transparencia y objetividad del proceso electoral, así como la vigencia del principio de igualdad, constituyen los pilares esenciales sobre los que se asienta el principio de participación ciudadana en los asuntos públicos, dentro del Estado democrático y de Derecho que es España. El ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, en los procesos electorales que se convoquen, constituye, pues, una de las manifestaciones esenciales de expresión de la voluntad de los titulares de la soberanía nacional, dado que, por medio de la elección de sus representantes, el pueblo español expresa su parecer, libremente decidido, sobre el propio desenvolvimiento de la sociedad democrática en la que viven y de los poderes e instituciones públicas constitucionalmente configurados. Los elegidos adquieren desde aquel momento de la elección un mandato representativo de la voluntad ciudadana, cuya legitimación democrática se sustenta, precisamente, en aquella voluntad expresada en las urnas.

2. Por tanto, las cuestiones que ahora se dilucidan, aun cuando lo sean en un momento temprano, como es el de la fase inicial del procedimiento y en sede de tutela cautelar, no se limitan al debate sobre los derechos de participación política de un número relevante de personas, como tampoco queda circunscrito, siquiera, al derecho de aquellas personas a la adquisición de la nacionalidad española y a los trámites de inscripción en los correspondientes registros, que les puedan permitir el ejercicio del derecho de sufragio. Antes bien, las cuestiones que se dilucidan en este procedimiento, ya desde esta etapa inicial de las medidas cautelares, transcienden a aspectos mucho más relevantes y decisivos para nuestro Estado de Derecho y para el derecho del pueblo español a decidir su futuro. En definitiva, han de ser fiel reflejo de la voluntad y del derecho de opción del pueblo español a decidir su futuro y a depositar su confianza en unos representantes elegidos en procesos electorales limpios y despojados de toda circunstancia, causa u obstáculo que pueda perjudicar o poner en riesgo la libre y voluntaria elección ciudadana.

3. En consecuencia, hemos de anticipar ya que 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.

Como dispone el artículo 29.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), *"[l]a Oficina del Censo Electoral, encuadrada en el instituto nacional de estadística, es el órgano encargado de la formación del censo electoral y ejerce sus competencias bajo la dirección y la supervisión de la Junta Electoral Central"*.En consecuencia, corresponde a la Oficina del Censo Electoral (OCE), de dependencia orgánica del Instituto Nacional de Estadística, pero, también, funcional, de la Junta Electoral Central (JEC), la elaboración del Censo; también, para la elaboración y actualización de los electores residentes ausentes, que viven en el extranjero (artículo 36 de la LOREG). Y, por su parte, según dispone el artículo 8. Apartados 1º y 2º de la LOREG, la Administración Electoral, a través de la JEC, no sólo tiene la *"dirección y supervisión"* de la OCE, sino también la *"finalidad de garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia, y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad"*.

Pues bien, el conjunto de los aspectos generales hasta ahora expuestos, determinan que la valoración y enjuiciamiento cautelar de las cuestiones jurídicas que se dilucidan en este procedimiento hayan de ser analizadas a la luz de aquellos principios ahora expuestas, teniendo en cuenta, además, el carácter excepcional de la problemática que se dilucida en este proceso.

TERCERO.- ***Planteamiento y delimitación del objeto sobre el que puedan recaer las medidas cautelares solicitadas.***

A) Planteamiento.

La representación procesal del partido político VOX ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo núm. 204/2026, de 16 de julio, de la JEC, recaído en el Expediente núm. NUM000 , relativo, en lo que ahora es de interés, a la interpretación y aplicación de la disposición adicional 8ª.1.Inciso primero de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (en adelante, la Ley 20/2022), realizadas por la Instrucción de 25 de octubre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (DGSJFP), sobre el derecho de opción a la nacionalidad española establecido en la citada disposición adicional (BOE núm. 257, del 26 de octubre de 2022).

Por su parte, el Letrado de las Cortes Generales, la Abogada del

Estado, en la dual representación que ostenta de la Administración General del Estado y del Instituto Nacional de Estadística, así como el Ministerio Fiscal, se oponen a las medidas cautelares de suspensión, por las razones descritas en los antecedentes.

B) Delimitación del objeto sobre el que puedan recaer las medidas cautelares.

1. Para un adecuado análisis de las medidas cautelares solicitadas y para la argumentación y resolución sobre las mismas, hemos de considerar que la problemática relacionada con el recurso coincide con tres diferentes fases del procedimiento administrativo que configuran el derecho de los ciudadanos a la participación en

asuntos públicos, en su vertiente del derecho a actuar por medio de sus representantes elegidos en procesos electorales.

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

2. Ni la Resolución de la JEC recurrida, ni el recurso, ni tampoco la solicitud de medidas cautelares se refieren a la primera de las fases enunciadas, que ha de quedar al margen de toda consideración sobre la misma. Por tanto, las cuestiones jurídicas suscitadas y las medidas cautelares solicitadas por la formación política recurrente se refieren a las otras dos fases y, de modo primordial, a la de las actuaciones tendentes a la inscripción y alta en el CERA de las personas que hayan adquirido la nacionalidad española de origen, por ejercicio del derecho de opción, conforme a lo establecido en la Disposición Adicional 8ª.1.Inciso primero de la Ley 20/2022 y a la Instrucción de la DGSJFP de 25 de octubre de 2022, que ha interpretado el contenido de aquella norma legal.

3. Por otro lado, respecto de la tercera de las Fases, que atiende a la asignación de los nacionalizados e inscritos en el CERA a una determinada circunscripción electoral, la Resolución de la JEC impugnada, sí que ofrece, a los efectos meramente cautelares y en esta fase inicial del procedimiento, una respuesta razonada a las cuestiones suscitadas en el escrito de la formación recurrente que inició el Expediente NUM000 , lo que debe ser tenido en cuenta por esta Sala, a los efectos procedentes.

Los Apartados 4º al 7º del Acuerdo impugnado hacen referencia a esta última Fase del procedimiento. En concreto, sin ánimo de exhaustividad, el apartado 4º alude a la normativa aplicable a la determinación del municipio de inscripción electoral de los electores que figuran en el CERA. En concreto, se refiere y hace un desarrollo explicativo del contenido del artículo 4º de la Orden EHA/642/2011, de 25 de marzo, por la que se dictaron normas técnicas para la actualización mensual del Censo Electoral, que se halla en vigor y que ha sido aplicada, sin ninguna incidencia, en los procesos electorales celebrados desde aquella fecha.

Además, el Acuerdo de la JEC interesó un informe de la Oficina del Censo Electoral sobre los mecanismos de actualización del CERA y su evolución desde la entrada en vigor de la Ley 20/2022. Y a la respuesta a esas cuestiones, el informe de 10 de julio de 2026 de la Oficina del Censo Electoral, se consideró por la Junta que no podía *"deducirse un pronunciamiento claro y determinante sobre la corrección jurídica del procedimiento de actualización"* del CERA respecto de los electores que viven en el extranjero, así como tampoco sobre la determinación del municipio de inscripción (Apartado 5º del Acuerdo).

Por ello, el Apartado 6º del Acuerdo interesó un nuevo informe que completara el anterior respecto de la aplicación de lo dispuesto en los apartados 2º y 3º del artículo 4 de aquella Orden (solicitudes de inscripción de los electores en un municipio distinto al de su última residencia en España y, en defecto de lo anterior, la determinación del municipio de inscripción en España a efectos electorales, efectuado de oficio por las Oficinas Consulares con los datos de que dispongan). En concreto, según destaca el Acuerdo, se interesaba que el informe versara *"sobre el hecho de si se examinan las declaraciones explicativas de los electores que solicitan la inscripción en un municipio distinto al de su última residencia en España y, en caso afirmativo, quién realiza ese examen"*. Igualmente, la JEC interesó que se expresara sobre si quedaba *"constancia de los criterios seguidos por la Oficina Consular cuando, a falta de otros criterios, determina el municipio de inscripción y si, en su caso, dichos criterios son conocidos o sometidos a examen por la Oficina del Censo"*.

Finalmente, el Acuerdo de la JEC también encomendó a la Oficina del Censo Electoral *"la elaboración de una instrucción"*, dirigida a las Oficinas Consulares, en la que es especificara, entre otros extremos, *"la forma de acreditar el mayor arraigo propio o de los ascendientes, la documentación justificativa"* a aportar y *"los supuestos y criterios en los que proceda la determinación del oficio del municipio de inscripción"*. Esta Instrucción, para la que la Junta no estableció un plazo, ni período de tiempo para su elaboración, habría de ser sometida a la propia JEC.

Por último, también el Acuerdo impugnado exigía una suficiente motivación en el expediente sobre la determinación del municipio de inscripción electoral, cuando no resultara directamente de la última residencia en España, a los efectos de comprobación de la concurrencia de los criterios aplicables y de la transparencia.

En consecuencia, la JEC sí que adoptó una serie de Acuerdos sobre esta tercera Fase del procedimiento, que, a los efectos del presente trámite de tutela cautelar, debemos reputarlos como razonables y suficientes. No obstante lo expuesto, la omisión de un plazo por parte del Acuerdo de la JEC para la elaboración de este segundo informe complementario, de especial relevancia para tener elementos de valoración sobre la

actuación de las Oficinas Consulares, y sobre la adscripción de los electores a las distintas circunscripciones electorales, sí exige por parte de esta Sala que, en aras de la preservación de la tutela cautelar, deba requerirse a la JEC para que, si el informe complementario aún no ha sido remitido a la JEC, deba hacerlo la Oficina del Censo Electoral con carácter urgente y a la mayor brevedad posible, señalándole un plazo determinado, que, necesariamente, habrá de ser breve. E, igualmente, procede urgir a la Junta Electoral Central para que inste de la Oficina del Censo Electoral la elaboración de la Instrucción a la que se ha hecho anteriormente referencia, fijándole un plazo, que, necesariamente, ha de ser breve.

4. En consecuencia y a excepción de la consideración efectuada en el apartado anterior, el ámbito objetivo al que se va a limitar la valoración y resolución de las medidas cautelares solicitadas será el de la fase correspondiente a la inscripción y alta en el CERA de las personas nacionalizadas españolas, en aplicación de la Disposición Adicional 8ª.1.Inciso primero de la Ley 20/2022 y de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP.

CUARTO.- ***Doctrina general sobre medidas cautelares.***

Esta Sala ha establecido una doctrina consolidada sobre el alcance de la justicia cautelar, bastando a título meramente ejemplificativo, los AATS de 19 de febrero de 2019 (recurso núm. 456/2018), 17 de diciembre de 2024 (recurso 727/2024), 23 de septiembre de 2025 (recurso núm. 274/2025) y, más recientemente, de 26 de marzo de 2026, FJ Primero (recurso núm. 37/2026), que han recogido la jurisprudencia de esta Sala sobre esta modalidad de tutela.

El último de los autos ahora citados destaca, en su FJ Primero, que:

"[L]a regulación de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo de la Ley 29/1998, de 13 de julio (Capítulo II del Título VI), se integra por un sistema general (artículos 129 a 134) y dos supuestos especiales (artículos 135 y 136), que se caracteriza por las siguientes notas:

1ª. Se fundamenta en un presupuesto claro y evidente: la existencia del periculum in mora. En el artículo 130.1, inciso segundo, se señala que "la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso".

2ª. Como contrapeso o parámetro de contención del anterior criterio, el nuevo sistema exige, al mismo tiempo, una detallada valoración o ponderación del interés general o de tercero. En concreto, en el artículo 130.2 se señala que, no obstante, la concurrencia del periculum in mora, "la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero".

3ª. Como aportación jurisprudencial al sistema que se expone, debe dejarse constancia de que la conjugación de los dos criterios legales de precedente cita (periculum in mora y ponderación de intereses) debe llevarse a cabo sin prejuzgar el fondo del litigio, ya que, por lo general, en la pieza separada de medidas cautelares se carece todavía de elementos bastantes para llevar a cabo esa clase de enjuiciamiento, y porque, además, se produciría el efecto indeseable de que, por amparar el derecho a la tutela judicial efectiva cautelar, se vulneraría otro derecho, también fundamental e igualmente recogido en el artículo 24 de la Constitución , cual es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba.

4ª. Como segunda aportación jurisprudencial -y no obstante la ausencia de soporte normativo expreso en los preceptos de referencia, aunque sí en el artículo 728 LEC - sigue contando con singular relevancia la doctrina de la apariencia de buen derecho (fumus boni iuris), la cual permite (1) en un marco de provisionalidad, (2) dentro del limitado ámbito de la pieza de medidas cautelares, y (3) sin prejuzgar lo que en su día declare la sentencia definitiva, proceder a valorar la solidez de los fundamentos jurídicos de la pretensión, si quiera a los meros fines de la tutela cautelar.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la más reciente jurisprudencia hace una aplicación mucho más matizada de la doctrina de la apariencia del buen derecho, utilizándola en determinados supuestos (de nulidad de pleno derecho, siempre que sea manifiesta, de actos dictados en cumplimiento o ejecución de una disposición general declarada nula, de existencia de una sentencia que anula el acto en una instancia anterior aunque no sea firme, y de existencia de un criterio reiterado de la jurisprudencia frente al que la Administración opone una resistencia contumaz), pero advirtiendo, al mismo tiempo, que no podrá ser tenida en cuenta al predicarse la nulidad de un acto en virtud de causas que han de ser, por primera vez, objeto de valoración y decisión, pues de lo contrario se prejuzgaría la cuestión de fondo, ello con la consecuencia de que por amparar el derecho a la efectiva tutela judicial se vulneraría otro derecho, también fundamental y recogido en el propio artículo 24 de la Constitución , cual es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba, porque el incidente de suspensión no es trámite idóneo para decidir la cuestión objeto del pleito.

5ª. Desde una perspectiva procedimental, la ley apuesta decididamente por la motivación de la medida cautelar, consecuencia de la previa ponderación de los intereses en conflicto; así, en el artículo 130.1. 1º exige para su adopción la "previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto"; expresión que reitera en el artículo 130.2 "in fine", al exigir también una ponderación "en forma circunstanciada" de los citados intereses generales o de tercero.

6ª. La solicitud podrá llevarse a cabo "en cualquier estado del proceso" (129.1, con la excepción del núm. 2 para las disposiciones generales), extendiéndose, en cuanto a su duración, "hasta que recaiga sentencia firme que ponga fin al procedimiento en que se hayan acordado, o hasta que este finalice por cualquiera de las causas previstas en esta Ley" (132.1), contemplándose, no obstante, su modificación por cambio de circunstancias (132.1 y

2).

7ª. La Ley permite que puedan acordarse "las medidas que sean adecuadas" para evitar o paliar "los perjuicios de cualquier naturaleza" que pudieran derivarse de la medida cautelar que se adopte (133.1); añadiéndose, además, que la misma "podrá constituirse en cualquiera de las formas admitidas en derecho" (133.3)".

QUINTO. *Análisis de las medidas cautelares propuestas*.

Como hemos destacado en los antecedentes, la representación procesal de la formación política VOX solicita una relación de medidas cautelares, distinguiendo entre las que considera como principales y las que propone con carácter subsidiario, según hemos recogido en los antecedentes de esta resolución y que ahora damos por reproducidas.

A) *Consideraciones previas:*

Antes del análisis de las medidas cautelares solicitadas y de la valoración de los requisitos exigidos por la Ley Jurisdiccional y por nuestra Jurisprudencia, para su valoración y eventual concesión, es necesario hacer dos consideraciones previas:

(i) En primer lugar, esta Sala ha declarado que la tutela cautelar y las medidas que, a su amparo, puedan adoptarse, no necesariamente han de quedar limitadas al ámbito objetivo del acto o resolución administrativa recurrida, sino que pueden extenderse a otras actuaciones administrativas, siempre que concurran dos requisitos: De una parte, que las medidas cautelares adoptadas sean necesarias para asegurar la efectividad del fallo de la sentencia que haya de dictarse; y, de otro lado, que exista una conexión esencial y vinculación directa entre la actuación administrativa recurrida y aquellas otras actuaciones de la Administración no impugnadas en el proceso correspondiente.

A este respecto, la STS núm. 1688/2020, de 9 de diciembre (recurso de casación núm. 7831/2018, FJ Cuarto) ha declarado:

"[C]onsideramos que no puede identificarse el ámbito objetivo del recurso contencioso administrativo con el tipo y alcance de las medidas cautelares, pues estas pueden y deben ser todas aquellas que impidan que se frustre la finalidad del recurso contencioso administrativo. Dicho de otro modo, no cabe limitar la medida cautelar de suspensión única y exclusivamente al acto impugnado en el proceso. Es cierto que normalmente esta cautela, la suspensión del acto impugnado, será la que asegure 'la efectividad de la sentencia' (artículo 129.1 de la LJCA). Pero en casos, como el examinado (...) (procedimiento de derivación de la responsabilidad solidaria, que era el acto impugnado, se tramitaba en paralelo a otro procedimiento administrativo, el de recaudación, en el que se acordó la diligencia de embargo firme), *tienen una conexión esencial y una vinculación directa, (...). De modo que no podemos considerar, en definitiva, que estemos ante una desviación procesal, que únicamente se produciría cuando no existiera esa conexión y vinculación esencial entre ambos actos. La solución contraria a la expuesta supondría no respetar la finalidad de las medidas cautelares tendente a garantizar el efecto útil de la sentencia. Efecto que se vería truncado en los casos que, como el examinado, para garantizar la ejecución efectiva de la sentencia, su efectividad, puede y debe adoptarse cualquier medida --"cuantas medidas" señala el artículo 129.1 de la LJCA -- que aunque excedan de ese ámbito objetivo, tienen esa conexión esencial con el acto impugnado".*

En el presente caso, concurren ambos requisitos, toda vez que el

Acuerdo de la JEC impugnado y la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP guardan una conexión esencial y un vínculo directo entre ambas. La formación recurrente impugna el Acuerdo de la JEC porque se declara incompetente y no entra a la valorar las cuestiones de fondo suscitadas en su escrito inicial de reclamación a la Junta, consistentes en la dejación de funciones de supervisión que incumben a aquélla, al haber admitido un volcado automático y acrítico de las inscripciones registrales en el CERA, cuando la Instrucción de referencia ha propiciado la *"atribución masiva, indiscriminada e ilegal de nacionalidad española a cientos de miles de extranjeros"* lo que *"alterará sorpresivamente la distribución provincial dentro del conjunto*

de la Nación del número total de Diputados y Senadores, así como en las distintas Comunidades Autónomas, y aumentará artificial y sorpresivamente el número de concejales de los municipios de España, en todos los casos de forma artificial (...)".

La conexión directa y el vínculo esencial al que alude nuestra Jurisprudencia radica precisamente en que, a juicio de la parte recurrente con la que coincide esta Sala, ha habido una cantidad indeterminada de inscripciones y de solicitudes de inscripción en el CERA, derivadas de la aplicación de la Disposición Adicional 8ª. 1. Inciso primero de la Ley 20/2022, en la interpretación proporcionada por la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP, que podrían estar incursas en irregularidad, sin que la JEC haya realizado un pronunciamiento sobre aquellas reclamaciones, declarando su falta de competencia para ello.

Y, por otro lado, esta Sala, para la apreciación o no de los requisitos exigidos para la adopción de alguna medida cautelar, debe tener en cuenta todas las circunstancias concurrentes en el caso. En el presente recurso, nuestro análisis no puede limitarse exclusivamente al Acuerdo de la JEC impugnado, sino también a los efectos derivados de la aplicación de la Instrucción de 25 de octubre de 2022, en las inscripciones o solicitudes de inscripción en el CERA, al objeto de garantizar la efectividad de la sentencia que debamos dictar en este recurso.

Sin poder entrar en este trámite inicial del procedimiento en el análisis de fondo de la Resolución de la JEC y de la Instrucción de la DGSJFP, sí podemos destacar que la mencionada vinculación se aprecia en el recurso interpuesto por VOX, pues afecta a la transparencia del proceso electoral, a la confianza pública en la correcta formación del cuerpo electoral y a la legitimidad democrática de las instituciones resultantes, por las razones que, más adelante, se expondrán.

(ii) Y, en segundo término, que las características singulares de este recurso atribuyen al presente incidente una significación especial y exigen a la Sala, para valorar y ponderar adecuadamente los intereses que concurren, adentrarse en extremos que pertenecen al fondo del litigio. No obstante, la satisfacción de la demanda de justicia cautelar así lo exige en el presente caso.

B) *Examen de los requisitos.*

1. *"El periculum in mora".*

Hemos destacado en un fundamento jurídico anterior, la doctrina jurisprudencial de esta Sala sobre el riesgo de que una eventual sentencia estimatoria no pueda llegar a reportar alguna utilidad y eficacia, por resultar de imposible o difícil ejecución.

La parte recurrente alude, con razón, al *"incremento significativo"* del censo electoral, cuya actualización se realiza cada mes, con referencia al día primero de este, como así lo establece, por otra parte, el artículo 34 de la LOREG. Por tanto, al momento presente, además de las altas e inscripciones en el CERA ya producidas, se siguen tramitando y resolviendo nuevas inscripciones. Los datos de inscripción en el CERA, recogidos por el recurso de la formación recurrente y no rechazados de contrario por la JEC, la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal muestran una cifra total de inscritos en el CERA de 2.708.083 electores, frente a los 2.333.056 electores correspondientes a las elecciones generales de 2023. Esto es, por tanto, un total de 375.027 electores más, con un ritmo de crecimiento mensual de entre 10.000 y 16.000 nuevas inscripciones al mes. Según refiere, estas *"cifras revelan que el CERA podría incorporar, para las próximas elecciones generales, un volumen de nuevos electores equivalente a la población censal de varias provincias españolas completas, con un impacto directo y potencialmente decisivo en la asignación de escaños".*

Tales datos, en la consideración de esta Sala, ponen de manifiesto un incremento excepcional de electores inscritos en el CERA, que no se había producido con anterioridad a la vigencia de la Ley 20/2022 y de la Instrucción que interpreta la aplicación de la Disposición Adicional 8ª.1.Inciso primero de la misma.

Por tanto, este incremento extraordinario en el número de electores inscritos en el CERA de españoles residentes en el extranjero y la circunstancia de que tal número está en constante aumento, con cifras de la extraordinaria dimensión expuestas, unido a la incidencia que pueda tener en los censos de electores así conformados en las diferentes circunscripciones, son circunstancias que ha de valorar esta Sala, ya que pueden afectar a la transparencia del proceso electoral y a la confianza de la ciudadanía en sus resultados, amén de generar una circunstancia fundada de incertidumbre sobre el resultado electoral.

En consecuencia, esta Sala considera que concurre el *"periculum in mora"* alegado por la formación recurrente, ya que aprecia la existencia de un riesgo de que el incremento tan notable en la relación de electores del CERA, siga incrementándose en su número con el transcurso del tiempo. Tal aumento genera un peligro fundado, real y serio de poder afectar gravemente a la objetividad y transparencia del proceso electoral, causando entonces un daño irreversible a la rectitud y corrección de aquél, toda vez que incide directamente en un elemento

esencial para el Estado de Derecho como es el de la expresión de la voluntad popular a través del ejercicio del derecho de sufragio. Existe ese riesgo de alteración del censo electoral por la vía de un incremento excepcional de la cifra de nuevos inscritos en el CERA, que afecta también a su regularidad jurídica.

2. *La ponderación de intereses en conflicto.*

Ya hemos adelantado en un fundamento anterior sobre el interés general que subyace en la necesidad de preservar la corrección, claridad y transparencia de todo el proceso electoral y, en concreto, del censo correspondiente, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio y, en definitiva, para la eficacia prevalencia de la expresión de la voluntad popular, que es la titular de la soberanía nacional. Todo ello, sin olvidar que, por la magnitud de las cifras de incremento del CERA ofrecidas, la afectación al derecho de sufragio y al resultado electoral deseado por los españoles que ya figuran inscritos correctamente en el censo electoral, podrían quedar también gravemente comprometidos.

Frente a lo anterior, cualquier medida cautelar que pueda adoptarse para asegurar la eficacia de la sentencia que dicte esta Sala, tendrá un carácter meramente temporal y supeditado al dictado de nuestra sentencia, de tal manera que la afectación del derecho de participación de las personas ya inscritas en el CERA, conforme a los supuestos de la Disposición Adicional 8ª.1 Inciso primero de la Ley 20/2022, o que hayan solicitado su inscripción y aún no figuren en dicho censo, no resulta desproporcionado en relación con los intereses generales, anteriormente citados, que se trata de preservar.

3. *"Fumus boni iuris"*.

Por último, en relación con la apariencia de buen derecho, sin poder anticipar el análisis de fondo de la cuestión suscitada y en un marco de provisionalidad, propio de la pieza de medidas cautelares, hemos de poner de manifiesto que, en el presente caso, concurre una controversia jurídica seria y fundada sobre la naturaleza, alcance y contenido del Acuerdo de la JEC, que, *prima facie,* con la declaración de su falta de competencia para conocer de las reclamaciones formuladas por la formación política recurrente, pudiera no corresponderse con las competencias de control funcional y de dirección y supervisión que los artículos 19.1 a) y 29.1 de la LOREG le confieren sobre la Oficina del Censo Electoral. Y, por otro lado, el progresivo incremento del CERA, en los términos excepcionales que hemos destacado anteriormente, realizado sobre la base de la interpretación del contenido de la Disposición

Adicional 8ª.1 Inciso primero de la Ley 20/2022, proporcionado por la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP, no parece ajustarse, tampoco, al contenido de la propia norma legal que interpreta. En este sentido, el voto particular de cuatro vocales de la JEC hace unas consideraciones de eventual contradicción con el contenido de la disposición adicional que interpreta, así como de la también carencia de potestad reglamentaria de la Autoridad administrativa que dictó la Instrucción, lo que hace que, a los meros efectos de esta tutela cautelar, se aprecie también la existencia aparente de buen derecho.

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

LA SALA ACUERDA:

1º) ESTIMAR la medida cautelar solicitada por la representación de la formación política recurrente, que se hará efectiva a partir de la notificación de este Auto, en los siguientes términos:

(i) Respecto de las personas que hayan obtenido la nacionalidad española de origen por el ejercicio del Derecho de opción previsto en la Disposición Adicional 8ª.1 Inciso primero de la Ley 20/2022, de 19 de octubre de Memoria Democrática y aún no hayan sido inscritas en el Censo Electoral de Residentes Ausentes en el extranjero, se continuará la tramitación del correspondiente expediente de inscripción hasta su finalización. Una vez finalizado dicho expediente, se SUSPENDERÁ la inscripción en el citado Censo hasta el dictado de la Sentencia en este procedimiento.

(ii) Respecto de las personas que, habiendo obtenido la nacionalidad española de origen por el ejercicio del Derecho de opción previsto en la Disposición Adicional 8ª.1 Inciso primero de la Ley 20/2022, de 19 de octubre de Memoria Democrática, hayan sido ya inscritas en el Censo Electoral de Residentes Ausentes en el extranjero, se SUSPENDERÁN los efectos electorales de la inscripción en dicho Censo para los sucesivos procesos electorales que puedan convocarse, hasta el dictado de la sentencia en este procedimiento.

(iii) NO REGIRÁ la suspensión de la inscripción prevista en los dos apartados anteriores para las 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. A tal fin, SE ORDENA a la Junta Electoral Central que requiera de inmediato a los Encargados de los Registros Consulares.

(iv) ORDENAR a la Oficina del Censo Electoral, por conducto de la Junta Electoral Central, que, respecto de las personas a las que se refieren los apartados 1º y 2º de esta parte dispositiva, proceda al desglose: (i) de los expedientes de inscripción censal que procedan de la directa aplicación de los supuestos de exilio previstos en la Disposición Adicional 8ª.1.Inciso primero de la citada Ley 20/2022. Y (ii) de los expedientes de inscripción iniciados y aprobados al amparo de la interpretación realizada por la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP, en aplicación de la Directriz Séptima, II 1º y de la presunción establecida en la citada Directriz Séptima, IV.3.5.d) de la citada Instrucción. A tal efecto, se REQUIERE a la Oficina del Censo Electoral, por conducto de la Junta Electoral Central, para que curse las instrucciones oportunas a los Registros Consulares, a fin de proceder al citado desglose.

(v) Mantener lo resuelto por la Junta Electoral Central en los apartados 5º a 7º de su Acuerdo de 16 de julio de 2026, en relación con la elaboración del informe complementario y de la Instrucción interesada a la Oficina del Censo Electoral, en los términos que se recogen en el último de los citados apartados, si bien REQUERIMOS a la Junta Electoral Central para que, en el caso de que la Oficina del Censo Electoral no lo hubiese cumplimentado, fije un plazo no superior a quince días para la elaboración y presentación a la Junta de aquel informe complementario requerido. Igualmente, REQUERIMOS a la Junta Electoral Central para la posterior aprobación de la correspondiente instrucción en el plazo no superior a diez días.

2º) Dada la complejidad de las cuestiones abordadas y las dudas en derecho suscitadas, no procede la imposición de costas por este incidente.

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

VOTO PARTICULAR

Que formula la Magistrada de la Sala Tercera, Sección Cuarta 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 ContenciosoAdministrativo del Tribunal Supremo. Medidas cautelares del Rec. Derechos fundamentales-1015/2026.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Discordancia entre el objeto del recurso contenciosoadministrativo y el objeto de las medidas cautelares acordadas.

Incongruencia del Auto.

Constituye el objeto del presente recurso contencioso administrativo el Acuerdo 204 de la JEC de 16 de julio de 2026, que considera ajeno a su competencia el pronunciamiento sobre las circunstancias que permiten la concesión de la nacionalidad y su procedimiento, así como las leyes y disposiciones reglamentarias de su desarrollo, debiendo utilizarse los cauces procesales oportunos ante el Tribunal Constitucional o la jurisdicción contencioso-administrativa.

A continuación, en ejercicio de su función directora y supervisora de la actuación de la Oficina del Censo electoral adopta dos Acuerdos:

A) Se solicita a la OCE que complete su informe sobre la determinación del municipio de inscripción electoral para constatar que se apliquen criterios objetivos, homogéneos, suficientemente acreditados y uniformes por todas las Oficinas Consulares, de forma que se garantice la igualdad de todos los electores, la transparencia del procedimiento y la correcta formación del censo electoral.

Como quiera que no se puede dejar de aplicar la vigente Orden EHA/642/2011, a lo anterior añade que la Oficina debe informar expresamente sobre la aplicación que se esté haciendo de los apartados 2, 3 y 4 de su art. 4 (sobre determinación del municipio de inscripción). Aquí el requerimiento se concreta en dos aspectos: (1) el examen de las declaraciones explicativas de los electores que solicitan la inscripción en un municipio distinto al de su última residencia en España y (2) los criterios con que actúa la Oficina Consular cuando es ella la que determina el municipio de inscripción, con expresa referencia a si son conocidos y sometidos a examen por la Oficina del Censo.

B) Se encomienda expresamente a la OCE que elabore una Instrucción dirigida a las Oficinas Consulares en la que se fijen los criterios aplicables para la determinación del municipio de inscripción, con expresa referencia

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ

a la necesidad de motivación en el expediente en aquellos casos en que el municipio de inscripción es distinto de la última residencia en España. A ello se añade expresamente que esa Instrucción sea sometida a la Junta.

El auto del que discrepo delimita el ámbito objetivo, al que dice, limita la valoración y resolución de las medidas cautelares a la fase correspondiente a la inscripción y alta en el CERA de las personas nacionalizadas españolas, en aplicación de la disposición Adicional VIII de la ley 20/2022, de Memoria Democrática y de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP.

En consecuencia, las medidas cautelares acordadas por el Auto, salvo la adoptada en su punto V, se refieren a una Instrucción ajena al objeto del recurso principal. Esta decisión se justifica atendiendo a que el Acuerdo JEC impugnado y la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP guardan, según dice, una conexión esencial y un vínculo directo y añade « Coincide esta

Sala (con la recurrente), ha habido una cantidad indeterminada de inscripciones y de solicitudes de inscripción en el CERA derivadas de la aplicación de la disposición adicional octava de la ley 20/2022, en la interpretación proporcionada por la instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP, que podrían estar incursas en irregularidad, sin que la JEC haya realizado un pronunciamiento sobre aquellas reclamaciones declarando su falta de competencia para ello... en el presente recurso nuestro análisis no puede limitarse exclusivamente al acuerdo de la JEC impugnado Sino también a los efectos derivados de la aplicación de la instrucción de 25 de octubre de 2022, en las inscripciones o solicitudes de inscripción en el CERA al objeto de garantizar la efectividad de la sentencia que debamos dictar en este recurso.»

Ciertamente desde la promulgación de la ley 29/1998, las medidas cautelares del articulo 129 LJCA, pueden proyectarse sobre actuaciones administrativas distintas del acto formalmente impugnado y en este sentido se fijó doctrina casacional en nuestra sentencia de 9 de diciembre de 2020 RC 7831/2018.

La anterior doctrina resulta aplicable a aquellos supuestos en los que, impugnado un determinado acto administrativo, la Administración desarrolla actuaciones de ejecución o aplicación que constituyen una consecuencia directa e inmediata de aquel. En tales casos, las medidas cautelares no han de quedar necesariamente circunscritas al acto formalmente recurrido, sino que pueden extenderse a los actos ejecutivos vinculados a éste cuando ello resulte necesario para preservar la efectividad de una eventual sentencia estimatoria.

Así lo declara la sentencia citada, referida a un supuesto en el que se impugnaba un acuerdo de derivación de responsabilidad solidaria por deudas de la Seguridad Social y, paralelamente, la Tesorería General de la Seguridad Social había promovido actuaciones recaudatorias dirigidas a la ejecución de dicha declaración, entre ellas el embargo de un inmueble y su ulterior enajenación mediante subasta. El Tribunal Supremo entendió que existía una conexión esencial y directa entre el acto impugnado y las actuaciones recaudatorias posteriores, por constituir éstas la ejecución del primero, razón por la que rechazó que la solicitud cautelar incurriera en desviación procesal y afirmó que las medidas cautelares pueden alcanzar a tales actuaciones cuando resulte preciso para evitar que la sentencia pierda su finalidad legítima.

Sin embargo, dicha doctrina no resulta trasladable al supuesto que ahora se enjuicia.

En efecto, la referida jurisprudencia se proyecta sobre actos de ejecución o aplicación directamente vinculados al acto administrativo impugnado. En el presente caso acontece precisamente lo contrario, pues la Instrucción de 25 de octubre de 2022 es anterior al Acuerdo de la JEC objeto de recurso y no constituye un acto de ejecución de este.

Además, la citada Instrucción posee sustantividad propia e independencia respecto del acto recurrido. Fue dictada por órganos distintos de la Administración General del Estado en ejercicio de las competencias que les atribuye la legislación en materia de nacionalidad y viene desplegando sus efectos desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, el 26 de octubre de 2022. Tampoco consta que haya sido objeto de impugnación jurisdiccional alguna. En cualquier caso, la competencia objetiva para el enjuiciamiento de su eventual legalidad tampoco correspondería a esta Sala.

En estas circunstancias, habida cuenta de que el objeto del presente recurso se circunscribe exclusivamente al Acuerdo de la JEC de 16 de julio de 2026, resulta patente la incongruencia en la que incurre el auto al acordar las medidas cautelares identificadas en los apartados (i), (ii), (iii) y (iv). Todas ellas recaen materialmente sobre la Instrucción de 25 de octubre de 2022, disposición ajena al objeto litigioso y que no ha sido impugnada directa ni indirectamente en estas actuaciones, extendiendo así los efectos de la tutela cautelar a un acto distinto de aquel cuya legalidad constituye el objeto del proceso.

SEGUNDO.- Alcance de la justicia cautelar.

Las medidas cautelares acordadas parten, implícitamente, de dos premisas cuya validez constituye precisamente el núcleo de la controversia jurídica suscitada en el proceso principal. De una parte, presuponen que la JEC ostenta competencia para pronunciarse sobre las circunstancias determinantes de la adquisición de la nacionalidad española y sobre la corrección jurídica del procedimiento seguido para su reconocimiento al amparo de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, así como para revisar los criterios interpretativos establecidos por la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. De otra, parten necesariamente de la consideración de que dicha Instrucción resulta contraria a Derecho, pues únicamente desde esa premisa podría sostenerse que las inscripciones practicadas conforme a la misma deban verse privadas de eficacia a efectos de la formación y actualización del censo electoral.

En otras palabras, el auto dictado en la pieza cautelar no se limita a efectuar una valoración provisional propia de esta fase procesal, sino que anticipa un pronunciamiento sobre cuestiones que constituyen el objeto principal del debate jurídico. En efecto, asume como presupuesto decisorio tanto una determinada interpretación acerca del alcance de las competencias de la JEC respecto de la Oficina del Censo Electoral como la supuesta ilegalidad de la Instrucción de 25 de octubre de 2022. Y ello pese, insisto, a que esta última no forma parte del objeto del recurso principal pues no ha sido impugnada de forma directa ni indirecta en el presente procedimiento. De este modo, la resolución cautelar desborda el juicio provisional inherente a toda medida cautelar y efectúa, en la práctica, un pronunciamiento anticipado sobre cuestiones reservadas al examen de fondo.

Por ello y aun cuando nos encontramos resolviendo el incidente cautelar, debo realizar algunas consideraciones preliminares en orden al alcance de las competencias de JEC, y de la supuesta irregularidad de la Instrucción.

A mi juicio, la cuestión planteada excede del ámbito propio de la Administración electoral. Las solicitudes formuladas ante la JEC, entre otros por los partidos políticos VOX y IUSTITIA EUROPA, no tienen por objeto el control de una actuación electoral ni la impugnación de acuerdos adoptados por los órganos electorales en el ejercicio de las competencias que les atribuye la LOREG. Su verdadero objeto consiste en cuestionar la validez del reconocimiento de la nacionalidad española y, en último término, la adecuación a Derecho de los criterios interpretativos contenidos en la Instrucción de 25 de octubre de 2022. Se trata, por tanto, de cuestiones cuyo conocimiento corresponde a los órganos competentes en materia de nacionalidad y, en su caso, a la jurisdicción civil o a la contenciosoadministrativa a través de los cauces legalmente establecidos.

La doctrina constitucional proporciona una pauta de análisis decisiva. La SSTC 148/1999 y 149/1999, de 4 de agosto declaran que el procedimiento electoral no puede convertirse en un cauce para fiscalizar actuaciones pertenecientes a un ámbito administrativo distinto cuando el ordenamiento ha atribuido su conocimiento a órganos distintos y ha establecido para ellas cauces específicos de revisión e impugnación. Sobre esa base, afirma que los eventuales vicios imputables a actuaciones de una Administración distinta de aquella cuyos actos constituyen el objeto del procedimiento electoral no pueden ser enjuiciados incidentalmente en éste, pues ello altera el sistema de distribución de competencias establecido por la ley.

La misma sentencia añade una consideración particularmente relevante para el presente caso. El Tribunal Constitucional sostiene que la posible existencia de una laguna en relación con las impugnaciones de determinadas irregularidades censales susceptibles de influir en el resultado electoral no permite desbordar los límites de los procedimientos legalmente establecidos ni justificar una ampliación de las competencias legalmente atribuidas a los órganos electorales.

Esta doctrina resulta plenamente trasladable al supuesto examinado. Las controversias relativas al alcance de la disposición adicional octava de la

Ley 20/2022 o la adecuación a la ley de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 pertenecen a un ámbito jurídico distinto del electoral y están sujetas a su propio sistema de control.

En consecuencia, la discrepancia acerca de la corrección jurídica de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 o de las inscripciones registrales dictadas en su aplicación no habilita a la JEC para desconocer los efectos derivados de tales actos, pues ello supondría invadir un ámbito de decisión reservado por el ordenamiento a otros órganos y a otros procedimientos.

Esta conclusión no queda desvirtuada por la indudable relevancia que el censo electoral presenta para la efectividad del derecho de sufragio ni por la trascendencia constitucional de este último como instrumento de participación política y fundamento esencial del sistema democrático. Precisamente porque se trata de bienes de la máxima relevancia constitucional, su tutela ha de dispensarse a través de los cauces establecidos por el ordenamiento y por los órganos a los que éste atribuye las correspondientes potestades de control. La

importancia del derecho de participación política no permite, por sí sola, excepcionar las reglas de distribución de competencias ni atribuir a la JEC facultades de enjuiciamiento sobre cuestiones que el legislador ha confiado a órganos distintos y sometido a procedimientos específicos de revisión. Antes, al contrario, la garantía de dicho derecho exige el respeto a los mecanismos de control diseñados por el propio ordenamiento para asegurar la legalidad de cada actuación en el ámbito que le es propio.

Por estas razones, y de forma preliminar, a diferencia del Auto considero correcta la conclusión alcanzada por la JEC cuando afirma que carece de competencia para pronunciarse sobre las circunstancias determinantes de la adquisición de la nacionalidad española o sobre la regularidad del procedimiento seguido para su reconocimiento. Tales cuestiones sólo pueden ventilarse a través de los mecanismos de control específicamente previstos por el ordenamiento jurídico y no mediante un examen colateral suscitado en el ámbito electoral.

Por tanto, no procedía la adopción de las medidas cautelares (i) (ii) (iii) y (iv).

TERCERO.- Periculum in mora.

Sigue razonando el Auto mayoritario que, desde las elecciones generales celebradas en 2023 hasta el 1 de julio de 2026, el número de electores inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) se habría incrementado en 408.262 personas, concluyendo a partir de dicho dato que existe un riesgo de alteración del censo electoral derivado del excepcional aumento de nuevas inscripciones. Existiendo el riesgo de que una eventual sentencia estimatoria no pueda tener ninguna utilidad por resultar de difícil o imposible ejecución.

Considero que la cuestión debe abordarse desde otra perspectiva. El único Acuerdo impugnado en el recurso principal del que deriva este incidente cautelar es el de JEC de 16 de julio de 2026, y este no produce modificación alguna en el CERA, no incorpora ni excluye electores, no modifica ninguna inscripción ni reconoce derechos subjetivos, ni altera procedimientos administrativos individuales, ni decide sobre expedientes concretos.

Como ya he puesto de relieve los hipotéticos perjuicios que el auto toma en consideración no derivan del Acuerdo impugnado, sino de otras actuaciones desarrolladas por otros órganos de la Administración General del Estado en aplicación de la legislación sobre nacionalidad y supone una clara desviación procesal.

En otro orden de consideraciones, conviene señalar que la mera circunstancia de que un determinado número de personas haya adquirido la nacionalidad española al amparo de la Disposición Adicional y de la Instrucción controvertidas no constituye, por sí sola, un elemento apto para justificar la concurrencia del *periculum in mora*. En efecto, dichas adquisiciones se han producido conforme al marco normativo vigente, por lo que no cabe atribuir a su mera existencia un riesgo cualificado que haga necesaria la adopción de la medida cautelar pretendida. La eventual estimación del recurso no transforma retrospectivamente en ilegítimas las situaciones jurídicas nacidas al amparo de una normativa plenamente aplicable en el momento de su reconocimiento, ni permite inferir, sin más, la existencia de perjuicios irreparables o de imposible reparación que justifiquen la tutela cautelar solicitada.

En el presente caso la eventual participación en procesos electorales de las personas cuya inclusión en el censo se cuestiona no constituye por sí misma un perjuicio irreparable sino la consecuencia ordinaria del reconocimiento de la nacionalidad española cuyos efectos subsisten mientras no sean anulados por los cauces legalmente establecidos.

CUARTO.- Ponderación de intereses en conflicto

El Auto invoca el interés general consistente en preservar la corrección, transparencia e integridad de los procesos electorales. Sobre esa base, sostiene nuevamente que el incremento del Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) derivado de las inscripciones practicadas al amparo de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022 podría afectar al ejercicio del derecho de sufragio y, en último término, influir en el resultado de futuros procesos electorales. Frente a ello, concluye que no resulta desproporcionado acordar cautelarmente la suspensión de los efectos electorales de tales inscripciones, aun cuando ello comporte una limitación temporal del derecho de participación política de los ciudadanos afectados.

Es indudable que el derecho de sufragio constituye uno de los pilares esenciales del sistema democrático y que la correcta formación y actualización de los censos electorales reviste una singular relevancia constitucional. Precisamente por ello, sin embargo, cualquier medida cautelar que incida sobre la composición del censo debe quedar sometida a un juicio de proporcionalidad particularmente estricto, dado que afecta de forma directa al ejercicio de derechos fundamentales por parte de un número potencialmente muy elevado de ciudadanos.

Ahora bien, el interés público concernido no puede identificarse exclusivamente con la preservación de la pureza de los procesos electorales. También comprende el respeto a los procedimientos legalmente

establecidos para la adquisición de la nacionalidad española y para la incorporación de quienes ostentan dicha condición al censo electoral correspondiente, así como la preservación de la eficacia de las inscripciones efectuadas por los órganos competentes en el ejercicio de sus funciones.

Desde esta perspectiva, la ponderación efectuada por el Auto resulta incompleta, pues el interés general no sólo exige garantizar la regularidad de los procesos electorales, sino también asegurar, precisamente, que quienes han visto reconocida su condición de españoles conforme a los procedimientos legalmente previstos puedan participar en el proceso electoral y ejercer los derechos inherentes a dicha condición mientras ese reconocimiento conserve su plena eficacia jurídica.

En efecto, las medidas cautelares acordadas producen, aunque sea de manera provisional, la privación de uno de los efectos más relevantes inherentes al reconocimiento de la nacionalidad española, cual es la participación en los procesos electorales en los términos establecidos por las leyes. En la práctica, la medida cautelar anticipa parcialmente los efectos que sólo podrían derivarse de una eventual estimación de las pretensiones ejercitadas en el proceso principal y de la consiguiente declaración de improcedencia de los reconocimientos de nacionalidad cuestionados, lo que evidencia la especial intensidad de la afectación que la resolución cautelar produce sobre los derechos fundamentales e intereses legítimos de los ciudadanos concernidos.

A ello se añade que el riesgo invocado por el Auto se construye sobre una hipótesis futura e incierta, vinculada a la eventual incidencia que tales inscripciones pudieran tener en procesos electorales aún no convocados o en resultados electorales todavía indeterminados. Por el contrario, el perjuicio derivado de la suspensión acordada es inmediato, efectivo y plenamente identificable, al impedir a los ciudadanos afectados ejercer un derecho político que les corresponde en virtud de una nacionalidad reconocida por los órganos legalmente competentes. En consecuencia, la ponderación de los intereses en conflicto no permite apreciar, al menos con la evidencia requerida en sede cautelar, la prevalencia del interés invocado por el auto sobre la intensa afectación de derechos fundamentales que las medidas acordadas ocasionan a los ciudadanos afectados.

QUINTO.- Fumus boni iuris

El auto aprecia la concurrencia de una apariencia de buen derecho derivada de dos circunstancias. En primer lugar, de la existencia de una controversia jurídica seria acerca del alcance de las competencias de la JEC y de si la declaración de su falta de competencia para conocer de las reclamaciones formuladas resulta compatible con las funciones de dirección, supervisión y control que la LOREG le atribuye respecto de la Oficina del Censo Electoral.

En segundo término, considera que el significativo incremento del Censo Electoral de Residentes Ausentes producido a raíz de la aplicación de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022, conforme a la interpretación contenida en la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, podría no ajustarse al contenido de la propia norma legal interpretada. A esta conclusión contribuyen las objeciones formuladas en el voto particular de cuatro vocales de la JEC, que cuestionan tanto la compatibilidad de la Instrucción con la citada disposición legal como la existencia de potestad reglamentaria suficiente para dictarla.

Pues bien, En relación con la apariencia de buen derecho *(fumus boni iuris),* el TS viene declarando de forma constante que dicho criterio no se encuentra expresamente previsto en la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aun cuando sí aparezca recogido en el artículo 728.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. No obstante, y como se ha señalado de modo reiterado, su eventual aplicación en el ámbito contencioso-administrativo ha de ser necesariamente excepcional y de carácter restrictivo, en la medida en que supone un adelantamiento del enjuiciamiento del fondo del litigio mediante la emisión de un juicio provisional e indiciario favorable a la pretensión cautelar.

Desde antiguo, esta Sala ha destacado que la prudencia judicial aconseja, como regla general, no acudir a dicho criterio, salvo en aquellos supuestos en los que concurra una evidencia jurídica palmaria. Tal excepcionalidad ha sido delimitada por la jurisprudencia en términos de "absoluta claridad", entendida como aquella que permite apreciar *in ictu oculi,* de un mero vistazo, la solidez de la impugnación formulada. Ello acontece, singularmente, cuando se recurren actos dictados en aplicación de leyes declaradas inconstitucionales o de disposiciones generales anuladas, cuando se trata de actuaciones idénticas a otras previamente declaradas contrarias a Derecho, o cuando resultan manifiestas e indubitadas las infracciones del ordenamiento jurídico que vician el acto o disposición impugnados (por todos, auto de 3 de diciembre de 2024, Rec. 657/2024, ECLI:ES:TS:2024:14669A).

Ninguno de estos supuestos concurren en el presente caso, por el contrario, tal y como hemos desarrollado en el apartado segundo de este voto particular la discrepancia acerca de la corrección jurídica de la Instrucción

de 25 de octubre de 2022 o de las resoluciones dictadas en su aplicación no habilita a la JEC para desconocer los efectos derivados de tales actos, pues ello supondría invadir un ámbito de decisión reservado por el ordenamiento a otros órganos y a otros procedimientos

Tampoco puede atribuirse valor decisivo al voto particular emitido por determinados miembros de JEC Los votos particulares reflejan posiciones jurídicas legitimas, pero por definición evidencian la existencia de una controversia interpretativa. Si los órganos integrados por expertos en la materia sostienen criterios divergentes, difícilmente puede sostenerse que la solución defendida por una de las partes resulte evidente.

Por todo lo expuesto no concurre ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 130 LJCA para acordar las medidas cautelares (i) (ii)

(iii) y (iv).

SEXTO.- En cuanto a las causas de inadmisibilidad opuestas por la Abogacía del Estado, ninguna objeción suscita su desestimación, al no apreciarse fundamento para excluir el examen de fondo de la pretensión ejercitada.

Tampoco cabe formular objeción alguna a la medida cautelar prevista en el apartado (v), cuya procedencia resulta plenamente justificada.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ