

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, en el recurso de amparo núm. 7160-2026, promovido por el Defensor del Pueblo, en relación con los autos de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Supremo de 10 de septiembre y 12 de octubre de 2026, dictados en los recursos núms. 1013/2026 y 1015/2026, ha dictado, con ponencia del magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla, el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. El Defensor del Pueblo, invocando lo dispuesto en el art. 162.1.b) CE, 46.1.b) LOTC y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, interpone el día 16 de octubre de 2026 recurso de amparo contra: a) Autos de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 10 de septiembre de 2026 (procedimientos 1013-2026 y 1015-2026) y b) Autos de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 12 de octubre de 2026 (procedimientos 1013-2026 y 1015-2026), resolutorios de los recursos de reposición interpuestos por el abogado del Estado.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El día 21 de julio de 2026, el partido político IUSTITIA EUROPA interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo núm. 204/2026, de 16 de julio, de la Junta Electoral Central (JEC), relativo a la interpretación y aplicación de la disposición adicional 8ª de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, 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. En la pieza separada, solicitó la adopción de medidas cautelares a efectos de suspender cautelarmente “la eficacia de los efectos estrictamente censales derivados de la Instrucción de

25 de octubre de 2022 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en lo que respecta a la tramitación de nuevas altas automáticas en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) derivadas de la Ley 20/2022, constriñéndose exclusivamente a aquellos supuestos en los que la adquisición de nacionalidad se haya fundamentado en la presunción de exilio o en interpretaciones no amparadas legalmente, y que carezcan de prueba documental individualizada de la causa legal”. La parte recurrente fundamentó su petición en tres elementos: la apariencia de buen derecho, apoyada en el voto particular de cuatro vocales de la JEC; el peligro de que el crecimiento del censo ocasionara un daño irreversible antes de la sentencia; y la prevalencia del interés público en la integridad, objetividad y transparencia del proceso electoral.

El 22 de julio de 2026 el partido político VOX interpuso recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, contra el Acuerdo núm. 204/2026, de 16 de julio, de la JEC. En la pieza separada solicitó suspender el proceso de inscripción y alta automática en el CERA de las personas nacionalizadas conforme a esa disposición. Como petición subsidiaria, pidió que se excluyera de la suspensión a quienes acreditaran individualmente ser descendientes de españoles originarios exiliados por las causas previstas legalmente. Para sostener la petición de suspensión se alegó que las nuevas altas mensuales en el censo podían consolidar situaciones jurídicas difíciles o imposibles de revertir antes de futuras elecciones; la continuidad de inscripciones que no cumplieran los requisitos acumulativos de la disposición adicional octava podía afectar a la formación del censo, a la igualdad del voto y al ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo; la suspensión tendría efectos temporales y no causaría un perjuicio relevante al interés público, ya que las solicitudes podrían tramitarse hasta su fase final y actualizarse posteriormente si el recurso fuera desestimado y existía apariencia de buen derecho porque la instrucción administrativa habría ampliado el ámbito subjetivo de la ley al permitir el acceso a la nacionalidad mediante la acreditación de un antepasado español emigrado por cualquier motivo.

La JEC y el abogado del Estado se opusieron a la adopción de las medidas cautelares solicitadas. El ministerio fiscal también interesó la denegación de las medidas cautelares.

b) Las peticiones de suspensión fueron resueltas por dos Autos de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 10 de septiembre de 2026.

Los autos subrayan que la soberanía nacional reside en el pueblo español y que la participación ciudadana en los asuntos públicos se articula, entre otros medios, mediante elecciones periódicas y sufragio universal. Según los autos la transparencia, la objetividad del proceso electoral y la igualdad son pilares esenciales del Estado democrático y de Derecho. La correcta formación y actualización del censo debe garantizar una relación exacta de las personas con derecho de sufragio. La Sección recuerda que la Oficina del Censo Electoral, integrada orgánicamente en el Instituto Nacional de Estadística, ejerce sus competencias bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central, que debe velar por la transparencia, la objetividad y la igualdad del proceso electoral.

Los autos distinguen tres fases administrativas, a los efectos de la delimitación del objeto sobre el que pueden recaer las medidas cautelares: i) el expediente de nacionalización por ejercicio del derecho de opción; ii) la inscripción y alta en el CERA y iii) la asignación de la persona inscrita a una circunscripción electoral determinada. La Sección declaró que el recurso y las medidas cautelares no se referían a la primera fase. El análisis cautelar se concentra en 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.

Tras recordar la doctrina general sobre las medidas cautelares, analiza las concretas medidas cautelares solicitadas. Indica que las medidas cautelares pueden extenderse a actuaciones administrativas distintas del acto formalmente impugnado cuando exista una conexión esencial y directa y resulte necesario para asegurar la efectividad de la sentencia. Aplicando ese criterio consideró vinculados el Acuerdo de la JEC y la Instrucción de 25 de octubre de 2022, porque las inscripciones cuestionadas derivarían de la aplicación de esa instrucción y la JEC no habría resuelto sobre las reclamaciones de fondo sobre una cantidad indeterminada de inscripciones y solicitudes de inscripción en el CERA. En el examen de los requisitos de la medida cautelar, la Sección Cuarta aprecia, respecto al “*periculum in mora*” que existía riesgo por la demora procesal. Tomó en consideración que el CERA tenía 2.708.083 electores, frente a 2.333.056 en las elecciones generales de 2023, lo que suponía 375.027 electores más, con un ritmo de crecimiento mensual de entre 10.000 y 16.000 nuevas inscripciones. Según el auto, la magnitud y continuidad de ese incremento podían influir en la composición de las circunscripciones y generar incertidumbre sobre el resultado electoral. Concluyó que existía un peligro real y serio de afectación a la objetividad y transparencia del

proceso electoral, así como un riesgo de alteración jurídicamente irregular del censo. Consideró que la continuación del incremento podría causar un daño difícilmente reversible a la expresión de la voluntad popular.

Respecto a la ponderación de intereses en conflicto los autos dan prioridad al interés general en preservar la corrección, claridad y transparencia del proceso electoral. A su juicio, una medida temporal, limitada hasta la sentencia, no resultaba desproporcionada frente a la necesidad de proteger la integridad del censo y los derechos de quienes ya figuraban correctamente inscritos. Finalmente, respecto a la apariencia de buen derecho, se apreció la existencia de una controversia jurídica seria y fundada sobre el alcance de las competencias de la JEC respecto de la Oficina del Censo Electoral. También consideró que el crecimiento excepcional del censo, basado en la interpretación de la disposición adicional octava realizada por la instrucción de 2022, podía no ajustarse a la norma legal. A estos efectos valoró las objeciones formuladas por cuatro vocales de la JEC sobre la compatibilidad de la instrucción con la ley y sobre la posible falta de potestad reglamentaria de la autoridad que la dictó.

Los autos estiman la medida cautelar solicitada y establecen las siguientes actuaciones:

- Para las personas que hubieran obtenido la nacionalidad española de origen mediante el derecho de opción y aún no estuvieran inscritas en el CERA, continuaría la tramitación del expediente hasta su finalización, pero se suspendería la inscripción censal una vez terminado el expediente y hasta que se dictara sentencia.
- Para quienes ya estuvieran inscritos en el CERA por esa vía, se suspenderían los efectos electorales de la inscripción en los procesos electorales sucesivos hasta la sentencia.
- La suspensión no se aplicaría a quienes obtuvieran certificación de los registros consulares acreditativa de haber nacido fuera de España, ser descendientes de españoles originarios y tener la condición de descendientes de personas exiliadas por razones políticas, ideológicas, de creencia o de orientación de identidad sexual, siempre que no se hubiera aplicado la presunción prevista en la Instrucción de 2022.
- La JEC debería requerir inmediatamente a los encargados de los registros consulares para aplicar esa excepción.
- La Oficina del Censo Electoral, por conducto de la JEC, debería separar los expedientes derivados directamente de los supuestos legales de exilio de aquellos tramitados conforme a la interpretación de la instrucción de 2022.

- Se mantuvieron las actuaciones ordenadas por la JEC sobre el informe complementario y la elaboración de una instrucción para las oficinas consulares. La JEC debería fijar un plazo máximo de quince días para el informe complementario y de diez días para aprobar la instrucción posterior.

c) El abogado del Estado interpuso recurso de reposición en nombre y representación de la Administración General del Estado y del Instituto Nacional de Estadística, partes codemandadas en el procedimiento. Alegó, entre otros motivos, exceso de jurisdicción por la valoración de una instrucción no recurrida; error sobre la existencia de riesgos derivados del crecimiento del CERA; confusión entre nacionalidad, inscripción censal y adscripción territorial; falta de instrumentalidad de la medida cautelar, motivación insuficiente del *periculum in mora* y ponderación inadecuada de los intereses en conflicto. También sostuvo que no habían sido emplazadas las personas afectadas y que la tutela cautelar implicaba un juicio implícito de constitucionalidad sobre la Ley 20/2022. El Ministerio Fiscal se adhirió al recurso en lo esencial, especialmente respecto de la desconexión entre el Acuerdo de la JEC recurrido y la Instrucción de 25 de octubre de 2022. La JEC manifestó su adhesión a los argumentos coincidentes con su posición procesal y los partidos políticos recurrentes se opusieron al recurso.

d) Los recursos de reposición se resolvieron en sentido desestimatorio por dos Autos de 12 de octubre de 2026.

En ellos, la Sección recuerda que la limpieza, objetividad, transparencia y exactitud del proceso electoral son elementos esenciales de la democracia parlamentaria y del Estado de Derecho. Considera que la elaboración, revisión y modificación del censo, así como la adscripción de los electores a circunscripciones, deben ofrecer garantías suficientes para asegurar que la voluntad ciudadana se exprese sin dudas sobre la regularidad de la relación de votantes. También precisa que los autos anteriores se dictaron en sede cautelar y no resolvieron el fondo del litigio. Afirman que únicamente se realizó una valoración provisional sobre la existencia de una controversia seria y fundada y sobre la posible apariencia de buen derecho, sin declarar la legalidad o ilegalidad definitiva del Acuerdo de la JEC ni de la Instrucción administrativa. Rechazan así que hubieran excedido el objeto del proceso. Explican que la referencia a la Instrucción de 25 de octubre de 2022 se hizo únicamente para valorar provisionalmente la apariencia de buen derecho y los posibles riesgos para la conformación del

CERA, sin anticipar el contenido de las sentencias. También descarta que la suspensión fuera una medida anticipatoria que privara de objeto al proceso principal. Según los autos, se trata de una medida cautelar de suspensión orientada a asegurar la efectividad de la sentencia, conforme a las facultades previstas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Aclaran asimismo que la referencia a tres fases —adquisición de la nacionalidad, inscripción en el CERA y adscripción a una circunscripción— tenía una finalidad delimitadora y cronológica y no pretendía decidir si existía un único procedimiento administrativo, ni determinar qué acto tenía carácter constitutivo, sino precisar el ámbito sobre el que podían recaer las medidas cautelares.

Frente a la alegación de impugnación indirecta de la Instrucción, se mantiene que, en determinados supuestos, las medidas cautelares pueden proyectarse sobre actos relacionados con el formalmente recurrido cuando exista una conexión y vinculación esencial y sea necesario asegurar la utilidad de la sentencia. Invocan la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo 1688/2020 y considera prematuro anticipar cuál será el alcance de la futura sentencia. Por las mismas razones, rechazan la supuesta vulneración del principio de instrumentalidad. Entienden que el recurso del Abogado del Estado parte de una predicción anticipada sobre el contenido de la sentencia y que la cuestión debe valorarse en el marco de la tutela cautelar, no mediante conclusiones definitivas sobre el fondo.

Respecto a la valoración del *periculum in mora* y los intereses en conflicto se reconoce que existía una diferencia entre las cifras utilizadas y las aportadas posteriormente por la Abogacía del Estado, que situó en 168.896 el número de personas que habían adquirido la nacionalidad al amparo de la disposición adicional correspondiente a 31 de agosto de 2026. No obstante, considera que esos datos pudieron haberse aportado durante la vista cautelar y que, en aquel momento, permitían valorar indiciariamente la magnitud del crecimiento del CERA. Las resoluciones afirman que el interés general en preservar la corrección y transparencia del censo electoral puede prevalecer sobre el interés individual en ejercer el sufragio cuando existen dudas fundadas sobre la exactitud o trazabilidad de las inscripciones. Añaden que el derecho de sufragio está sujeto a la configuración legal y no opera de forma absoluta o ilimitada. Se rechaza que se hubiera realizado un juicio de constitucionalidad sobre la Ley 20/2022. Señalan que el análisis se limitó a interpretar las normas sobre medidas cautelares y a valorar la posible relevancia de una norma infralegal y de sus actos de aplicación, sin pronunciarse sobre la conformidad de la ley con la Constitución.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

En cuanto al emplazamiento de terceros interesados los autos concluyen que la tutela judicial efectiva exige llamar al proceso a las personas cuyos derechos o intereses legítimos puedan verse afectados directamente. La falta de emplazamiento puede producir indefensión cuando impide alegar, probar o contradecir las posiciones de las demás partes, salvo que el interesado hubiera conocido fehacientemente el proceso y no hubiera actuado con la diligencia exigible. Según la jurisprudencia la falta de emplazamiento previo de un tercero afectado por una medida cautelar no obliga necesariamente a declarar la nulidad de la medida ni a retrotraer las actuaciones. Sin embargo, el tercero debe poder incorporarse al proceso antes de que precluyan los trámites incidentales y solicitar, en su caso, la revocación de la medida. Al respecto se considera que existe una pluralidad indeterminada de posibles interesados y que no es posible realizar un emplazamiento personal individualizado. Los autos mencionan, entre otros datos, 168.896 personas inscritas en el CERA, 96.895 solicitudes de nacionalidad aprobadas pendientes de inscripción y 304.272 solicitudes pendientes de resolución, aunque también señala que los datos estadísticos presentan dificultades para identificar exactamente a las personas afectadas. Por ello, ordena un emplazamiento mediante edictos, la publicación de la parte dispositiva de los autos en el Boletín Oficial del Estado y la difusión en los tablones de los Registros Consulares. Las personas interesadas podrán comparecer con abogado y procurador y formular alegaciones sobre las medidas cautelares adoptadas o las que pudieran adoptarse.

Se considera que la convocatoria de elecciones generales, previstas para el 29 de noviembre de 2026, es una circunstancia sobrevenida de gran relevancia porque activa plazos electorales breves y preclusivos y exige valorar de nuevo la ejecución de las medidas cautelares. Antes de ello las resoluciones recuerdan que las Administraciones deben cumplir las resoluciones judiciales y colaborar en su ejecución. Sin embargo, considera que los documentos aportados no permiten conocer cuántos expedientes han sido revisados, clasificados o desglosados conforme a las instrucciones del Auto de 10 de septiembre. Concluye que el grado de cumplimiento de una de las órdenes esenciales de los autos es inexistente o, al menos, desconocido, porque la Administración no aportó datos que permitieran determinar cuántos expedientes habían sido desglosados ni cuál era la trazabilidad de las inscripciones. La convocatoria del proceso electoral era una circunstancia relevante para que la Sección pudiera realizar un juicio de valoración sobre el nivel de cumplimiento de lo ordenado, pero la carga material de acreditar ese grado de cumplimiento de lo acordado en el mismo corresponde única

y exclusivamente a la Administración General del Estado y a la Oficina del Censo Electoral, que la ha omitido en su integridad. En consecuencia, rechazan que la Administración pueda invocar una imposibilidad material de ejecución cuando no ha acreditado suficientemente las actuaciones realizadas. Mantienen que persiste el riesgo de que el CERA se configure sin las garantías de exactitud, veracidad, igualdad, objetividad y transparencia exigibles en un proceso electoral.

En esas circunstancias los autos entienden que continúan concurriendo los requisitos de la tutela cautelar: riesgo para la finalidad legítima del recurso, interés general en preservar la pureza del proceso electoral y apariencia de buen derecho. Por ello, el interés general y la necesidad de asegurar la regularidad del censo prevalecen sobre el derecho de sufragio de las personas cuya inscripción y trazabilidad no han sido suficientemente aclaradas.

todo ello la Sección acuerda:

- Desestimar el recurso de reposición del Abogado del Estado y confirmar íntegramente el Auto de 10 de septiembre de 2026.
- Mantener la prohibición de inscribir en el CERA a las personas comprendidas en la medida cautelar y suspender los efectos electorales de quienes ya estén inscritas, específicamente para las elecciones convocadas por el Real Decreto 806/2026.
- Excluir de la suspensión a quienes obtengan una certificación consular que acredite que cumplen los requisitos relativos al origen español, el exilio y la pérdida o renuncia de la nacionalidad, sin aplicación de la presunción prevista en la Instrucción de 25 de octubre de 2022.
- Publicar el Auto en el Tablón Edictal Judicial Único, en el Boletín Oficial del Estado y en los tabloneros de los Registros Consulares.
- Conceder a los interesados un plazo de cinco días hábiles desde el día siguiente a la publicación en el Boletín Oficial del Estado para personarse y formular alegaciones sobre las medidas cautelares adoptadas en los autos de 10 de septiembre de 2026 y ahora confirmadas.
- Suspender la pieza principal hasta que finalice el plazo de personación, habilitar los días 10, 11 y 12 de octubre de 2026 y abrir un trámite sobre una posible causa de inadmisibilidad respecto de dos asociaciones que ya se habían personado.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

3. La demanda de amparo alega, resumidamente expuestas, las siguientes vulneraciones de derechos fundamentales:

Sostiene en primer lugar que las resoluciones impugnadas vulneran el art. 23.1 CE, pues se argumenta que el objetivo fundamental de este recurso es conseguir el restablecimiento del derecho fundamental al voto de algo más de 160.000 ciudadanos españoles mediante la estimación del amparo y, a corto plazo, mediante la adopción de alguna de las medidas cautelares que en el suplico se solicitan. Y, con ello, preservar el derecho al sufragio activo sin limitaciones no previstas en la normativa electoral. La suspensión cautelar del derecho al voto (en realidad la inscripción censal) llevada a cabo por los Autos impugnados cobra particular significación con motivo de la convocatoria de elecciones generales en virtud del Real Decreto 806/2026, pues la perentoriedad de los plazos del procedimiento electoral hace prácticamente imposible el voto de las personas afectadas por la suspensión en estas elecciones. La demanda reconoce que parte de los afectados podrían encontrar una vía de solución conforme dispone el auto pero señala que “por razones de ineficacia administrativa, no solo por lo que ha sucedido en estos autos (no se ha facilitado ninguna información significativa al Tribunal Supremo sobre el cumplimiento de lo por él acordado en el plazo de un mes), sino también por los problemas de funcionamiento de los Consulados, que conoce bien el Defensor del Pueblo, no parece que esta vía pueda ofrecer frutos cuantitativamente importantes en las próximas fechas. Esto significará la pérdida del derecho al voto de personas cuya adquisición de nacionalidad ni siquiera es objeto de controversia judicial (quienes adquirieron la nacionalidad a través de la Ley de Memoria Democrática sin acogerse a la presunción de la Instrucción de 25 de octubre de 2022)”.

En segundo término la demanda afirma la vulneración del art. 14 CE, pues la medida cautelar, al afectar tan solo a quienes, acogiéndose a la Ley de Memoria Democrática, residen fuera de España y están inscritos en el registro CERA, no afecta por el contrario a quienes acogiéndose a la Ley de Memoria Democrática, incluso habiendo sido beneficiarios de la presunción de la Directriz Séptima de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 están inscritos en el CERE, lo que genera un trato desigual e injustificado entre quienes se encuentran en las mismas condiciones y sólo difieren por su lugar de residencia (el extranjero o España, respectivamente). La diferenciación en el ejercicio del derecho de inscripción censal, y consecuentemente, de las condiciones de ejercicio del derecho de voto, entre nacionalizados por la Ley de Memoria Democrática residentes y no residentes deviene directamente de la decisión

judicial de los autos de 10 de septiembre y es confirmada en los autos del 12 de octubre del Tribunal Supremo. Este trato diferente tampoco parece un medio adecuado para alcanzar el fin constitucional que se pretende lograr con la medida, que tal y como dice la motivación de los Autos del 10 de septiembre es la depuración del censo ante el elevado número de personas nacionalizadas por ejercicio del derecho de opción previsto en la disposición adicional 8ª.1 inciso primero de la Ley 20/2022 de Memoria Democrática, pues en ese caso, estarían afectados todos los censos y no solo el CERA.

Finalmente, se sostiene la infracción del art. 24.1 CE. La demanda considera que el razonamiento del Tribunal Supremo, desde la perspectiva del art. 24 CE (tutela judicial efectiva en conexión con el derecho a una motivación suficiente), para la adopción de una medida cautelar tan restrictiva de derechos fundamentales como es la privación, si bien cautelar, pero materialmente efectiva para un proceso electoral ya convocado, del derecho de sufragio activo, hubiera exigido cuando menos una argumentación explícita sobre la oportunidad de adoptar una medida cautelar menos restrictiva y al mismo tiempo compatible con la regularidad del procedimiento electoral. Se afirma que “la sorpresiva convocatoria de elecciones generales (en principio previstas para 2027), convierte los efectos potenciales de la suspensión del voto (es decir, no lo impiden en unas elecciones realmente convocadas, porque no las hay) en efectos actuales (lo impiden en unas elecciones reales). Ello es un cambio de tal entidad que obliga a repensar si un sacrificio de tal magnitud (ser excluido del cuerpo electoral) es proporcional al bien que se procura obtener con tal sacrificio”.

La demanda también indica que no se desconoce que los autos de 12 de octubre de 2026 además de desestimar el recurso de reposición (confirmando la medida cautelar) acuerda emplazar a “los interesados que deseen, puedan personarse en las actuaciones como parte codemandada, con abogado y procurador y formular alegaciones sobre las medidas cautelares adoptadas en el Auto de esta Sala de 10 de septiembre de 2026...”. Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera que tal posibilidad de personación y alegaciones son un medio para subsanar la omisión o ejecución deficiente del trámite de anuncio del recurso y emplazamiento que debió llevarse a cabo con la admisión a trámite, sin que obste para que se entiendan agotados “todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial” (art. 44.1 LOTC).

II

Mediante otrosí se solicita, de conformidad con el art. 56.6 LOTC, que se aprecie la concurrencia de una urgencia excepcional, acordando de forma inmediata, como medida cautelarísima inaudita parte, “la suspensión de los mencionados autos, ordenando a la Junta Electoral Central que se mantenga la vigencia e inclusión de los ciudadanos españoles residentes en el extranjero e inscritos en el CERA de la manera anterior a las resoluciones, de modo que puedan, si así lo desean, ejercitar su derecho al sufragio activo en las próximas elecciones generales”. La petición se fundamenta en los siguientes motivos: i) La celebración de elecciones generales el próximo 29 de noviembre de 2026 conlleva una serie de trámites y actos preclusivos muy próximos en el tiempo que, en este caso, no podrían cumplirse de no adoptarse la medida cautelar de manera inmediata. No adoptarla determinaría la imposibilidad del voto de los ciudadanos afectados por las resoluciones del Tribunal Supremo cuestionadas; ii) Pérdida de la finalidad del recurso de amparo por causarse un perjuicio irreparable pues no puede el ciudadano privado de este derecho de voto ejercerlo de manera retroactiva y iii) Apariencia de buen derecho, en tanto que los autos del Tribunal Supremo “alteran la situación de hecho y de derecho preexistente a la suspensión”.

Subsidiariamente, para el caso de que no se estime la concurrencia de la urgencia excepcional invocada, se solicita que “se dé el trámite cautelar ordinario, con audiencia de las partes”.

Según la demanda el recurso tiene especial trascendencia constitucional en tanto que plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2, a)]. Las medidas cautelares adoptadas generan una situación *ex novo*, como es la suspensión del ejercicio del voto activo de ciudadanos nacionales que gozan de un derecho adquirido. Se destaca la entidad y carácter irreversible de la lesión del derecho fundamental del sufragio activo (Art. 23 CE) así como que las medidas acordadas puedan servir de precedente para introducir restricciones no contempladas expresamente en la legislación electoral. La ponderación de los intereses en conflicto plantea un problema jurídico inédito sobre el que no existe doctrina constitucional previa, consistente en delimitar si una medida cautelar orientada a proteger frente el riesgo eventual de un censo irregularmente constituido puede suspender de forma generalizada el derecho concreto al sufragio activo de ciudadanos españoles cuya nacionalidad sigue siendo plenamente válida y no ha sido formalmente anulada.

4. La Secretaría de Justicia de la Sección Cuarta de este tribunal dictó diligencia el 19 de octubre de 2026 en la que se tiene por recibido el escrito y documentos adjuntos del Defensor del Pueblo, interponiendo recurso de amparo en su propio nombre y representación de conformidad con el art. 46 LOTC, indicando que la ponencia había correspondido al magistrado D. Enrique Arnaldo Alcubilla.

5. La Sala Segunda de este Tribunal, mediante providencia de 19 de octubre de 2026, acordó proponer la avocación por el Pleno del presente recurso de amparo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1.n) LOTC.

6. El Pleno, por providencia de 21 de octubre de 2026 y conforme establece el artículo 10.1.n) de la Ley Orgánica del Tribunal, a propuesta de la Sala Segunda, acordó recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo que se tramita en dicha Sala con el número 7160-2026, interpuesto por el Defensor del Pueblo.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto de la demanda de amparo

El Defensor del Pueblo formula recurso de amparo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento de la presente resolución. La demanda justifica la interposición del recurso en que: “los objetos de los Autos de referencia son de relevancia constitucional; el número de ciudadanos españoles afectados; los derechos fundamentales en juego para todos ellos, singularmente, pero no solo, el derecho al voto (artículo 23 de la Constitución en conexión con el 68.5); y la convocatoria de elecciones generales en virtud del Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre, de modo que la posible incidencia en derechos fundamentales es inminente”. Como se ha dejado constancia en los antecedentes de esta resolución el Defensor del Pueblo considera que las decisiones judiciales objeto del presente recurso de amparo son contrarias a los arts. 23.1, 14 y 24.1 CE, así como que el recurso tiene especial trascendencia constitucional en tanto que plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2, a)]. Mediante otrosí solicita, conforme al art. 56.6 LOTC, que se aprecie la concurrencia de una urgencia excepcional, acordando de forma inmediata, como medida cautelarísima inaudita parte, la suspensión de los autos de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y, subsidiariamente,

para el caso de que no se estime la concurrencia de la urgencia excepcional invocada, solicita que “se dé el trámite cautelar ordinario, con audiencia de las partes”.

2. Óbice procesal que impide la admisión del recurso de amparo

El Pleno ha examinado el recurso presentado y considera que no procede admitirlo a trámite, con arreglo a lo previsto en el art. 50.1 a) LOTC, en relación con su art. 44.1 a), por ser prematuro al no haberse agotado la vía judicial previa en cuanto continúa abierta en la referida Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. El Pleno ha optado por exteriorizar su decisión por medio de auto, *ex art.* 86.1 LOTC, con el fin de motivar las razones que la sostienen.

Este Tribunal es el último garante de la Constitución y de los derechos fundamentales y libertades públicas que ésta consagra, función que ha de cumplir con plenitud de jurisdicción, conforme dispone el art. 4 LOTC, que prohíbe el cuestionamiento de la jurisdicción y de la competencia del Tribunal Constitucional, sin que ello suponga intervenir a priori en procesos judiciales que estén todavía en curso, dado que son, en principio, los jueces y tribunales los que tienen encomendada en nuestro sistema constitucional la tutela general de los derechos y libertades. Por tanto, en aplicación del principio de subsidiariedad del amparo constitucional, la intervención de este Tribunal ha de producirse cuando ya no existe una vía judicial abierta para la defensa de los derechos fundamentales, lo que no sucede en este caso. Subsidiariedad del recurso de amparo ante este Tribunal Constitucional que, a su vez, determina que no pueda abordarse el conocimiento del presente asunto, por las razones que seguidamente se exponen.

3. Medidas cautelares y agotamiento de la vía judicial previa

El objeto de este recurso de amparo es una medida cautelar de suspensión adoptada en el seno de un recurso contencioso-administrativo.

La doctrina constitucional ha señalado que con carácter general, las resoluciones dictadas en vía incidental, cautelar o interlocutoria, a pesar de que contra las mismas se apuren todas las posibilidades impugnativas, no pueden ser objeto de protección en sede constitucional hasta que no concluya el proceso judicial en el que se adoptaron ya que, a través de la sustanciación del mismo, pueden verse examinadas y reparadas por los órganos judiciales

ordinarios, haciendo en consecuencia innecesaria la intervención ulterior del Tribunal Constitucional. Ahora bien, esta doctrina general tiene excepciones relacionadas con la naturaleza de la lesión invocada y del derecho fundamental concernido. Así sucede, entre otros casos, cuando las resoluciones judiciales impugnadas en amparo afectan a derechos fundamentales de carácter sustantivo, tanto si se ha ocasionado un perjuicio irreparable, como cuando el seguimiento exhaustivo del itinerario procesal previo implique un gravamen adicional, una extensión o una mayor intensidad de la lesión del derecho por su mantenimiento en el tiempo [STC 71/2021, de 18 de marzo, FJ 2Ab)]. En el presente caso resultaría de aplicación dicha excepción en cuanto que se alega la vulneración del art. 23.1 CE en relación con el 14 CE, vulneración que, en el planteamiento del recurrente, resultaría irreparable.

No obstante, es posible apreciar que se incumple otro de los presupuestos procesales para la viabilidad del recurso, ya que el presente recurso de amparo resulta prematuro.

Ha de postularse la prematuridad del recurso atendiendo a la doctrina constitucional que ha sostenido la necesidad de observar el principio de subsidiariedad del recurso de amparo, según el cual el marco natural en el que ha de intentarse la reparación del derecho constitucional vulnerado por la actuación del órgano jurisdiccional es el mismo proceso judicial previo, de tal modo que, en principio, solo cuando este haya finalizado por haber recaído una resolución firme y definitiva puede entenderse agotada la vía judicial y, consecuentemente, es posible acudir ante este Tribunal en demanda de amparo [por ejemplo, STC 101/2023, de 25 de septiembre, FJ 3 a)].

Como afirma la STC 151/2022, de 30 de noviembre, FJ 3.b): “Desde sus primeras resoluciones la jurisprudencia constitucional ha destacado la naturaleza subsidiaria y no cautelar ni preventiva del recurso de amparo, lo que ha sido apreciado reiteradamente como criterio de admisibilidad. Como recordamos en la STC 130/2018, de 12 de diciembre, FJ 3, se trata así de evitar que los jueces y tribunales ordinarios queden privados de la función, constitucionalmente atribuida, de tutelar los derechos e intereses legítimos y, señaladamente, los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Con este diseño es posible prevenir que quede abierta una vía de intersección de la jurisdicción constitucional con la ordinaria, lo que, de forma indirecta, provocaría una indeseable inseguridad jurídica: de una parte, en cuanto se residenciarían ante el Tribunal Constitucional cuestiones aún no solventadas definitivamente en la vía judicial; de otra, porque finalizado el proceso de amparo proseguiría la vía judicial, en

cuyo curso no sería imposible un pronunciamiento contradictorio con lo resuelto en vía de amparo.”

La doctrina constante de este tribunal en materia de tutela cautelar sostiene que “no toda vulneración de normas y derechos procesales producida en los procesos relativos a la adopción y ejecución de medidas cautelares es susceptible de convertirse en objeto del recurso de amparo” (STC 159/2008, de 12 de diciembre, FJ 2 y jurisprudencia allí citada). Así la denuncia de la vulneración de la tutela cautelar será objeto del amparo cuando “lo que se recurre es ‘un acto u omisión judicial que venga a negar decisivamente la protección procesal de los derechos e intereses legítimos cuya tutela se pretende ante los Tribunales’ (STC 237/1991, FJ 2), o, en otras palabras, cuando afecta a una medida cautelar que pretenda evitar un daño sobre los derechos e intereses controvertidos en el proceso principal que de producirse llevaría a que el objeto de esos derechos o intereses desapareciera o resultara tan gravemente afectado que sus titulares, aunque obtuviesen una resolución de fondo favorable, no podrían ejercerlo o, cuando menos, no podrían desarrollar todas las facultades que lo conformaban inicialmente” (STC 159/2008, FJ 2)” (STC 26/2022, de 24 de febrero, FJ único).

4. Proyección de la doctrina al caso: carácter prematuro del recurso

La proyección de esta doctrina al caso ahora examinado determina que haya de concluirse en que el recurso planteado es prematuro.

Ciertamente, el Defensor del Pueblo puede recurrir sin haber sido parte en el procedimiento judicial, pero su intervención no convierte en agotada una vía judicial que todavía ofrezca medios de reparación procedentes y útiles.

Circunscrito el objeto de recurso a los autos de medidas cautelares adoptados por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, conviene recordar ahora que la parte dispositiva de los autos impugnados disponen lo siguiente:

a) Autos de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 10 de septiembre de 2026 (procedimientos 1013-2026 y 1015-2026)

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.

b) Autos de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 12 de octubre de 2026 (procedimientos 1013-2026 y 1015-2026), resolutorios de los recursos de interposición interpuestos por el abogado del Estado

1º) DESESTIMAR el recurso de reposición interpuesto por el Abogado del Estado, en representación de las partes codemandadas, Administración General del Estado e Instituto Nacional de Estadística, confirmándose en su integridad el Auto de 10 de septiembre de 2026. En consecuencia, deberá estarse a lo acordado en el citado Auto, con indicación al Instituto Nacional de Estadística, del que depende orgánicamente la Oficina del Censo Electoral que no puede inscribir en el Censo Electoral de Residentes Ausentes en el extranjero (CERA) a las personas que hayan obtenido la nacionalidad española de origen por el ejercicio del Derecho de opción previsto en la Disposición Adicional 8ª.1 Inciso primero de la Ley 20/2022, de 19 de octubre de Memoria Democrática y aún no hayan sido inscritas en el Censo Electoral por aplicación de la suspensión acordada en el citado Auto. Igualmente, respecto de las personas que, habiendo obtenido la nacionalidad española de origen por el ejercicio del Derecho de opción previsto en la Disposición Adicional 8ª.1 Inciso primero de la Ley 20/2022, de 19 de octubre de Memoria Democrática, hayan sido ya inscritas en el Censo Electoral de Residentes Ausentes en el extranjero, se mantiene la suspensión de sus efectos electorales en el proceso electoral convocado por el Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre, de elecciones a Cortes Generales. Se advierte, igualmente, a la Directora de la Oficina del Censo Electoral, dependiente del Instituto Nacional de Estadística, que **NO REGIRÁ LA SUSPENSIÓN CAUTELAR** para las personas que, hallándose en la situación anteriormente indicada, los Encargados de los Registros Consulares expidan, bajo su responsabilidad, certificación acreditativa de que, a fecha 1 de agosto de 2026, tenían la condición de nacidos fuera de España, de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles, y que hubieran sufrido exilio por razones políticas, ideológicas o de creencia o de orientación de identidad sexual y que hubieran perdido o renunciado a la nacionalidad española, sin haber

aplicado la presunción establecida en la Directriz Séptima, IV.3.5.d) de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP.

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

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

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

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

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

(v) Hasta la finalización del plazo de personación concedido, se acuerda la SUSPENSIÓN de la pieza principal de este procedimiento. 3º) DICTAR PROVIDENCIA por término de cinco días para que las partes personadas aleguen lo que, a su derecho convenga, sobre la causa de inadmisibilidad del artículo 69 b) de la LJCA respecto de las Asociaciones Cubanos por la Democracia y Ascendientes Españoles en el Mundo.

Es decir, el Tribunal Supremo ha acordado que “los interesados que lo deseen puedan personarse en las actuaciones como parte codemandada, con abogado y procurador y formular alegaciones sobre las medidas cautelares adoptadas en el Auto de esta Sala de 10 de septiembre

de 2026 y ahora confirmadas por medio del presente Auto” y, por otra parte, ha acordado también la suspensión de la pieza principal del procedimiento hasta la finalización del plazo de personación concedido.

En relación con ello el Boletín Oficial del Estado de 15 de octubre de 2026 publica dos Resoluciones de 14 de octubre de 2026, de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno, por las que se publica la parte dispositiva de los Autos de 12 de octubre de 2026 para así hacer posible la intervención de los interesados afectados por las decisiones adoptadas por el Tribunal Supremo. Así, los afectados por la suspensión acordada por el órgano judicial pueden personarse ante el Tribunal Supremo y defender sus derechos, incluyendo también la perspectiva propia de la medida cautelar adoptada en el plazo de cinco días hábiles concedido al efecto ya que así lo reclama el propio Tribunal Supremo. Dicho plazo, que comenzó a contar el día 19 de octubre, expira el próximo viernes 23 de octubre.

De este modo resulta que, conforme a lo decidido en los propios autos mencionados, el Tribunal Supremo ha de pronunciarse nuevamente, a la vista de las alegaciones de las partes que comparezcan, sobre las medidas cautelares adoptadas en los autos de 10 de septiembre de 2026 y confirmadas en los posteriores autos de 12 de octubre de 2026.

Se constata así que los efectos de la decisión cautelar adoptada por el órgano judicial no son definitivos, en el sentido de que los autos dictados en la pieza de medidas cautelares pueden verse modificados, en función de las alegaciones de los personados en el proceso que, en la vertiente cautelar que ahora interesa, sigue abierto, a tenor de la propia decisión adoptada por el Tribunal Supremo en el sentido de que los personados en el proceso formulen alegaciones específicas sobre la suspensión adoptada. Dado que el Tribunal Supremo ha ordenado emplazar a los posibles interesados, puede considerarse que el presente recurso de amparo tiene un carácter preventivo o ad cautelam, respecto a las personas que pudieran resultar particularmente interesadas por las cuatro resoluciones judiciales impugnadas.

La propia demanda de amparo reconoce que las alegaciones formuladas en ese trámite y que el propio Tribunal Supremo reclama pueden incidir sobre la modificación o alzamiento de las medidas conforme al art. 132.1 LJCA (“Es cierto que, en virtud de ese emplazamiento, de las posibles personaciones y alegaciones que se efectúen al auto cautelar, las medidas cautelares podrían ser objeto de modificación o alzamiento”). De esta suerte, en virtud del emplazamiento

decidido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, las medidas cautelares adoptadas pueden ser levantadas o modificadas, teniendo en cuenta las posibles personaciones que se produzcan y la valoración que el órgano judicial haga de las alegaciones que se presenten y que él mismo ha reclamado. Alegaciones que alcanzan al propio pronunciamiento cautelar, lo cual no puede sorprender si se tiene en cuenta que una de las características más representativas de la tutela cautelar es su sumisión al “principio de modificabilidad”.

5. Conclusión. El recurso de amparo es prematuro

Por tanto, dado que el proceso de amparo es una vía subsidiaria de protección de los derechos fundamentales, el presente recurso debe considerarse prematuro, pues queda constatado que se interpuso mientras había aún una puerta abierta para un pronunciamiento de la jurisdicción ordinaria. El recurso, por tanto, no respeta el principio de subsidiariedad del que deriva la exigencia de agotamiento de la vía judicial previa [art. 44.1 a) LOTC] que tiene por objeto, precisamente, preservar ese carácter subsidiario del recurso de amparo, evitando que el acceso a esta jurisdicción constitucional se produzca per saltum, esto es, sin dar oportunidad a los órganos judiciales de pronunciarse y, en definitiva, remediar la lesión que luego se invoca como fundamento del recurso de amparo, pues son ellos quienes tienen encomendada en nuestro sistema constitucional la tutela general de los derechos y libertades.

Se trata, por tanto, de un recurso de amparo presentado soslayando el carácter subsidiario de la vía de amparo y siendo prematuro en su planteamiento.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a veintiuno de octubre de dos mil veintiséis.