TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección: CUARTA

Auto núm. /

Fecha del auto: 09/11/2026

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 0001

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

Fallo/Acuerdo: Auto no ha lugar Medida Cautelar

Voto Particular

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

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

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

Transcrito por: PMN

Nota:

Resumen

Auto denegando la ampliación de la medida cautelar solicitada.

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

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 0001

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

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

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

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección: CUARTA

Auto núm. /

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

D.ª María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 9 de noviembre de 2026.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo núm. 1015/2026, interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña María del Pilar Hidalgo López, en nombre y representación del partido político VOX, bajo la dirección letrada de don Jorge Buxadé Villalba, contra el acuerdo núm. 204/2026, de 16 de julio, de la Junta Electoral Central, recaído en el expediente núm. 209/361, y seguido por los trámites del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, esta Sala dictó auto de 10 de septiembre de 2026 por el que estimó la solicitud de medidas cautelares formulada por la parte recurrente, en los términos establecidos en su parte dispositiva.

Mediante auto de 12 de octubre de 2026, la Sala desestimó el recurso de reposición interpuesto por la Abogacía del Estado, en representación de la Administración General del Estado y del Instituto Nacional de Estadística, y confirmó íntegramente las medidas cautelares acordadas.

Posteriormente, mediante auto de 23 de octubre de 2026, adoptó diversas decisiones relativas al cumplimiento y ejecución de dichas medidas, con ocasión de las elecciones generales convocadas para el día 29 de noviembre de 2026.

SEGUNDO.- Mediante escrito presentado el 23 de octubre de 2026, la representación procesal de VOX solicitó la modificación y ampliación de las medidas cautelares para extenderlas a los electores inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) que hubieran adquirido la nacionalidad española al amparo de la letra b) del apartado 1 de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (LMD), cuando su adquisición derivase de la nacionalidad reconocida a un ascendiente por el inciso primero del mismo apartado que no hubiera obtenido la certificación consular acreditativa de los requisitos relativos al exilio, en los términos establecidos por los autos anteriores.

En concreto, solicitó que se requiriera a los Ministerios concernidos la identificación nominal de dichas personas, que se extendiera provisionalmente a ellas la suspensión de los efectos electorales ya acordada respecto de sus ascendientes, con la excepción indicada, y que se ordenara a la Oficina del Censo Electoral y a la Junta Electoral Central la actualización coordinada de las relaciones correspondientes y su comunicación a los órganos electorales competentes.

Subsidiariamente, interesó la identificación nominal de los electores afectados y la vinculación de sus expedientes con los de sus respectivos ascendientes, así como la separación y falta de cómputo definitivo de sus votos mientras se completaba la comprobación individual.

Mediante otrosí solicitó la tramitación urgente de la petición y, para el supuesto de apreciarse especial urgencia, la adopción inicial de las medidas por el cauce del artículo 135 de Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA).

TERCERO.- Mediante providencia de 30 de octubre de 2026, la Sala acordó no haber lugar a la adopción *inaudita parte* de las medidas cautelarísimas solicitadas por la representación de VOX y abrir un trámite de audiencia a las partes personadas en el procedimiento y al Ministerio Fiscal, por plazo de tres días comunes desde la notificación de la resolución, para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas sobre las medidas solicitadas.

CUARTO.- Evacuando el traslado conferido, la Abogacía del Estado, en representación de la Administración General del Estado y del Instituto Nacional de Estadística, presentó escrito de alegaciones el 2 de noviembre de 2026, en el que se opuso a la modificación y ampliación solicitadas.

En dicho escrito reiteró sus anteriores alegaciones acerca del objeto del recurso y de los límites de la tutela cautelar, así como de la incidencia de las medidas sobre el derecho de sufragio y sobre situaciones individuales de adquisición de la nacionalidad española. Alegó que la solicitud afectaba a un colectivo distinto del comprendido en las medidas inicialmente acordadas y

puso de manifiesto la necesidad de proceder al emplazamiento de los terceros potencialmente afectados con anterioridad a la adopción de una decisión que pudiera restringir el ejercicio de sus derechos.

Interesó la denegación de las medidas solicitadas y, para el caso de que la Sala considerase procedente continuar su tramitación, solicitó el emplazamiento previo de los interesados en los términos expuestos en su escrito.

QUINTO.- Por su parte, la representación procesal de VOX presentó escrito de alegaciones el 2 de noviembre de 2026, en el que ratificó su solicitud de 23 de octubre y formuló alegaciones complementarias sobre los antecedentes de la petición, la documentación administrativa incorporada a las actuaciones y las operaciones necesarias para identificar a los electores comprendidos en la ampliación solicitada.

En particular, se refirió a la relación nominal y a las certificaciones consulares comunicadas por la Abogacía del Estado el 28 de octubre, así como a las operaciones de identificación y enlace de los expedientes de nacionalidad correspondientes al apartado 1.b) con los de los ascendientes comprendidos en el inciso primero.

Solicitó nuevamente la ampliación de las medidas cautelares, con los requerimientos de información, operaciones de identificación, separación de documentación electoral, excepciones y comunicaciones a los órganos administrativos y electorales especificados en su escrito. Asimismo interesó que se completara la documentación aportada el 28 de octubre, el emplazamiento de los terceros afectados y, subsidiariamente, la identificación de los electores concernidos y la custodia separada de sus votos sin cómputo definitivo hasta la correspondiente comprobación.

SEXTO.- Mediante escrito presentado el 3 de noviembre de 2026, el procurador de los Tribunales don Álvaro Armando García de la Noceda de las Alas de Pumariño, en representación de doña A.R.G.A. (y 41 particulares

más), bajo la dirección letrada de don Adolfo Barreda Salamanca, formuló alegaciones de oposición a la solicitud de ampliación cautelar.

En su escrito cuestionó la concurrencia de circunstancias que justificasen la modificación de las medidas inicialmente acordadas, la extensión de sus efectos a electores que hubieran adquirido la nacionalidad por un título distinto y la identificación individual de las personas afectadas. Alegó asimismo la incidencia de las medidas sobre el derecho de sufragio, la necesidad de emplazamiento de los terceros interesados y la insuficiencia de la falta de certificación consular de un ascendiente para determinar la aplicación de una nueva suspensión a sus descendientes.

Como cuestión previa, se opuso a la incorporación del escrito presentado por VOX el 2 de noviembre, por considerar que excedía del trámite de audiencia abierto mediante la providencia de 30 de octubre.

Solicitó la denegación de la modificación y ampliación de las medidas cautelares, incluida la pretensión subsidiaria de separación de votos y suspensión de su cómputo. Para el supuesto de que la Sala considerase necesaria información adicional, interesó que se practicaran las comprobaciones correspondientes, con traslado de su resultado a las partes y al Ministerio Fiscal, sin atribuir automáticamente efectos suspensivos a tales actuaciones.

SÉPTIMO.- Mediante escrito presentado el 3 de noviembre de 2026, el procurador don Andrés Fernández Rodríguez, en representación de la Asociación Extranjeristas en Red, asistida por el letrado don Luis Vidal Martín Sanz, formuló también alegaciones de oposición a las nuevas medidas cautelares ampliadas, sin perjuicio de las peticiones de ejecución o aseguramiento de los autos de 10 y 12 de septiembre que realicen las actoras.

OCTAVO.- Mediante escrito presentado el 3 de noviembre de 2026, la procuradora doña Virginia Aragón Segura, en representación de don J.M.M.C. (y 4 personas más), bajo la dirección letrada de don Pedro Javier Díaz Carreño, formuló asimismo alegaciones de oposición a la solicitud cautelar,

considerando que el derecho de sufragio activo no puede ser limitado más allá de los límites que marca la LOREG y con respeto de su contenido esencial.

NOVENO.- Finalmente, el Ministerio Fiscal presentó asimismo escrito de alegaciones el día 3 de noviembre de 2026, en el que examinó la solicitud de VOX atendiendo al objeto del recurso principal, al ámbito subjetivo de las medidas cautelares anteriormente acordadas y a las circunstancias invocadas para justificar su modificación.

Señaló que el colectivo de electores al que se pretendía extender las medidas era distinto del contemplado en los autos anteriores y formuló consideraciones sobre la conexión entre los títulos de adquisición de nacionalidad de ascendientes y descendientes, las operaciones de identificación necesarias y la ponderación de los intereses afectados, teniendo en cuenta la proximidad de las elecciones generales y las exigencias de seguridad jurídica del proceso electoral.

Asimismo, hizo referencia a la posibilidad de recabar información de los órganos administrativos competentes y a las medidas de recepción y custodia separada de votos que pudieran resultar pertinentes en los términos expuestos en su informe.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El objeto de esta resolución lo constituye la solicitud de la parte actora de ampliar las medidas cautelares acordadas por esta Sala en su auto de 10 de septiembre de 2026 y confirmada por los autos de 12 y 23 de octubre de ese año, al supuesto previsto en el apartado 1b) del inciso segundo de la disposición adicional octava de la LMD.

Como antecedentes debemos recordar que, en el primero de esos autos, la Sala acordó lo siguiente:

«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*».

Posteriormente, mediante auto de 12 de octubre se desestimó el recurso de reposición interpuesto por la Abogacía del Estado contra el auto de 10 de septiembre y se abordó la circunstancia sobrevenida de especial relevancia para esta pieza de medidas cautelares consistente en la convocatoria de elecciones al Congreso de los Diputados y del Senado el 29 de noviembre de este año. Su fallo es el siguiente:

« *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.

» *4º) SE HABILITAN los días 10, 11 y 12 de octubre de 2026 para actuaciones.*

» *5º) En cuanto a las costas, procede estar a lo acordado en el Fundamento de derecho Séptimo de este auto*».

Finalmente, en el auto de 23 de octubre añadimos lo siguiente:

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

» *2º)* ***ORDENAR*** *a la Oficina del Censo Electoral que, con la remisión del primer envío de la documentación electoral a todas las personas inscritas en el CERA,* ***se haga la siguiente advertencia expresa:*** *Quienes hayan adquirido la nacionalidad española de origen por el derecho de opción previsto en la Disposición Adicional 8ª.1.1 de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (LMD), esto es los "nacidos fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles, y que, como consecuencia de haber sufrido exilio por razones políticas, ideológicas o de creencia o de orientación e identidad sexual, hubieran perdido o renunciado a la nacionalidad española", que figuren a fecha 1 de agosto de 2026 en el Censo de Electores Residentes Ausentes (CERA),* ***que lo están con carácter provisional*** *y que, de conformidad con lo acordado en nuestros autos de 10 de septiembre y de 12 de octubre de 2026, tal inclusión no significa que puedan llegar a ejercer su derecho al voto, pues únicamente podrán votar aquellas personas "con respecto a las cuales los Encargados de los Registros Consulares* ***expidan certificación acreditativa*** *de su condición de nacidos fuera de España, de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles, y que hubieran sufrido exilio por razones políticas, ideológicas o de creencia o de orientación de identidad sexual y que hubieran perdido o renunciado a la nacionalidad española, sin haber aplicado la presunción establecida en la Directriz Séptima, IV.3.5.d) de la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP".*

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

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

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

» *4º) En lo que respecta al procedimiento y a los plazos a seguir para dar cumplimiento a los autos de esta Sala de 10 de septiembre y de 12 de octubre de 2026, que debe estarse a lo recogido en el Fundamento de Derecho Tercero de este auto.*

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

» *6º) No procede la imposición de costas*».

Conviene también recordar que, mediante providencia de 29 de octubre de 2026 se han habilitado todos los días del mes de noviembre para actuaciones en este procedimiento cautelar.

Pues bien, lo que ahora se pretende, en síntesis, es que la suspensión cautelar acordada entonces, junto con las garantías y medidas procedimentales decididas en esos autos, se extienda al supuesto previsto en el apartado 1b) del inciso segundo de la disposición adicional octava de la LMD, esto es, a "*los hijos e hijas mayores de edad de aquellos españoles a quienes les fue reconocida su nacionalidad de origen en virtud del derecho de opción de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley o en la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre",* excluyendo a los que se les reconoció la nacionalidad sobre la base de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. Debe precisarse que el colectivo afectado es el incluido en el anexo III de la Instrucción de 25 de octubre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, que reserva el anexo IV para los que obtuvieron la nacionalidad por aplicación de la Ley 52/2007, supuesto que queda la margen de este procedimiento.

SEGUNDO. - El art.132 de la LJCA prevé la modificación o revocación de medidas cautelares aprobadas de esta manera:

« *1. Las medidas cautelares estarán en vigor hasta que recaiga sentencia firme que ponga fin al procedimiento en el que se hayan acordado, o hasta que éste finalice por cualquiera de las causas previstas en esta Ley. No obstante, podrán ser modificadas o revocadas durante el curso del procedimiento si cambiaran las circunstancias en virtud de las cuales se hubieran adoptado.*

» *2. No podrán modificarse o revocarse las medidas cautelares en razón de los distintos avances que se vayan haciendo durante el proceso respecto al análisis de las cuestiones formales o de fondo que configuran el debate, y, tampoco, en razón de la modificación de los criterios de valoración que el Juez o Tribunal aplicó a los hechos al decidir el incidente cautelar* ».

En consecuencia, para examinar la procedencia de lo solicitado es preciso que la Sala previamente aprecie un cambio de las circunstancias en virtud de las cuales adoptamos las medidas acordadas, y que descarte que ello se deba a los avances que se vayan haciendo durante el proceso en el análisis de las cuestiones formales o de fondo que configuran el debate, o a una modificación de los criterios de valoración.

La jurisprudencia de la Sala ha interpretado este precepto en el sentido de que no cabe volver sobre lo decidido en el incidente cautelar, salvo que hayan cambiado las circunstancias determinantes de la decisión anterior. Es necesario, por tanto, justificar la concurrencia de ese cambio como presupuesto para reconsiderar la medida (así se declara en la sentencia de 7 de marzo de 2003, recurso de casación 4940/2001, doctrina reproducida en resoluciones posteriores). En el auto del Pleno de la Sala de 15 de enero de 2007 (recurso 47/2006), se interpreta el artículo 132 LJCA como una garantía de estabilidad de la tutela cautelar concedida frente a quienes pretendan su modificación o revocación. Sin alteración de las circunstancias no cabe reabrir la ponderación anteriormente efectuada.

Sin embargo, en la sentencia 1790/2018, de 18 de diciembre (recurso de casación 481/2017), la Sección Segunda de esta Sala, aun cuando no

establece una doctrina casacional por entender que se trata de una cuestión casuística y que resulta innecesario hacerlo para la resolución del recurso sometido a su consideración, admite que las circunstancias sobrevenidas relevantes pueden ser no solo fácticas sino también jurídicas, y que pueden justificar incluso la adopción de medidas anteriormente denegadas. Lo determinante es su incidencia sobre la finalidad de la tutela cautelar y, particularmente, sobre el riesgo de pérdida de la finalidad legítima del recurso.

TERCERO. - En el presente caso, la Sala considera que se ha producido un cambio en las circunstancias existentes en el momento de adoptar las medidas provisionales el pasado 10 de septiembre. En ese momento lo que planteó la parte recurrente era una pretensión principal, la suspensión del proceso de inscripción y alta automática en el CERA de cualesquiera españoles que hubieran adquirido la nacionalidad por el derecho de opción de la disposición adicional octava de la LMD en tanto no se dicte sentencia donde se fijen las obligaciones impuestas al JEC. Y, como pretensión subsidiaria, mantenía la anterior pretensión, salvo que se hubiera aportado de efectivamente prueba individualizada y digitalizada de ser hijo o nieto de padre o abuelo originariamente español exiliado de España, con exclusión las instrucciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública que citaba. En ese momento se desconocían los datos cuantitativos relativos al apartado 1 b), inciso primero (anexo III de la Instrucción de 25 de octubre de 2022), y por ello no se consideró necesario extender a ese colectivo una medida tan excepcional como la suspensión de la inscripción en el CERA.

Todavía en nuestro auto de 12 de octubre decíamos que "*a la fecha del presente auto, cuando ya ha transcurrido un mes desde la adopción de las medidas cautelares encaminadas a que se garantice la corrección del censo electoral, la Sala y las partes en este procedimiento desconocen absolutamente si se ha iniciado ese desglose, de haberse iniciado, cuántos expedientes han sido ya clasificados conforme la criterio establecido por la Sala, así como la trazabilidad de los mismos, para que esta Sala pudiera valorar el grado de cumplimiento de las ordenes cursadas"* [FJ 4, B) 4].

Solo tras la aportación por la Abogacía del Estado, en su escrito de 28 de octubre de 2026, de información oficial sobre el número de personas afectadas por cada uno de los supuestos previstos en la disposición adicional octava de la LMD -en concreto, el Informe complementario de la Directora General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares de 8 de octubre de 2026-, pudieron la Sala y las partes personadas conocer su dimensión. En ese momento se advirtió que en el anexo I de la Instrucción -esto es, las personas que podían estar afectadas por las cautelares acordadas, si bien debían descontarse las que aportaran certificado consular de que cumplían los requisitos establecidos en la LMD, sin aplicación de la presunción recogida en la directriz 7 del apartado IV.3 d) de la Instrucción- se cifraba en 163.355 personas que, descontadas las 901 personas que aportaron certificado consular, quedaba fijada en 162.454 personas. Por el contrario, el colectivo incluido en el anexo III - el afectado por la pretensión cautelar aquí examinada - era mayor, pues incluía a 189.678 personas. Debe advertirse que, frente a lo que apunta la Abogacía del Estado, en esa cifra no deben estar incluidas las que obtuvieron la nacionalidad por aplicación de la Ley 52/2017, pues a ellas se dedica el anexo IV.

Esto es, en suma, lo que invoca la parte actora, apreciación que la Sala comparte. No estamos ante ningún cambio de criterio del Tribunal, ni tampoco ante avances en el examen de los asuntos debatidos en el proceso, sino ante hechos que tanto esta Sala como las partes han conocido en un momento muy posterior al de la adopción de las medidas provisionales acordadas por auto de 10 de septiembre, hechos que reflejan la auténtica dimensión del problema suscitado.

Datos además que son relevantes por su incidencia en la finalidad de la tutela cautelar y, particularmente, en el riesgo de pérdida de la finalidad legítima del recurso, como expondremos con detalle en el fundamento siguiente. Adviértase que, según esos datos oficiales, la cifra de este colectivo, 189.678 personas (anexo III), es superior a la de los destinatarios de la suspensión cautelar ya acordada, 162.454 personas (las 163.355 del anexo I, descontadas las 901 que aportaron certificación consular y no les resulta aplicable la suspensión).

Debemos descartar, con ello, la alegación de la Abogacía del Estado sobre la ausencia de incidencia material suficiente, que pretende justificarse basándose en el porcentaje de participación en las últimas elecciones generales electores incluidos en el CERA. No sólo porque no es un criterio que pueda resultar aplicable -no es posible conocer qué participación puede haber en el próximo proceso electoral-, sino, sobre todo, porque es un colectivo mayor que aquel al que la Sala ha acordado ya la suspensión cautelar, por entender que había un riesgo cierto de alteración del censo electoral por la vía de un incremento excepcional de la cifra de nuevos inscritos en el CERA, lo que afecta a su regularidad jurídica y, por ende, a la pureza del proceso electoral, como dijimos en nuestro auto de 10 de septiembre. Con mayor razón esa apreciación es aplicable a una cifra mayor que la considerada entonces.

Por ello, entendemos que concurre la excepción establecida en el artículo 132.1, segundo inciso, de la LJCA y, superado este presupuesto procesal, procede entrar a examinar el resto de los requisitos legales para la adopción de medidas provisionales como las pretendidas.

CUARTO. - Tanto la Abogacía del Estado como distintas representaciones de las partes recurridas cuestionan la conexión de la pretensión cautelar analizada con el objeto del recurso.

El Ministerio Fiscal, por su parte, considera que, pese a lo que indica la parte actora, el colectivo analizado no fue incluido en la pretensión cautelar inicial por voluntad del recurrente, que lo que hace ahora es corregir la omisión inicial.

Es cierto que la parte recurrente pudo incluir la pretensión cautelar ahora analizada en la interposición de su recurso, o incluso, como apunta la Abogacía del Estado, de entender que lo solicitó, pudo plantear recurso de reposición contra el auto de 10 de septiembre, por considera insuficiente lo acordado. Pero también lo es que solo a partir del conocimiento de las cifras oficiales de personas afectadas en el Informe de 8 de octubre del Ministerio de

Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, se pudo percibir la dimensión del problema, y el artículo 132 de la LJCA admite la modificación de las cautelares acordadas si hay circunstancias nuevas que lo justifiquen, como hemos examinado en el anterior fundamento.

Por eso, consideramos que lo relevante es que exista conexión con el objeto del recurso y que las medidas solicitadas, conforme a la jurisprudencia de la Sala (cf. sentencia 1688/2020, de 9 de diciembre, FJ 4, recurso de casación 7831/2018, dictado por esta Sección) aunque se refieran a actuaciones de la Administración no impugnadas en el recurso, tengan una conexión esencial y una vinculación directa con la actuación administrativa recurrida, y sean necesarias para asegurar la efectividad del fallo de la sentencia que haya de dictarse, como declaramos en nuestro auto de 10 de septiembre [RJ Quinto. A)].

En el asunto examinado, el objeto del recurso es la declaración de incompetencia de la Junta Electoral Central para examinar la denuncia de la parte actora sobre irregularidades en la formación del censo electoral de los residentes ausentes (CERA) como consecuencia de la interpretación de la disposición adicional octava de la LMD llevada cabo por la Instrucción de 25 de octubre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. En nuestros autos de 10 de septiembre y de 12 y 23 de octubre ya analizamos con detalle los motivos por los que entendíamos que concurría tanto la conexión material con el objeto del recurso como la vinculación directa con la actuación administrativa recurrida, y su necesidad para asegurar la efectividad del fallo de la sentencia, respecto del supuesto previsto en el inciso primero del apartado 1 de la citada disposición adicional octava de la LMD. Debemos remitirnos a lo dicho en esos autos, sin que entendamos que sea necesaria su reproducción. Puesto que de lo que aquí se trata es de una pretensión de ampliación de las medidas acordadas, debemos examinar su conexión con las medidas adoptadas y la necesidad o no de acordar esta extensión.

Pues bien, entendemos que lo solicitado incluye medidas que son consecuencia directa y necesaria de las medidas cautelares ya adoptadas. En

efecto, si entendemos, como hemos hecho en los autos citados, que para asegurar la efectividad de la sentencia futura en este proceso debíamos suspender la inscripción en el CERA de las personas incluidas en el supuesto previsto en el inciso primero del apartado 1 de la disposición adicional octava de la LMD, lo mismo deberíamos hacer con las incluidas en la letra b) del inciso segundo del apartado 1 de la referida disposición, salvo las que se acogieron a lo dispuesto en la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. Porque estos son los hijos e hijas de aquellas personas a las que la Sala ha suspendido su inscripción censal, y deben el reconocimiento de su nacionalidad española única y exclusivamente a esa condición de descendientes de los anteriores. Si se cuestiona la inscripción censal de los progenitores, en pura lógica habrá que hacerlo también de sus hijos, pues el único título jurídico por los que estos han visto reconocida su nacionalidad española y la consiguiente inscripción en el CERA es ser descendientes en primer grado de aquellos.

Así lo reconoce el Ministerio Fiscal cuando afirma que "*no podemos dejar de reconocer la indudable relación que existe entre aquellos a quienes se concede la nacionalidad española por opción en virtud de lo dispuesto en el primer inciso del apartado 1 de la DA 8ª y aquellos a los que se refiere la letra b) como hijos e hijas mayores de edad de los anteriores, que también pueden acceder a la nacionalidad española*" (apartado 2.2*)*.

Es palmario, así, que se trata de una consecuencia directa de la cautelar ya adoptada y que, por ello, entendemos que concurre la conexión de la pretensión cautelar analizada con el objeto del recurso.

QUINTO. - Sentadas estas dos premisas -concurrencia de cambio de circunstancias por hechos objetivos y extraprocesales, y conexión de las medidas solicitadas con el objeto del proceso- debemos analizar entonces si concurren los presupuestos básicos de toda medida cautelar; *periculum in mora*, valoración de intereses en conflicto y *fumus boni iuris*.

Respecto del *periculum* y el *fumus* estaremos a las consideraciones expuestas en nuestros anteriores autos de medidas, que damos por reproducidos.

Resta por determinar si hay alguna circunstancia nueva que permita modificar la ponderación de intereses en juego que hicimos en esas resoluciones, por entender que la extensión de la cautelar solicitada puede producir perturbación grave en los intereses generales o de tercero, conforme dispone el artículo 132.2 de la LJCA.

Así nos lo piden además el Abogado del Estado y algunas de las partes personadas, que entienden que debe denegarse la cautelar por tener un contenido imposible e indeterminado pues no se sabe quiénes estarían afectados por la medida. El Ministerio Fiscal invoca la perentoriedad de las actuaciones administrativas por la cercanía del día de la votación y la necesidad de preservar la seguridad jurídica, para la cual la congelación del censo electoral es un elemento necesario. En similar sentido la Letrada de la Junta Electoral Central invoca los principios de seguridad jurídica y estabilidad del censo electoral como motivos para denegar la extensión cautelar pedida.

La Sala comparte la necesidad de tomar en consideración la perentoriedad de las actuaciones administrativas que se piden en la pretensión cautelar, así como la exigencia de preservar la seguridad jurídica invocada. Las decisiones cautelares hasta ahora adoptadas por esta Sala han partido y están presididas por la necesidad de garantizar la seguridad jurídica, concretada en la pureza o certeza del censo electoral que debería aplicarse a los procesos electorales y, por tanto, de los procesos electorales mismos, que son el marco central y fundamental donde se desarrolla el derecho fundamental de participación política de los ciudadanos. Así se dijo desde el primer momento.

En ese ámbito y con esa finalidad tan esencial y específica se adoptaron las medidas cautelares acordadas por auto de 10 de septiembre de 2026, que representaban la suspensión cautelar y temporal de una parte del censo electoral, medida que desde luego y por la previsión que contiene el

artículo 118 de la Constitución, vinculaba a todas las administraciones públicas implicadas en la elaboración del censo electoral.

En este marco incidió de manera directa el Real Decreto 806/2026, de 5 de octubre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. Lo decimos porque esta es la razón que subyace en el alegato de perentoriedad y que la Sala debe volver a valorar en estos momentos.

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

Teniendo en cuenta todos estos factores, la Sala tiene serias dudas sobre la viabilidad de la ejecución efectiva de las medidas cautelares solicitadas que ahora pudieran adoptarse, puesto que, como hicimos en anteriores autos, estas deberían venir acompañadas de todas las actuaciones y garantías que acordamos entonces: requerimientos a la Administración para identificar a los afectados y, una vez recibida esa información, traslado por la Oficina del Censo Electoral al CERA; emplazamiento a los interesados para su personación y presentación de alegaciones; resolución de reclamaciones y recursos por la Sala; así como otras medidas de conservación y custodia de la

documentación electoral correspondiente a las personas cuya inscripción en el CERA haya sido acordada. El periodo electoral restante es tan reducido que permita cuestionar la posibilidad de su ejecución en tiempo hábil, entre otros motivos porque depende de la actuación de múltiples administraciones y terceros, en términos que la Sala no puede prever.

El panorama expuesto no entra contradicción con la decisión de esta Sala de no tramitar la pretensión cautelar conforme a las reglas del artículo 135 de la LJCA y esto por dos razones. Una, porque pese a la urgencia que implica tal medida excepcional, lo cierto es que, en puridad, la parte no la solicitaba y venía a dejar su tramitación al criterio de la Sala. Y además, porque pese al tiempo transcurrido entre que se dictó la providencia de 30 de octubre y el momento presente, no habría cambiado las dudas sobre una ejecución efectiva, viable, por las razones expuestas.

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

Como ya hemos dicho, las medidas cautelares acordadas hasta ahora por la Sala se adoptaron el 10 de septiembre, mucho antes de la disolución anticipada de las Cortes Generales y de la consiguiente convocatoria de elecciones generales. Lo que hicimos después, en los autos de 12 y 23 de octubre, fue adoptar decisiones para asegurar la efectividad de lo acordado en un tiempo aún hábil, posible, anterior al inicio del periodo electoral.

Por el contrario, la pretensión cautelar que debemos resolver ahora, pudiendo haberse planteado antes, se nos plantea en un momento muy diferente, transcurrido más de la mitad del periodo electoral, a una semana del comienzo de la campaña electoral y, tratándose del voto de los electores inscritos en el CERA, a dos semanas del inicio del depósito del voto en urna

en los Consulados. Iniciar ahora un proceso de revisión del CERA, además de los interrogantes que suscita la posibilidad material de ejecución efectiva en el breve lapso temporal existente hasta la fecha de votación y de su escrutinio, entendemos que resulta contrario a las exigencias derivadas de los principios de seguridad jurídica y de estabilidad electoral, como así han planteado el Ministerio Fiscal y la Letrada de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central

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

LA SALA ACUERDA:

Denegar las medidas cautelares solicitadas. Sin costas.

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

VOTO PARTICULAR QUE, AL AMPARO DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 260 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, FORMULA EL EXCMO. SR. MAGISTRADO D. ANTONIO JESÚS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO al disentir, con el máximo respeto y consideración, de la decisión adoptada por la Sección en el auto de 9 de noviembre de 2026, dictado en la pieza de medidas cautelares n.º 2 del recurso contencioso administrativo 1015/2026, con base en lo siguiente:

PRIMERO.- Comparto plenamente los argumentos que la decisión mayoritaria emplea en los fundamentos de Derecho (FD) Primero a Cuarto, sin tener nada que añadir. También en el planteamiento inicial del FD Quinto.

Por su relevancia para mi postura, resalto de manera particular lo siguiente:

1º) El último párrafo del FD Primero cuando dice: "Pues bien, lo que ahora se pretende, en síntesis, es que la suspensión cautelar acordada entonces, junto con las garantías y medidas procedimentales decididas en esos autos, se extienda al supuesto previsto en el apartado 1b) del inciso segundo de la disposición adicional octava de la LMD, esto es, a "los hijos e hijas mayores de edad de aquellos españoles a quienes les fue reconocida su nacionalidad de origen en virtud del derecho de opción de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley o en la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre", excluyendo a los que se les reconoció la nacionalidad sobre la base de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. Debe precisarse que el colectivo afectado es el incluido en el anexo III de la Instrucción de 25 de octubre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, que reserva el anexo IV para los que obtuvieron la nacionalidad por aplicación de la Ley 52/2007, supuesto que queda la margen de este procedimiento.".

2º) Los FD Segundo y Tercero, cuando analizan el alcance del artículo 132 de la LJCA para determinar lo que debe entenderse por "*si cambiaran las circunstancias en virtud de las cuales se hubieran adoptado*" las medidas cautelares, y cuando valoran si los hechos que sustenten la solicitud de ampliación de medidas cautelares tienen encaje en esa previsión legal:

a) El párrafo final del FD Segundo viene a declarar que "las circunstancias sobrevenidas relevantes pueden ser no solo fácticas sino también jurídicas, y que pueden justificar incluso la adopción de medidas anteriormente denegadas. Lo determinante es su incidencia sobre la finalidad de la tutela cautelar y, particularmente, sobre el riesgo de pérdida de la finalidad legítima del recurso.".

b) Los cuatro párrafos finales del FD Tercero cuando concretan los hechos objetivos y extraprocesales por los que el sentir mayoritario considera concurrente un supuesto con encaje claro en el artículo 132 de la LJCA: "Solo

tras la aportación por la Abogacía del Estado, en su escrito de 28 de octubre de 2026, de información oficial sobre el número de personas afectadas por cada uno de los supuestos previstos en la disposición adicional octava de la LMD -en concreto, el Informe complementario de la Directora General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares de 8 de octubre de 2026-, pudieron la Sala y las partes personadas conocer su dimensión. En ese momento se advirtió que en el anexo I de la Instrucción -esto es, las personas que podían estar afectadas por las cautelares acordadas, si bien debían descontarse las que aportaran certificado consular de que cumplían los requisitos establecidos en la LMD, sin aplicación de la presunción recogida en la directriz 7 del apartado IV.3 d) de la Instrucción- se cifraba en 163.020 personas que, descontadas las 901 personas que aportaron certificado consular, quedaba fijada en 162.454 personas. Por el contrario, el colectivo incluido en el anexo III - el afectado por la pretensión cautelar aquí examinada - era mayor, pues incluía a 189.678 personas. Debe advertirse que, frente a lo que apunta la Abogacía del Estado, en esa cifra no deben estar incluidas las que obtuvieron la nacionalidad por aplicación de la Ley 52/2017, pues a ellas se dedica el anexo IV.

Esto es, en suma, lo que invoca la parte actora, apreciación que la Sala comparte. No estamos ante ningún cambio de criterio del Tribunal, ni tampoco ante avances en el examen de los asuntos debatidos en el proceso, sino ante hechos que tanto esta Sala como las partes han conocido en un momento muy posterior al de la adopción de las medidas provisionales acordadas por auto de 10 de septiembre, hechos que reflejan la auténtica dimensión del problema suscitado.

Datos además que son relevantes por su incidencia en la finalidad de la tutela cautelar y, particularmente, en el riesgo de pérdida de la finalidad legítima del recurso, como expondremos con detalle en el fundamento siguiente. Adviértase que, según esos datos oficiales, la cifra de este colectivo, 189.678 personas (anexo III), es superior a la de los destinatarios de la suspensión cautelar ya acordada, 162.454 personas (las 163.020 del anexo I, descontadas las 901 que aportaron certificación consular y no les resulta aplicable la suspensión).

Debemos descartar, con ello, la alegación de la Abogacía del Estado sobre la ausencia de incidencia material suficiente, que pretende justificarse basándose en el porcentaje de participación en las últimas elecciones generales de electores incluidos en el CERA. No sólo porque no es un criterio que pueda resultar aplicable -no es posible conocer qué participación puede haber en el próximo proceso electoral-, sino, sobre todo, porque es un colectivo mayor que aquel al que la Sala ha acordado ya la suspensión cautelar, por entender que había un riesgo cierto de alteración del censo electoral por la vía de un incremento excepcional de la cifra de nuevos inscritos en el CERA, lo que afecta a su regularidad jurídica y, por ende, a la pureza del proceso electoral, como dijimos en nuestro auto de 10 de septiembre. Con mayor razón esa apreciación es aplicable a una cifra mayor que la considerada entonces.”.

3º) Los tres párrafos finales del FD Cuarto, cuando valoran y establecen la conexión real de la pretensión cautelar solicitada y analizada con el objeto del recurso: "Pues bien, entendemos que lo solicitado incluye medidas que son consecuencia directa y necesaria de las medidas cautelares ya adoptadas. En efecto, si entendemos, como hemos hecho en los autos citados, que para asegurar la efectividad de la sentencia futura en este proceso debíamos suspender la inscripción en el CERA de las personas incluidas en el supuesto previsto en el inciso primero del apartado 1 de la disposición adicional octava de la LMD, lo mismo deberíamos hacer con las incluidas en la letra b) del inciso segundo del apartado 1 de la referida disposición, salvo las que se acogieron a lo dispuesto en la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. Porque estos son los hijos e hijas de aquellas personas a las que la Sala ha suspendido su inscripción censal, y deben el reconocimiento de su nacionalidad española única y exclusivamente a esa condición de descendientes de los anteriores. Si se cuestiona la inscripción censal de los progenitores, en pura lógica habrá que hacerlo también de sus hijos, pues el único título jurídico por los que estos han visto reconocida su nacionalidad española y la consiguiente inscripción en el CERA es ser descendientes en primer grado de aquellos.

Así lo reconoce el Ministerio Fiscal cuando afirma que "no podemos dejar de reconocer la indudable relación que existe entre aquellos a quienes se concede la nacionalidad española por opción en virtud de lo dispuesto en el primer inciso del apartado 1 de la DA 8ª y aquellos a los que se refiere la letra b) como hijos e hijas mayores de edad de los anteriores, que también pueden acceder a la nacionalidad española" (apartado 2.2).

Es palmario, así, que se trata de una consecuencia directa de la cautelar ya adoptada y que, por ello, entendemos que concurre la conexión de la pretensión cautelar analizada con el objeto del recurso.".

4º) Coincido también en que, como comienza diciendo el FD Quinto, una vez alcanzadas las dos premisas esenciales -concurrencia de cambio de circunstancias por hechos objetivos y extraprocesales, y conexión de las medidas solicitadas con el objeto del proceso- se debe analizar ya si concurren los presupuestos básicos de toda medida cautelar; *periculum in mora*, valoración de intereses en conflicto y *fumus boni iuris*, así como la respuesta afirmativa que se da sobre dos de ellos: "*Respecto del periculum y el fumus estaremos a las consideraciones expuestas en nuestros anteriores autos de medidas, que damos por reproducidos*", lo que representa una clara remisión a los autos de 10 de septiembre y de 12 de octubre de 2026, donde se

adoptaron las primeras medidas cautelares y se desestimó el recurso de reposición interpuesto.

SEGUNDO.- Mis discrepancias se centran en el análisis y la decisión sobre el otro presupuesto de la tutela cautelar, la valoración de los intereses en conflicto, donde se viene a rechazar una medida cautelar sustantivamente procedente sobre la base de la necesidad de tomar en consideración la perentoriedad de las actuaciones administrativas y la exigencia de preservar la seguridad jurídica del proceso electoral tras la convocatoria electoral realizada. Es decir, se deniega la medida cautelar por considerar que de ella pudiera derivar una perturbación grave de los intereses generales y, por tanto, haciendo aplicación del presupuesto negativo que regula el artículo 130.2 de la LJCA.

Las razones para esa discrepancia son estas:

1ª) Las decisiones hasta ahora adoptadas en las resoluciones dictadas por esta Sala han partido y están presididas por la necesidad de garantizar la seguridad jurídica, concretada en la pureza o certeza del censo electoral que debería aplicarse a los procesos electorales y, por tanto, de los procesos electorales mismos, que son el marco central y fundamental donde se desarrolla el derecho fundamental de participación política de los ciudadanos. Así se dijo desde el primer momento porque el marco constitucional así lo impone, como se expuso en las consideraciones previas realizadas en el auto de 10 de septiembre de 2026.

2.- En ese ámbito y con esa finalidad tan esencial y específica se adoptaron las medidas cautelares acordadas por auto de 10 de septiembre de 2026, que representaban la suspensión cautelar y temporal de una parte del CERA.

Estas medidas, que por la expresa previsión que contiene el artículo 118 de la CE vinculaban a todas las Administraciones públicas implicadas en la elaboración del censo electoral, no pueden orillarse ahora ante la medida cautelar que se postula y que, como la decisión mayoritaria admite, queda

incluida en el objeto del recurso principal, siendo una consecuencia directa de las primeras: "Si se cuestiona la inscripción censal de los progenitores, en pura lógica habrá que hacerlo también de sus hijos, pues el único título jurídico por los que estos han visto reconocida su nacionalidad española y la consiguiente inscripción en el CERA es ser descendientes en primer grado de aquellos.".

3.- Si la medida ampliatoria que se pide está dentro del objeto del recurso y estrechamente vinculada con la medida cautelar inicial, resulta evidente que la sentencia futura tendrá que afrontar esa cuestión -los hechos base de la medida ampliatoria- y su conformidad a derecho. Por tanto, si en el primer caso era necesaria la adopción de la medida cautelar para garantizar la sentencia futura, en el segundo es igualmente necesaria. Es más, es ineludible si quiere mantenerse una línea de actuación internamente cohesionada. La eventual rectificación administrativa posterior del censo como consecuencia de la sentencia que se dictase estimando las pretensiones de la demanda carecería ya de eficacia restitutoria respecto de una votación ya celebrada y de unos sufragios incorporados al resultado electoral, determinando que la sentencia pudiera quedar privada de una parte esencial de su finalidad legítima.

4.- Discrepo totalmente del valor preponderante que se otorga a la convocatoria electoral en la valoración de intereses en conflicto, ello sin restarle la importancia que merece y tiene desde el punto de vista constitucional y en un estado democrático de Derecho, sistema político donde los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículos 1, 9 y 103.1 de la CE). Es muy relevante a estos efectos lo que se afirma en la postura mayoritaria: "En ese ámbito y con esa finalidad tan esencial y específica se adoptaron las medidas cautelares acordadas por auto de 10 de septiembre de 2026, que representaban la suspensión cautelar y temporal de una parte del censo electoral, medida que desde luego y por la previsión que contiene el artículo 118 de la CE, vinculaba a todas las Administraciones públicas implicadas en la elaboración del censo electoral.". Es relevante porque pone de manifiesto que la convocatoria electoral se hizo estando suspendidos los efectos de una parte del CERA con una medida cautelar que por su propia configuración legal podría ser ampliada, como de hecho ha debido hacerse. Es evidente que desde ese momento la

seguridad jurídica y la estabilidad electoral que ahora invoca la Administración General del Estado quedaban claramente afectadas.

5.- Sin embargo, el auto del que vengo a disentir olvida estos planteamientos esenciales. Lo hace porque, frente a todo lo que expresamente declara y frente a los planteamientos generales que sustentaron las primeras medidas cautelares, reconoce un valor preponderante al hecho de la convocatoria electoral con argumentos que no puedo compartir: (i) las actuaciones que en el momento actual vienen realizando los órganos integrantes de la Administración electoral (las Juntas Electorales, la Oficina del Censo Electoral y la Administración consular) "se encuentran en pleno desarrollo de las funciones que les ha encomendado la legislación electoral"; (ii) las dudas que la Sala pueda tener sobre la viabilidad de la ejecución efectiva de las medidas cautelares solicitadas que ahora pudieran adoptarse con la ampliación de las ya adoptadas: (iii) la evolución del proceso electoral, faltando una semana para el inicio de la campaña electoral.

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

6. Mantengo que la ampliación de las medidas cautelares debió ser aceptada y que las nuevas medidas pueden y deben hacerse efectivas en tiempo y forma por entender que los tiempos electorales pueden ser respetados con las garantías necesarias para los electores. Basta para ello con atender a la actuación diligente de las administraciones públicas han

realizado para la ejecución de las iniciales medidas cautelares de 10 de septiembre de 2026, si bien es cierto que tuvieron que efectuarse requerimientos expresos y directos para ello a los máximos representantes políticos implicados. Esa misma diligencia y actuación sería la exigible para la ejecución de la ampliación de las medidas cautelares que debieron adoptarse. La perentoriedad de las actuaciones administrativas así lo impone, máxime cuando, como esta sección ha declarado, se trata de garantizar el ejercicio de derecho de sufragio de todos los españoles, máxime cuando no sería posible una revisión posterior al estar consumadas las votaciones realizadas y agotado el periodo temporal durante el cual hubiese sido posible prevenir eficazmente las consecuencias derivadas de una posible votación masiva de 189.678 personas, siendo evidente que los hijos o hijas de las 901 personas del Anexo I no pudieron generar esa descendencia directa.

Al hilo de esta postura debo, respetuosamente, poner de manifiesto que la decisión mayoritaria no describe cuáles fuesen las actuaciones administrativas necesarias para ejecutar la nueva medida cautelar y que, en su argumentario, impiden el curso normal del proceso electoral hasta el extremo de ponerlo en duda y afectar negativamente a su necesaria seguridad jurídica.

Considero que se ha obviado el hecho de que las nuevas medidas cautelares no representarían otra cosa que la determinación administrativa de quienes, de entre las 189.678 personas incluidas en el citado Anexo III, son hijos o hijas de las 901 personas del Anexo I que han obtenido la certificación consular acordada en el auto de 10 de septiembre de 2026. En suma, comprobar las inscripciones de los 901 padres para obtener la identidad de los hijos nacidos y que han alcanzado la mayoría de edad, para luego determinar cuáles de ellos están válidamente en el Anexo III.

En todo caso, las actuaciones de ejecución que acabo de describir no parece que integren una tarea con una complejidad tal que impida su realización dentro de los plazos electorales y la coexistencia y desarrollo normal de las demás actuaciones electorales. Es más, como la posición mayoritaria no las describe, tampoco puede valorarlas y confrontarlas con las actuaciones propias del proceso electoral, limitándose a un planteamiento en

exceso general y no circunstanciado. Es más, como ya dijimos en el auto de 23 de octubre de 2026 (FD 3) lo necesario es que el listado nominal que debería confeccionarse estuviese completado y a disposición para el momento del depósito del voto en urna en las Oficinas Consulares y, especialmente, para el escrutinio del voto de los electores inscritos en el CERA el día del escrutinio general en las Juntas Electorales Provinciales. Se trataría, en definitiva, de adoptar medidas específicas para garantizar el voto, como ya hizo esta Sala y Sección Cuarta en sus autos de 8 y 25 de noviembre de 2019 (recurso contencioso administrativo 400/2019). Ese marco es el que exigiría realizar desde el principio los requerimientos expresos necesarios para la rápida ejecución de las nuevas medidas sin esperar a posibles incumplimientos, como ocurrió con las primeras medidas adoptadas. Reitero, máxime cuando no sería posible una revisión posterior al estar consumadas las votaciones realizadas y agotado el periodo temporal durante el cual hubiese sido posible prevenir eficazmente las consecuencias derivadas de una posible votación masiva de 189.678 personas, siendo evidente que los hijos o hijas de las 901 personas del Anexo I no pudieron generar esa descendencia directa.

TERCERO.- Por todo ello, la ampliación de la medida cautelar solicitada debió ser admitida y acordada, incluyendo las prevenciones y requerimientos fijados en el auto de 23 de octubre de 2026 para asegurar su ejecución en tiempo y forma útiles.

VOTO PARTICULAR CONCURRENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA EXCMA. SRA. Dª MARÍA ALICIA MILLÁN HERRANDIS, con el debido respeto y consideración a la posición mayoritaria, al amparo de lo dispuesto en el artículo 260 LOPJ, en el Auto de 9 de noviembre dictado por la Sección Cuarta de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Ampliación de Medidas cautelares del recurso Derechos Fundamentales 1015/2026-0001.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. - Aunque coincido con la decisión de denegar las medidas cautelares interesadas, no comparto la totalidad de la argumentación desarrollada en los fundamentos jurídicos del auto.

En particular, discrepo de las consideraciones relativas, de un lado, a la apreciación de un cambio de circunstancias determinante de la modificación de las medidas cautelares previamente adoptadas y, de otro, a la concurrencia de la necesaria conexión entre las nuevas medidas solicitadas y el objeto del proceso.

El auto considera acreditada la existencia de circunstancias sobrevenidas sobre la base de determinados hechos objetivos y extraprocesales conocidos con posterioridad a la adopción de las medidas iniciales. Asimismo, entiende que la ampliación cautelar interesada guarda una vinculación directa e inmediata con la pretensión ejercitada en el proceso principal y con las medidas previamente acordadas. Sin embargo, por las razones que expondré a continuación, no considero que ninguno de esos presupuestos concurra en los términos exigidos por el artículo 132 de la LJCA.

SEGUNDO. - Lo pretendido por VOX excede del objeto del presente RECURSO CONTENCIOSO Administrativo.

Con carácter general, en los términos que manifesté en los votos particulares a los Autos de la mayoría de 10 de septiembre, 12 y 23 de octubre, el incidente cautelar en el que nos encontramos no puede servir para alterar el objeto del proceso, anticipar un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia o extender las medidas cautelares a disposiciones o actos que no constituyen el objeto del recurso jurisdiccional.

TERCERO. - Lo pretendido por VOX excede del objeto del incidente cautelar delimitado en los autos de la mayoría de 10 de septiembre, 12 y 23 de octubre de 2026.

A pesar de lo que ahora sostiene VOX, su solicitud de medidas cautelares quedó expresamente circunscrita al ámbito subjetivo delimitado por el inciso primero de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022.

Así resulta con toda claridad del fundamento jurídico tercero del Auto de 10 de septiembre de 2026, en el que la mayoría precisó el objeto sobre el que podían proyectarse las medidas cautelares interesadas, declarando:

«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 octava.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».

En plena coherencia con esa delimitación, las medidas cautelares acordadas en los tres primeros apartados de la parte dispositiva del Auto quedaron referidas exclusivamente a dicho colectivo, sin extender sus efectos a otros posibles beneficiarios de la disposición adicional octava.

De este modo, tanto el escrito de interposición del recurso como la propia petición cautelar quedaron, por expresa decisión de los recurrentes, ceñidos a las personas comprendidas en el inciso primero de la citada disposición adicional. Consecuentemente, cualquier pretensión de modificación, ampliación o desarrollo de las medidas cautelares ya acordadas únicamente podría proyectarse sobre ese mismo ámbito subjetivo, que constituye el objeto procesal efectivamente sometido a consideración de la Sala.

No resulta, por ello, jurídicamente admisible que, una vez definida por las propias partes recurrentes la controversia litigiosa y delimitado el alcance subjetivo de las medidas solicitadas, se pretenda ahora extender sus efectos a colectivos distintos que permanecieron al margen tanto de la pretensión impugnatoria como de la cautelar. Admitir semejante ampliación supondría alterar ex post los términos objetivos y subjetivos del debate procesal y

desbordar el marco sobre el que recayó el pronunciamiento cautelar, con manifiesta vulneración de los principios de contradicción, congruencia y seguridad jurídica que rigen el proceso contencioso-administrativo.

CUARTO. - Tampoco concurre el presupuesto legal exigido por el artículo 132 de la LJCA para la modificación de las medidas cautelares adoptadas en el auto de 10 de septiembre.

1.- Como es sabido, el artículo 132 de la LJCA condiciona la modificación o revocación de una medida cautelar previamente acordada a la concurrencia de circunstancias sobrevenidas que alteren de forma sustancial los presupuestos de hecho o de derecho tomados en consideración al tiempo de su adopción. Tales circunstancias pueden ser tanto de naturaleza fáctica como jurídica, tal y como ha declarado la jurisprudencia de esta Sala, entre otras, en la sentencia de 18 de diciembre de 2018 (RC 481/2017, ECLI: ES:TS:2018:4405).

En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (RC 1168/2016, ECLI:ES:TS:2017:291), al interpretar el alcance del artículo 132 LJCA, recordó que la modificación de una medida cautelar únicamente resulta posible cuando se ha producido una alteración efectiva de las circunstancias que fundamentaron su adopción. Así, la referida resolución estimó que debía mantenerse la suspensión cautelar previamente acordada, al no haber experimentado variación alguna los presupuestos fácticos que habían servido de base a la decisión inicial.

Esta misma doctrina encuentra respaldo en la jurisprudencia constitucional, que viene afirmando que las medidas cautelares se rigen por el principio *rebus sic stantibus*. Así lo expresa la STC 105/1994, de 11 de abril (ECLI:ES:TC:1994:105), cuyo fundamento jurídico tercero señala que «el contenido de este tipo de resoluciones está constituido por medidas cuya subsistencia ha de mantenerse *rebus sic stantibus* y a ellas han de adaptarse».

De ello se desprende que la eficacia de una resolución cautelar permanece necesariamente vinculada al mantenimiento de las circunstancias

que justificaron su adopción. En consecuencia, aunque la institución de la cosa juzgada presenta perfiles propios en el ámbito cautelar, la eventual modificación o revocación de las medidas acordadas únicamente puede fundarse en una alteración sobrevenida de aquellas circunstancias de hecho o de derecho determinantes de la decisión inicial, conforme establece el artículo 132.1 LJCA.

Por el contrario, lo que el precepto excluye expresamente es que la revisión de una medida cautelar pueda apoyarse en una mera reconsideración o distinto entendimiento de los mismos hechos y fundamentos jurídicos ya ponderados al resolver el incidente cautelar. Como dispone el artículo 132.2 LJCA, la modificación de los criterios de valoración aplicados en la decisión originaria no constituye causa legítima para alterar una medida previamente adoptada.

De este modo, si no se ha producido una modificación efectiva de las circunstancias fácticas o jurídicas que sirvieron de fundamento a la medida cautelar inicialmente acordada, procede el mantenimiento de esta en sus propios términos, sin que resulte jurídicamente admisible su revocación sobre la sola base de una nueva valoración de elementos ya existentes y conocidos cuando aquella fue adoptada.

2.- Pues bien, en el presente caso no concurre ninguna circunstancia sobrevenida, ni de carácter fáctico ni jurídico, que pueda justificar la adopción de la nueva medida cautelar interesada al amparo del artículo 132.1 de la LJCA.

A) En primer lugar, la relación que ahora se pretende establecer entre el supuesto contemplado en el inciso primero de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022 y el recogido en su apartado 1.b) no constituye, en modo alguno, una circunstancia nueva o sobrevenida. Antes, al contrario, se trata de una conexión derivada de una realidad normativa preexistente, plenamente vigente, conocida y accesible desde el momento mismo de la interposición del recurso y de la formulación de la solicitud cautelar inicial.

Nos encontramos, por tanto, ante un elemento integrado desde el origen en el marco jurídico de la controversia, susceptible de haber sido alegado, desarrollado y sometido al examen jurisdiccional en el momento procesal oportuno. La vinculación que ahora se invoca entre ambos colectivos no responde a una alteración posterior de los presupuestos de hecho o de derecho tomados en consideración al adoptarse las medidas cautelares, sino únicamente a una construcción argumental distinta elaborada sobre normas cuya existencia, contenido y alcance permanecen invariables.

En consecuencia, no puede reputarse circunstancia sobrevenida a los efectos del artículo 132.1 de la LJCA aquello que constituye una mera reformulación de argumentos jurídicos que pudieron ser esgrimidos desde el inicio del proceso. Lo exigido por dicho precepto es la aparición de una modificación efectiva y relevante de la situación fáctica o jurídica considerada al acordar la medida cautelar, no la introducción extemporánea de razonamientos que las partes pudieron haber hecho valer con anterioridad.

Admitir una interpretación distinta conduciría a desnaturalizar por completo el carácter excepcional del incidente de modificación de medidas cautelares, transformándolo en un instrumento destinado a reabrir indefinidamente debates ya cerrados mediante la simple aportación de nuevas construcciones argumentativas construidas sobre circunstancias inalteradas. Sin embargo, la finalidad del artículo 132 de la LJCA no es permitir una nueva valoración de presupuestos ya existentes, sino posibilitar la adaptación de la medida cautelar cuando se produzcan cambios reales y sustanciales en los elementos de hecho o de derecho que fundamentaron la decisión originaria.

De ello se sigue que la invocada conexión entre los colectivos comprendidos en el inciso primero de la disposición adicional octava y los contemplados en su apartado 1.b) carece manifiestamente de aptitud para justificar la ampliación, extensión o reformulación de unas medidas cautelares que fueron acordadas respecto de un ámbito subjetivo expresamente delimitado desde la propia interposición del recurso y cuya configuración permanece inalterada.

B) En segundo término, tampoco la ejecución de los Autos de 10 de septiembre, 12 de octubre y 23 de octubre de 2026 aporta circunstancia sobrevenida alguna con relevancia a los efectos del artículo 132.1 de la LJCA. En particular, el número de personas que finalmente no hayan obtenido la correspondiente certificación constituye simplemente una consecuencia derivada de la efectividad de las medidas cautelares adoptadas, pero no un hecho nuevo capaz de alterar los presupuestos sobre los que descansó el juicio cautelar efectuado por la Sala.

En realidad, la argumentación acogida en el auto parte de la premisa de que la dimensión subjetiva del colectivo afectado era inicialmente inferior a la que posteriormente se ha revelado durante la ejecución de las medidas acordadas y de que esta circunstancia habría podido influir en la ponderación cautelar realizada en su momento. Sin embargo, semejante razonamiento no pone de manifiesto la aparición de un hecho sobrevenido, sino que se basa en que, al ejecutar las medidas cautelares, se ha comprobado que afectan a un número de personas mayor del inicialmente previsto. El número de afectados no ha aumentado después de acordarse las medidas; simplemente se ha conocido entonces su verdadera dimensión. La novedad reside, por tanto, en el conocimiento de una circunstancia que ya existía, y no en la aparición de un hecho nuevo.

La posterior constatación del número de personas afectadas no modifica la realidad de hecho ni la situación jurídica existente cuando la Sala resolvió el incidente cautelar. Únicamente revela el alcance efectivo de unas medidas ya acordadas, circunstancia inherente a toda resolución cautelar y que, precisamente por ello, resulta insuficiente para justificar su ulterior modificación.

Si la dimensión cuantitativa del colectivo afectado constituía un elemento relevante para fundamentar la adopción de las medidas solicitadas o su eventual extensión a otros colectivos, correspondía a las partes interesadas ponerlo de manifiesto en el momento de promover el incidente cautelar. Lo que no resulta admisible es presentar ahora como alteración sobrevenida de las circunstancias lo que no es sino una reconsideración *ex post* de factores

preexistentes y perfectamente cognoscibles al tiempo de formular la solicitud inicial.

C) Conviene recordar, además, que el artículo 132 de la LJCA no habilita para revisar una medida cautelar a la vista de los efectos que posteriormente haya producido ni para efectuar una nueva ponderación de circunstancias ya concurrentes cuando se dictó la resolución correspondiente. Su finalidad es exclusivamente permitir la adaptación de la tutela cautelar a cambios efectivos, relevantes y posteriores en los presupuestos de hecho o de derecho que justificaron su adopción.

En definitiva, ni la pretendida conexión normativa entre ambos colectivos ni la ulterior constatación de las consecuencias derivadas de la ejecución de las medidas cautelares acordadas alteran los presupuestos fácticos o jurídicos sobre los que descansó la decisión originaria. Lo invocado no evidencia la aparición de circunstancias sobrevenidas en el sentido exigido por el artículo 132.1 de la LJCA, sino únicamente la formulación de nuevos argumentos sobre una realidad normativa y fáctica inalterada.

D) Frente a ello, el auto impugnado sostiene que la ampliación solicitada constituye una consecuencia directa de las medidas ya acordadas y que existe una conexión material inmediata entre los beneficiarios del inciso primero de la disposición adicional octava y los comprendidos en el apartado 1.b), dado que la adquisición de la nacionalidad por estos últimos encuentra su origen en la condición previamente reconocida a aquellos.

Sin embargo, incluso si se admitiera la existencia de esa relación de dependencia jurídica entre ambos colectivos, de ello no se sigue la concurrencia de una circunstancia sobrevenida en los términos exigidos por el artículo 132.1 de la LJCA. Tal conexión, precisamente por derivar de la propia estructura normativa de la disposición adicional octava, era preexistente a la interposición del recurso, conocida desde el inicio del proceso y plenamente susceptible de haber sido invocada cuando se solicitaron las medidas cautelares originarias. En consecuencia, podrá constituir, en hipótesis, un argumento favorable a una determinada extensión subjetiva de las medidas

interesadas, pero nunca el hecho nuevo o la modificación sobrevenida de circunstancias que la ley exige como presupuesto habilitante para revisar una medida cautelar ya adoptada. De este modo, el auto termina identificando la existencia de una nueva argumentación jurídica con la concurrencia de una nueva circunstancia, confundiendo dos categorías que el artículo 132.1 de la LJCA mantiene claramente diferenciadas.

QUINTO. - Inexistencia de *fumus boni iuris* al no concurrir el presupuesto que justificó la adopción de las medidas cautelares en el auto de la mayoría de 10 de septiembre.

A) Los hijos e hijas a los que ahora se pretende extender la medida cautelar adquirieron la nacionalidad española por la vía específicamente prevista en la letra b) del apartado 1 de la disposición adicional octava de la Ley 20/2022. Sus progenitores, por el contrario, la habían adquirido previamente al amparo del inciso primero de ese mismo apartado. Se trata, por tanto, de títulos jurídicos distintos, sometidos a presupuestos de hecho diferentes y que responden a opciones normativas autónomas del legislador.

En efecto, mientras que los beneficiarios del inciso primero debían acreditar la concurrencia de los requisitos establecidos por la norma para el ejercicio del derecho de opción, los comprendidos en la letra b) adquieren la nacionalidad por su condición de hijos de quienes ya obtuvieron la nacionalidad española de origen al amparo de aquella previsión legal. En consecuencia, estos últimos no precisan acreditar por sí mismos las circunstancias que fundamentaron el reconocimiento de la nacionalidad a sus progenitores, ni su posición jurídica depende de una valoración directa acerca de tales extremos.

B) De ello se sigue que las dudas que el auto de 10 de septiembre de 2026 apreció respecto de la interpretación administrativa acogida por la Instrucción de 25 de octubre de 2022 no inciden de manera inmediata sobre el título jurídico en cuya virtud los hijos adquirieron la nacionalidad española. La extensión de la suspensión cautelar a este colectivo implicaría, en realidad, privar provisionalmente de eficacia electoral a sus inscripciones censales por

las dudas suscitadas en torno al proceso de adquisición de la nacionalidad seguido por terceros, esto es, por sus progenitores.

C) Tal conclusión resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que el propio ordenamiento jurídico establece mecanismos de protección reforzada en favor de quienes, actuando de buena fe, resultan ajenos a las eventuales irregularidades producidas en procedimientos anteriores. Así, el artículo 25.2 del Código Civil dispone expresamente que la nulidad de la adquisición de la nacionalidad española no producirá efectos perjudiciales para los terceros de buena fe.

La significación de esta previsión normativa no puede ser minimizada. Si incluso en aquellos supuestos en que la adquisición de la nacionalidad hubiera venido precedida de falsedad, ocultación o fraude, el legislador ha considerado necesario preservar la posición jurídica de los terceros de buena fe, con mayor razón debe reconocerse esa protección cuando no se atribuye conducta fraudulenta alguna ni a quienes adquirieron la nacionalidad al amparo del inciso primero de la disposición adicional octava ni, menos aún, a sus hijos, que la obtuvieron por aplicación de la letra b) de dicho precepto.

D) Conviene recordar, además, que la apariencia de buen derecho apreciada en los autos anteriores no se vincula a actuaciones imputables a los interesados, sino exclusivamente a una determinada interpretación administrativa de la Ley 20/2022 contenida en la Instrucción de 25 de octubre de 2022. La controversia cautelar gravita, por tanto, sobre la adecuación a derecho de esa interpretación administrativa y no sobre la existencia de comportamientos fraudulentos de los beneficiarios de la norma. Desde esta perspectiva, la extensión de la medida cautelar a los hijos de quienes adquirieron la nacionalidad al amparo del inciso primero supondría trasladarles las consecuencias de una controversia jurídica completamente ajena a su actuación y a la causa inmediata de su adquisición de la nacionalidad.

E) Es cierto que existe una conexión jurídica entre ambos colectivos, pues la adquisición de la nacionalidad por la vía prevista en la letra b) presupone que los progenitores hayan adquirido previamente la nacionalidad

española. Sin embargo, esta relación no permite trasladar sin más a los hijos la apariencia de buen derecho apreciada en el auto de 10 de septiembre de 2026. Las dudas sobre la interpretación administrativa que permitió adquirir la nacionalidad a los progenitores no afectan directamente al título por el que la adquirieron sus hijos, que se funda en una previsión legal distinta. Por ello, la extensión solicitada exige una justificación específica que no puede considerarse satisfecha mediante la mera remisión a las razones que fundamentaron las medidas cautelares inicialmente acordadas.

Por ello, el presupuesto de hecho concurrente respecto del colectivo comprendido en la letra b) presenta rasgos sustancialmente distintos de los examinados en el auto de 10 de septiembre de 2026, lo que impide proyectar automáticamente sobre aquél una medida cautelar concebida para una realidad jurídica diversa.

F) A ello se añade que la nacionalidad española de quienes se encuentran en el supuesto de la letra b) tiene su fundamento directo en una disposición legal vigente. La extensión solicitada no afectaría a la eficacia de esta previsión en su conjunto, pues quedaría limitada a los hijos de quienes no han acreditado el exilio y al tiempo que dure el proceso. Sin embargo, respecto de estas personas, la adopción de las medidas solicitadas supondría privar temporalmente de efectos electorales a unas inscripciones censales amparadas en una previsión legal expresa, debido a la posible irregularidad, todavía no declarada, de la instrucción conforme a la cual sus progenitores adquirieron la nacionalidad española. La extensión de la medida supondría exigir a los hijos, para poder ejercer su derecho de sufragio, que acreditasen el exilio de su ascendiente, pese a que la ley no establece ese requisito para ellos.

Una consecuencia de tal alcance excede, a mi juicio, de la función propia de la tutela cautelar. Como señalé en mi voto particular al auto de esta misma fecha que denegó los recursos de reposición deducidos por los codemandados, la tutela cautelar se dirige, conforme al artículo 130.1 de la Ley de la Jurisdicción, a evitar que el recurso pierda su finalidad legítima. En este caso, el mantenimiento de los efectos electorales de las inscripciones

censales no compromete esa finalidad. El objeto del recurso es el acuerdo por el que la Junta Electoral Central se declaró incompetente para revisar la conformación del censo en los términos solicitados por los recurrentes. Una eventual sentencia estimatoria podría anular ese acuerdo y determinar las consecuencias jurídicas de su anulación, sin que el ejercicio del derecho de sufragio por quienes figuran inscritos en el censo impida ese pronunciamiento ni la tutela que mediante él pudiera obtenerse. La posibilidad de que estas personas participen en las elecciones durante la sustanciación del proceso no constituye, por tanto, una razón suficiente para suspender cautelarmente los efectos electorales de sus inscripciones.

G) Por otra parte, a mi juicio, tampoco puede ignorarse que la sentencia que en su día recaiga en el presente proceso no proyectará de forma directa sus efectos sobre las personas comprendidas en la letra b) del apartado 1 de la disposición adicional octava. Tales sujetos no constituyen el destinatario inmediato de la pretensión ejercitada ni forman parte del ámbito subjetivo definido por los propios recurrentes al promover tanto el recurso como el incidente cautelar originario.

Esta circunstancia debilita de manera particularmente intensa la justificación de una medida cautelar cuya adopción incidiría de forma directa sobre el ejercicio de un derecho fundamental.

H) Finalmente, no puede perderse de vista que la medida interesada repercute de forma inmediata sobre el ejercicio del derecho de sufragio activo en un proceso electoral ya convocado. Por ello, la mera existencia de un vínculo jurídico entre ambos colectivos no basta para justificar la extensión automática de la tutela cautelar previamente acordada. Una decisión de semejante intensidad exigiría una justificación especialmente rigurosa tanto desde la perspectiva de la apariencia de buen derecho como desde la ponderación de intereses en conflicto, exigencia que no resulta satisfecha cuando la extensión pretendida se apoya exclusivamente en una relación indirecta o refleja con el objeto originario del litigio.

Madrid, a 9 de noviembre de 2026.