

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 16 de octubre de 2026, con motivo de la solicitud de interposición de un recurso de amparo contra los Autos dictados en los procedimientos contencioso-administrativos ordinarios números 1013/2026 y 1015/2026, de 10 de septiembre, y los Autos de 12 de octubre, confirmándose en su integridad los Autos de 10 de septiembre

Ángel Gabilondo Pujol, en mi condición de Defensor del Pueblo por elección de las Cortes Generales, nombramiento que fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, número 276, de 18 de noviembre de 2021; con domicilio institucional en la Villa de Madrid, Paseo de Eduardo Dato, número 31; por virtud de la autoridad y responsabilidad que me confiere la Constitución española, comparezco ante el Tribunal Constitucional y, como mejor proceda en derecho, DIGO:

Que en ejercicio de la legitimación que al Defensor del Pueblo le es atribuida por los artículos 162.1.b) de la Constitución española, 46.1.b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo; oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución en sus reuniones de 14 y 16 de octubre de 2026, vengo a interponer

RECURSO DE AMPARO

Contra los Autos dictados respectivamente en los procedimientos contencioso-administrativos ordinarios números 1013/2026 y 1015/2026, piezas de medidas cautelares número 0001, e igualmente 0001, respectivamente, de 10 de septiembre de 2026, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por los que se establecen medidas cautelares; y contra los Autos de 12 de octubre por los que se desestiman los recursos de reposición interpuestos, confirmándose en su integridad los Autos de 10 de septiembre de 2026.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Téngase por reproducidos los Autos de referencia en su totalidad, de los días 10 de septiembre y 12 de octubre de 2026. A efectos singularmente ilustrativos para la mejor comprensión del objeto de la demanda de amparo, se reproduce el punto 1º de la parte dispositiva de uno de los Autos de 12 de octubre impugnados:

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.

SEGUNDO. El Defensor del Pueblo, considerando 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, valoró la oportunidad de interponer recurso de amparo al Tribunal Constitucional, evacuando el trámite de audiencia sobre este asunto a la Junta de Coordinación y Régimen Interior en las sesiones de los días 14 y 16 de octubre de 2026.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

A) Fundamentos jurídico-procesales

1. Competencia: El Tribunal Constitucional es competente para conocer este recurso de amparo de conformidad con el artículo 2.1.b) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

2. Requisitos de admisibilidad de la demanda de amparo

Objeto: El presente recurso de amparo se interpone con respecto al ejercicio efectivo del derecho de sufragio activo, de las personas que han 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 han sido inscritas en el Censo Electoral por aplicación de la suspensión acordada en los autos de fecha 10 de septiembre de 2026, con números de recurso 1013/2026 y 1015/2026, así como 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 (artículo 23.1 de la Constitución). Afectación del derecho que tiene su origen inmediato y directo en actos de un órgano judicial, concretamente, respecto de los autos de fecha 12 de octubre de 2026 de la Sección Cuarta, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo por los que se desestiman los recursos de reposición interpuestos por el Abogado del Estado, en representación de las partes codemandadas, Administración General del Estado e Instituto Nacional de Estadística, confirmando en su integridad los citados Autos de 10 de septiembre de 2026, dictados en las respectivas piezas cautelares de los recursos ordinarios 1013/2026, 1015/2026 que se siguieron ante dicha Sala, todo ello al amparo de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional.

Asimismo, resulta necesario preservar el derecho de igualdad que corresponde a todos los españoles (artículo 14 CE) por cuanto que las resoluciones citadas del Tribunal Supremo pueden afectar dicho principio en relación con el artículo 23 CE, al suspender cautelarmente el voto de los residentes en el extranjero basándose en la vía de obtención de su nacionalidad y en su lugar de residencia, estableciendo una distinción no prevista legalmente.

Adicionalmente, se considera que el razonamiento, desde la perspectiva del artículo 24 (tutela judicial efectiva en conexión con el derecho a una motivación suficiente) de la Constitución, 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.

Agotamiento de los medios de impugnación: La presente demanda de amparo se interpone una vez agotados los medios de impugnación previstos en las normas procesales conforme a lo preceptuado por el apartado a) del artículo 44.1 LOTC, al ser firmes los autos del Tribunal Supremo cuestionados.

En efecto, la vulneración al derecho fundamental denunciada no se atribuye a una futura sentencia resolutoria del procedimiento principal sino a la resolución cautelar adoptada por la Sala Tercera, cuyos efectos son actuales e inmediatos, produciendo por sí mismos la vulneración. Por ello, para entender cumplido el requisito del artículo 44.1 a) no es preciso esperar a la sentencia definitiva pues la lesión denunciada se imputa exclusivamente a los autos dictados en la pieza de medidas cautelares.

Circunscrito el objeto del recurso a esos autos de medidas cautelares, debe destacarse que se han agotado los medios de impugnación previstos en las normas procesales. Prueba de ello es que la Abogacía del Estado, parte recurrente, ya no puede impugnar en modo alguno los autos del 12 de octubre que no han acogido sus pretensiones. En efecto, las peticiones de medidas cautelares fueron resueltas por los autos de 10 de septiembre de 2026. Frente a ellos, la Abogacía del Estado interpuso el único recurso legalmente posible, el de reposición. En efecto, el artículo 79 LJCA, en sus apartados 1.º y 2.º establece:

1. Contra las providencias y los autos no susceptibles de apelación o casación podrá interponerse recurso de reposición, sin perjuicio del cual se llevará a efecto la resolución impugnada, salvo que el órgano jurisdiccional, de oficio o a instancia de parte, acuerde lo contrario.
2. No es admisible el recurso de reposición contra las resoluciones expresamente exceptuadas del mismo en esta Ley, ni contra los autos que resuelvan los recursos de reposición y los de aclaración.

El auto inicial de medidas cautelares era susceptible únicamente de recurso de reposición, conforme al artículo 79.1 LJCA (en relación con los artículos 80 y 87 que establecen los autos susceptibles respectivamente de apelación y casación). La Ley jurisdiccional no contempla recurso específico alguno frente al auto de medidas cautelares dictado por el Tribunal Supremo como órgano de instancia. Por ello, debe seguirse el régimen general del artículo 79 LJCA, es decir, solo cabe recurso de reposición (artículo 79.1) y frente al auto que lo resuelva no cabe nueva reposición (artículo 79.2).

Estos segundos autos del TS (los de fecha 12 de octubre de 2026) devinieron firmes en el momento de su dictado. En este sentido el artículo 207.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece que «Son resoluciones firmes aquéllas contra las que no cabe recurso alguno bien por no preverlo la ley, bien porque, estando previsto, ha transcurrido el plazo legalmente fijado sin que ninguna de las partes lo haya presentado».

El Defensor del Pueblo no desconoce que los autos de 12 de octubre de 2026 además de desestimar el recurso de reposición (confirmando la medida cautelar) acuerdan 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...». El *Boletín Oficial del Estado* de 15 de octubre de 2026 les emplaza por cinco días. Sin embargo, tal posibilidad de personación y alegaciones no supone un nuevo recurso o remedio que haya deferido la firmeza de los autos ni supone un nuevo recurso —no previsto legalmente— frente al auto resolutorio ya del recurso de reforma. Se trata de subsanar la omisión o ejecución deficiente del trámite de anuncio del recurso y emplazamiento que debió llevarse a cabo con la admisión a trámite del mismo (artículo 47.1 LJCA, anuncio de la interposición del recurso en el BOE si lo interesó el recurrente y artículo 49.4 LJCA, emplazamiento por la Administración a los posibles interesados al remitir el expediente administrativo al Tribunal).

Por tanto, la existencia de este trámite no obsta para que se entiendan agotados «todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial» (artículo 44.1 LOTC), pues el emplazamiento a los interesados no es un medio de impugnación. 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, pero ello lo sería, no como consecuencia de un recurso no devolutivo ante el Tribunal sino de la propia naturaleza modificable de las medidas cautelares, tal y como prevé el artículo 132.1 LJCA al señalar que las medidas cautelares acordadas «...podrán ser modificadas o revocadas durante el curso del procedimiento si cambiaran las circunstancias en virtud de las cuales se hubieran adoptado».

Teniendo en cuenta que la vulneración del derecho fundamental de igualdad de trato y no discriminación, en conexión con el derecho a la participación política, se produce por parte del propio Tribunal Supremo en los Autos del 10 de septiembre de 2026, que ya han devenido firmes tras haber sido impugnados y confirmados por los Autos del 12 de octubre, se pone fin al procedimiento de establecimiento de medidas cautelares y se cumplen los principios de subsidiariedad y de agotamiento de la vía judicial previa para poder acudir al Tribunal Constitucional en recurso de amparo.

A mayor abundamiento, la STC 112/2019, de 3 de octubre, establece en su Fundamento Jurídico Tercero que

d) El requisito de agotar la vía judicial antes de interponer el recurso de amparo, según ha sostenido la jurisprudencia constitucional, «ha de ser interpretado de manera flexible y finalista» (entre otras muchas, SSTC 133/2001, de 13 de junio, FJ 3; 190/2001, de 1 de octubre, FJ 2, y 164/2003, de 29 de septiembre, FJ 2; STC 144/2007, de 18 de junio, FJ 2, y 18/2009, de 26 de enero) y «no obliga a utilizar en cada caso todos los medios de impugnación posibles, sino tan solo aquellos normales que, de manera clara, se manifiestan como ejercitables, de forma que no quepa duda respecto de la procedencia y la posibilidad real y efectiva de interponer el recurso» (SSTC 137/2006, de 8 de mayo, FJ 2; 152/2006, de 22 de mayo, FJ 5, y 62/2007, de 27 de marzo, FJ 2), «sin necesidad de superar unas dificultades interpretativas mayores de lo exigible razonablemente» (entre otras, SSTC 57/2003, de 24 de marzo, FJ 2; 249/2006,

de 24 de julio, FJ 1; 75/2007, de 16 de abril, FJ 2, y 76/2007, de 16 de abril, FJ 2; STC 144/2007, de 18 de junio, FJ 2, y 89/2011, de 6 de junio, FJ 2).

En fin, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la regla general de subsidiariedad (a la que se asocia la obligación de agotamiento) no prohíbe de modo absoluto que el Tribunal Constitucional conozca, mientras el proceso se encuentre pendiente, de impugnaciones dirigidas contra resoluciones interlocutorias dictadas por un órgano judicial. Y así, para preservar el libre ejercicio de los derechos fundamentales, se han establecido excepciones en la doctrina constitucional, entre la que hemos de destacar la aplicable a este caso, esto es, una medida cautelar que suspende la vigencia de un derecho fundamental sustantivo. La excepción a que nos referimos es descrita con detalle en la STC 130/2018 en los siguientes términos:

cuando las resoluciones judiciales afectan a derechos fundamentales de carácter sustantivo, esto es, distintos de los contenidos en el artículo 24 CE, tanto si se ha ocasionado a los mismos un perjuicio irreparable, como cuando el seguimiento exhaustivo del itinerario procesal previo, con todas sus fases y etapas o instancias, implique un gravamen adicional, una extensión o una mayor intensidad de la lesión del derecho por su mantenimiento en el tiempo; hipótesis que, hasta la fecha, este Tribunal ha acogido en relación con el derecho a la libertad personal y a la libertad sindical (SSTC 128/1995, de 26 de julio, sobre prisión provisional, y STC 27/1997, de 11 de febrero, sobre fianza cautelar que afectaba a la libertad sindical de UGT).

Se trata de una excepción a la regla general que la modula y es perfectamente aplicable a la suspensión del derecho a participar activa o pasivamente en los procesos electorales (art. 23.1 CE).

Invocación previa del derecho vulnerado: Los preceptos constitucionales que se estiman vulnerados fueron abordados en los Autos de 12 de octubre, en tanto que constituyen objeto del pronunciamiento de los citados Autos cuestiones vinculadas a los artículos 23 en sí mismo y en conexión con el 14 y 24, por lo que de la lectura de los autos de 12 de octubre se concluye que fueron objeto mismo de la controversia en el marco del recurso de reposición de la Abogacía del Estado ante el Tribunal Supremo.

Por otra parte, es la propia Constitución en el art. 162.b) CE la que reconoce legitimación para demandar el amparo del Tribunal Constitucional al Defensor del Pueblo. Esta previsión, recogida y desarrollada por el art. 46 LOTC, reconoce legitimación al Defensor del Pueblo aunque no haya sido parte en el proceso administrativo y judicial previo, razón esta última por la que no tiene que acreditar en su demanda de amparo haber invocado la supuesta lesión en estas vías previas. Esta circunstancia supone además que el Defensor del Pueblo puede alegar cualquier vulneración de derechos fundamentales que considere se deriva de las decisiones judiciales cuestionadas, sin estar limitado en su queja por los argumentos expresados y derechos fundamentales identificados por quienes sí han sido parte en las vías

administrativa y judicial previa (Junta Electoral Central, Abogacía del Estado y Ministerio Fiscal).

Plazo: El recurso de amparo se interpone dentro del plazo de 30 días previsto en el artículo 44.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Legitimación: El Defensor del Pueblo se encuentra legitimado para la interposición del presente recurso de amparo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 162.1.b) de la Constitución española, 46.1.b) de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

B) Relevancia constitucional del amparo solicitado

Entiende el Defensor del Pueblo que el planteamiento de este recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra los autos dictados por el Tribunal Supremo, de fecha 12 de octubre de 2026, y los precedentes del 10 de septiembre, reúne de forma evidente los requisitos exigidos por el artículo 50.1.b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, así como por la doctrina de ese Tribunal para la admisión a trámite de los recursos de amparo (Sentencia 155/2009, de 25 de junio, del Pleno, FJ 2), ya que plantea «un problema o una faceta de un derecho constitucional susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional».

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, que no de una mera expectativa, lo cual genera una indudable inseguridad jurídica y una intervención excesiva en el marco del ejercicio de los derechos fundamentales. Entre las razones justificativas de esta relevancia constitucional 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 en un derecho tan importante como el del sufragio activo y participación política, 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. Todo ello, teniendo en cuenta que la ejecutividad de los actos administrativos deriva de la presunción de veracidad de actuación de la administración que actúa conforme al principio de sujeción al interés general en la garantía de los derechos de los ciudadanos (103 CE), sin olvidar que el órgano judicial hubiera podido valorar y motivar la viabilidad de otras medidas proporcionadas y menos restrictivas.

Por otro lado, la relevancia constitucional de decisiones cautelares judiciales ya fue estimada por la STC 26/2022, de 24 de febrero:

El escrito de demanda justifica la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo argumentando que el contenido de este versa sobre una cuestión sobre la que no existe jurisprudencia constitucional, refiriéndose al alcance del derecho a la tutela judicial cautelar en relación con los derechos fundamentales reconocidos por el Derecho de la Unión Europea, y al derecho al juez imparcial en el ámbito de la aplicación del Derecho de la Unión. Adicionalmente se afirma que los acuerdos impugnados afectan a los derechos contenidos en el art. 23 CE, de modo que el asunto suscitado plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social, que tiene consecuencias políticas generales.

C) Fundamentos jurídico-materiales

PRIMERO. Artículo 23 de la Constitución. El objetivo fundamental de este recurso es conseguir el restablecimiento del derecho fundamental al sufragio activo, 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.

Es preciso recordar, ante todo, lo que dispone el artículo 23.1 de la Constitución: «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal», texto estrechamente vinculado con lo que dispone el artículo 68.5: «Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos». El vínculo entre ser español y el voto es indisoluble, al menos mientras el artículo 68.5 citado diga lo que dice. Resulta pues, desde una perspectiva de derechos fundamentales, harto problemática la posibilidad de privar, temporal o definitivamente, de este derecho fundamental. Podría, ciertamente, perderse la nacionalidad española (nunca la española de origen, como dispone el artículo 11.2 de la Constitución). Pero la condición de votante no la puede perder ningún español mientras lo sea, pues ni siquiera el Código Penal prevé la pena de pérdida del sufragio activo (elegir) sino del pasivo (ser elegido, artículo 39 b).

La suspensión cautelar del derecho al voto 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, de 5 de octubre (BOE número 248, de 6 de octubre). La perentoriedad de los plazos del procedimiento electoral hace prácticamente imposible el voto de las personas afectadas por la suspensión en estas elecciones.

Es cierto que el Tribunal Supremo ofrece una vía a una parte de ellas, a través de lo que dispone:

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.

Sin embargo, 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 fin, la normativa debe ser interpretada de conformidad con el principio de interpretación más favorable a los derechos fundamentales, principio que ha sido reconocido reiteradamente por la jurisprudencia constitucional a propósito de los derechos de sufragio activo y pasivo (STC 76/1987, de 25 de mayo, FJ 2; 24/1990, de 15 de febrero, FFJJ 2 y 6; 26/1990, de 19 de febrero, FFJJ 4 y 9; 87/1999, de 25 de mayo, FJ 3; 146/1999, de 27 de julio, FJ 6; y 153/2003, de 17 de julio, FJ 7). Respecto a estos derechos, el Tribunal Constitucional ha declarado que

la Constitución ha introducido un principio de interpretación del ordenamiento jurídico en el sentido más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales que ha de ser tenido en cuenta por todos los poderes públicos y muy especialmente por los órganos jurisdiccionales en su función de aplicación de las leyes. Esta consideración general es de especial relevancia en el proceso electoral, en donde se ejercen de manera efectiva los derechos de sufragio activo y pasivo que, por estar en la base de la legitimación democrática del ordenamiento político, han de recibir un trato especialmente respetuoso y favorable, sin perjuicio del necesario respeto a la legislación electoral y de la diligencia que los partícipes activos en las elecciones han de tener en su actuación para posibilitar un ordenado y fluido proceso electoral (STC 76/1987, de 25 de mayo, FJ 2; doctrina que reitera la STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2).

SEGUNDO. Artículo 14 de la Constitución. 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 acogiendo 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 (que, por cierto, no es un *novum*, pues reproduce la presunción de la Instrucción de 4 de noviembre de 2008 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en desarrollo de la Ley 52/2007, de Memoria Histórica), genera un trato desigual entre quienes se encuentran en las mismas condiciones y solo difieren por su lugar de residencia (el extranjero o España, respectivamente).

En efecto, como es suficientemente conocido, la Constitución no prohíbe el trato desigualitario entre ciudadanos, sino que no esté justificado de forma objetiva y razonable; la jurisprudencia constitucional indica en relación con el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución, que:

desde la STC 22/1981, de 2 de julio —recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos— que el principio de igualdad no exige en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del art. 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello. Sería además necesario, para que fuera constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos (SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3; 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 117/1998, de 2 de junio, FJ 8; 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4; 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4; 41/2013, de 14 de febrero, FJ 6, y 111/2018, de 17 de octubre, FJ 4). En definitiva, el principio genérico de igualdad no postula ni como fin ni como medio la paridad y solo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato (SSTC 71/2020, de 29 de junio, FJ 3 a), y 191/2020, de 17 de diciembre, FJ 4 a).

La distinción entre españoles que efectúan los Autos cuestionados en este concreto caso en relación con un derecho tan poderoso, expresión de nuestro Estado Democrático, como es el de participación política (artículo 23.1 de la Constitución), no tiene fácil acomodo en la anterior doctrina constitucional.

Señala de este modo la STC 105/2012, de 11 de mayo de 2012 (Recursos de amparo electorales 2548-2012; 2551-2012; 2562-2012), en su FJ 7:

Los derechos que integran el art. 23 CE son de configuración legal, lo que supone que han de ejercerse en el marco establecido por la LOREG, que los desarrolla y concreta, cuyas previsiones deben ser cumplidas en cuanto constituyen garantía del correcto desarrollo de la elección, de modo que culmine con la proclamación de los candidatos que hayan sido preferidos por el cuerpo electoral (SSTC 74/1995, de 12 de mayo, FJ único; 26/2004, de 26 de febrero, FJ 6; 125/2011, de 14 de julio, FJ 3). Pero, siendo esto así, en modo alguno

resulta ocioso traer a colación una reiterada doctrina constitucional sobre los criterios o principios hermenéuticos que operan y resultan de aplicación en los procesos electorales, como son, a los efectos que ahora interesan, los principios de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales (en este caso, a los derechos de sufragio), de conservación de los actos electorales válidamente celebrados, de proporcionalidad y, en fin, de conocimiento de la verdad material manifestada por los electores en las urnas.

En este sentido, la STC 105/2012, de 11 de mayo de 2012 (Recursos de amparo electorales 2548-2012; 2551-2012; 2562-2012), señala (FJ 7):

La Constitución ha introducido un principio de interpretación del ordenamiento jurídico en el sentido más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales que ha de ser tenido en cuenta por todos los poderes públicos y muy especialmente por los órganos jurisdiccionales en su función de aplicación de las leyes. Esta consideración general es de especial relevancia en el proceso electoral, en donde se ejercen de manera efectiva los derechos de sufragio activo y pasivo que, por estar en la base de la legitimación democrática del ordenamiento político, han de recibir un trato especialmente respetuoso y favorable, sin perjuicio del necesario respeto a la legislación electoral y de la diligencia que los partícipes activos en las elecciones han de tener en su actuación para posibilitar un ordenado y fluido proceso electoral (STC 76/1987, de 25 de mayo, FJ 2; doctrina que reitera la STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2).

La diferenciación entre unas y otras personas no queda ni motivada, ni justificada en ninguno de los Autos, aunque tanto unas como otras se ven afectadas por el hipotético defecto que para el Tribunal Supremo pone en cuestión la legalidad de la vía de acceso a la nacionalidad tras la Instrucción de 25 de octubre de 2022 de la DGSJFP.

Si el problema por el que se acuerdan las medidas cautelares es, tal y como se dice expresamente, la existencia de un riesgo de que se produzca un incremento de electores que genere un peligro fundado, real y serio de poder afectar gravemente a la objetividad y transparencia del proceso electoral, que cause un daño irreversible a la rectitud y corrección de aquel, toda vez que incide directamente en la expresión de la voluntad popular a través del ejercicio del derecho de sufragio, este riesgo se produce no por la inscripción en el censo de quienes ya tienen la nacionalidad, sino porque estas personas no hayan obtenido su nacionalidad válidamente, y eso afectaría tanto a las que no residen en España y se inscriben en el CERA, como a las que sí residen en España y están inscritas en el correspondiente censo electoral (CERE).

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 (*tertium comparationis*), no aparece recogida en la Ley, sino que 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, lo que convierte a estas resoluciones judiciales en impugnables en amparo ante el Tribunal Constitucional.

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.

Desde la perspectiva del artículo 14 de la Constitución, parece razonable entender que la restricción del derecho fundamental de participación debe estar expresamente prevista en la LOREG; y que, en todo caso, debe prevalecer el principio general de efectividad de los derechos fundamentales que proclama la propia jurisprudencia constitucional, puesto que se restringe el derecho de sufragio para un colectivo de ciudadanos españoles.

TERCERO. Artículo 24 de la Constitución. Como es sabido, el artículo 132.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, segundo inciso, establece que las medidas cautelares «podrán ser modificadas o revocadas durante el curso del procedimiento si cambiaran las circunstancias en virtud de las cuales se hubieran adoptado». En este sentido, 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. Tal juicio de ponderación es llevado a cabo por el Tribunal Supremo, si bien cabe preguntarse si las incertidumbres y complejidades que se generan (baste pensar en las dificultades prácticas derivadas del cumplimiento de los autos, unidas a las propias del voto por correo con sus propios plazos y requerimientos procedimentales, todo ello en un marco cautelar, sin que se haya resuelto sobre el fondo del asunto) son fundamento suficiente para la exclusión del censo electoral (al menos para las inminentes elecciones generales) de algo más de 160.000 personas sobre un total censal de más de 38.700.000 (0,41 por ciento, de las que históricamente no suele votar más del 10 por ciento, es decir, 0,04 por ciento del censo electoral).

En el ámbito del juicio de proporcionalidad, y aun suponiendo que la Instrucción de 25 de octubre de 2022 —dicho sea a efectos dialécticos— tuviese un *fumus mali iuris* o apariencia de ilegalidad, la solución adoptada (suspensión del voto de todos los acogidos a la Ley de Memoria Democrática, salvo que se lleve a cabo una acreditación en la práctica muy difícil) hubiera exigido una mejor justificación de por qué españoles que lo

son pacíficamente incluso para las partes que iniciaron este proceso (solo cuestionan la Instrucción) no podrán votar en las inminentes elecciones generales. Pues, aunque hubiera habido desidia administrativa en el cumplimiento de los Autos de 10 de septiembre de 2026, los ciudadanos afectados no tienen la menor responsabilidad al respecto.

La medida restrictiva adoptada por el Tribunal Supremo difícilmente cumpliría con el principio de proporcionalidad. Así en efecto, toda medida restrictiva de derechos debe cumplir de manera acumulativa tres subprincipios: 1. Adecuación (Idoneidad): la medida debe ser útil y apta para conseguir el fin constitucionalmente legítimo perseguido. 2. Necesidad: debe ser una medida indispensable; si existen otras alternativas igualmente eficaces pero menos lesivas para el derecho fundamental, se debe optar por ellas. 3. Proporcionalidad en sentido estricto: el sacrificio del derecho fundamental no debe resultar excesivo o desmedido en comparación con los beneficios que se obtienen para el interés general. En este sentido, la medida no es adecuada para conseguir la finalidad pretendida pues solo se suspenden los derechos de los nacionales del CERA y no de los nacionales del CERE que han adquirido la nacionalidad en virtud de la misma disposición normativa, lo cual determina que la medida adoptada no sea idónea para conseguir la finalidad teóricamente pretendida que sería preservar la veracidad e inexistencia de irregularidades en el proceso electoral.

Por otra parte, en esa tensión entre el interés público por una configuración correcta del censo electoral (vinculado al derecho fundamental del artículo 23 para el conjunto de la población electoral, que tiene derecho a que no formen parte del censo quienes no deben estar) y el derecho de sufragio activo de quienes forman parte del censo a 1 de agosto de 2026, hay una diferencia cualitativa notable. La exclusión de la nacionalidad española de quienes se acogieron a la Instrucción es una cuestión disputada, *sub iudice*, no hay sentencia, no hay una decisión final. Mientras que el derecho al voto de todos los españoles no es una cuestión disputada: es una obviedad constitucional. Su negación, si al final la sentencia desestima la pretensión, habrá causado un daño irreparable en los derechos políticos de las personas afectadas.

POR TODO LO EXPUESTO

SUPlico

Del Tribunal Constitucional que, teniendo por presentado, en tiempo y forma, el presente escrito en el que se ejercita la acción de amparo, se sirva admitirlo y, previos los trámites oportunos, dicte sentencia por la que se otorgue el amparo solicitado y, en consecuencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la LOTC:

Declare la nulidad de los Autos dictados respectivamente en los procedimientos contencioso-administrativos ordinarios números 1013/2026 y 1015/2026, piezas de

medidas cautelares número 0001, e igualmente 0001, respectivamente, de 10 de septiembre de 2026, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por los que se establecen medidas cautelares; y de los Autos de 12 de octubre por los que se desestiman los recursos de reposición interpuestos confirmándose en su integridad los Autos de 10 de septiembre de 2026.

OTROSÍ DIGO que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 56.6 LOTC (MEDIDAS CAUTELARÍSIMAS) el Defensor del Pueblo interesa la suspensión cautelar de la ejecución de los autos del Tribunal Supremo cuestionados, que privan del derecho al voto de un colectivo de ciudadanos españoles residentes en el extranjero, como ha quedado explicado en el cuerpo de esta demanda, todo ello conforme a los siguientes fundamentos jurídicos:

PRIMERO. Concurrencia de una urgencia excepcional que justifica la adopción de la medida cautelar de suspensión inaudita parte conforme al artículo 56.6 LOTC.

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.

En efecto, conforme al calendario electoral hecho público por la Junta Electoral Central y de conformidad con la normativa aplicable, para el voto de electores residentes en el extranjero (CERA), el envío de la documentación por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral (OCE) a los residentes ausentes, residentes en el extranjero para el voto por correo, debe llevarse a cabo entre el 24 y el 30 de octubre de 2026. Después entre el 4 y el 8 de noviembre de 2026 debe procederse al envío de las papeletas oficiales por la OCE en caso de que no haya recursos contra las candidaturas y del 6 al 14 de noviembre en caso de que los haya. El depósito del voto en urna en el Consulado correspondiente debe llevarse a cabo entre el 21 y el 26 de noviembre.

De no adoptarse de manera inmediata la suspensión cautelarísima de los autos cuestionados, la normal tramitación de la medida cautelar con trámite previo de audiencia a los afectados y posterior deliberación de la Sala o Sección harían ya materialmente inviable (por esa brevedad de plazos) el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos españoles residentes en el extranjero afectados.

Por otra parte, la adopción de la medida de suspensión interesada no conllevaría perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona. El derecho de sufragio activo del resto de ciudadanos no se ve sustancialmente alterado, dado que constituye el 99,59 por ciento

del censo electoral. El interés general ha de focalizarse en la máxima efectividad del principio democrático de participación política.

SEGUNDO. Pérdida de la finalidad del recurso de amparo por causarse un perjuicio irreparable (*periculum in mora*).

Conforme a la doctrina de ese Tribunal, es carga de quien solicita la medida cautelar, «acreditar el perjuicio y debe precisar los concretos detrimentos o daños que pueden derivarse de la ejecución del acto impugnado, así como justificar o argumentar razonadamente su carácter irreparable. Asimismo, es doctrina reiterada que el perjuicio, para ser irreparable, debe ser real y actual y que no es posible alegar un daño futuro o hipotético o un simple temor. Y, en fin, que la pérdida de la finalidad del amparo no puede equipararse a la mayor o menor dificultad, molestia o incomodidad para el recurrente» (por todos, ATC 84/2019 de 15 de julio).

En este caso, el perjuicio es claro: impedir a unos ciudadanos españoles el ejercicio del derecho al sufragio activo en un proceso electoral cierto (no hipotético o futuro): las elecciones generales del próximo 29 de noviembre. Se trata de una lesión irreparable, pues no puede el ciudadano privado de este derecho ejercitarlo de manera retroactiva. Podrá, en su caso, ejercitarlo en futuros procesos electorales, pero para este concreto y real proceso, habrá sido privado del derecho (por una resolución cautelar del Tribunal Supremo, ni siquiera una resolución definitiva). No es un derecho susceptible de compensación de otra manera, no tiene un contenido patrimonial, es un derecho político, al que solo puede darse efectividad permitiendo su ejercicio a sus titulares, si esa fuese su intención, debiendo el Estado facilitararlo.

TERCERO. Apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*).

Los autos del Tribunal Supremo alteran la situación de hecho y de derecho preexistente a la suspensión. Hasta esa fecha, existen unos ciudadanos españoles, gozan de todos los derechos inherentes a la condición de nacional del Estado español, entre ellos, y como fundamental, el derecho al sufragio activo (artículo 68.5 de la Constitución).

La alteración de las condiciones para adquirir la nacionalidad española o para ejercer el derecho al sufragio activo deben llevarse a cabo por ley. No caben interpretaciones u obstáculos restrictivos a estos derechos más allá de los previstos legalmente (la edad, la nacionalidad y la residencia, este último solo para elecciones locales, artículos 2 y 3 de la LOREG).

En consecuencia, parece que es ciudadano español y mayor de edad, con independencia de su residencia en el territorio nacional o en el extranjero, es titular de ese derecho.

POR LO EXPUESTO

SUPLICO

Del Tribunal Constitucional, que tenga por formalizada solicitud de suspensión de los autos del Tribunal Supremo impugnados y de conformidad con el artículo 56.6 LOTC 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 esas resoluciones, de modo que puedan, si así lo desean, ejercitar su derecho al sufragio activo en las próximas elecciones generales.

SUBSIDIARIAMENTE, para el caso de que no se estime la concurrencia de la urgencia excepcional invocada,

SUPLICO

Que se dé el trámite cautelar ordinario, con audiencia de las partes.

TODO ELLO POR SER DE JUSTICIA que pido en Madrid a 16 de octubre de 2026.