

LOS ACUERDOS DE PLENO NO JURISDICCIONALES DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL SUPREMO, UNA FIGURA CONTROVERTIDA Y DE MÁS QUE INCIERTO FUTURO

EDORTA COBREROS MENDAZONA¹

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Cómo citar/Citation

Cobrerros Mendoza, Edorta (2026).
Los acuerdos de pleno no jurisdiccionales de las salas del Tribunal
Supremo, una figura controvertida y de más que incierto futuro.
Revista de Administración Pública, 230, 31-73.
doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.230.02>

Resumen

Los acuerdos no jurisdiccionales del Pleno de cada una de las Salas del Tribunal Supremo constituyen unas resoluciones judiciales destinadas a unificar criterios que, por sus propias características y por su utilización efectiva, han resultado un instrumento muy discutido, se han producido de manera muy desigual y tienen un futuro muy incierto, si es que no debieran haber quedado ya definitivamente superadas, con la legislación vigente.

Palabras clave

Acuerdos no jurisdiccionales de pleno; unificación de doctrina; independencia judicial.

¹ Grupo de Investigación IT1699-22. orcid.org/0000-0001-9760-596X.

Abstract

The non-jurisdictional agreements adopted by the plenary sessions of each of the chambers of the Supreme Court constitute judicial resolutions aimed at unifying criteria which, by virtue of their inherent characteristics and their practical application, have proven to be a highly controversial instrument, have been adopted in a markedly uneven manner, and face a very uncertain future, if they have not already been definitively superseded under the current legislative framework.

Keywords

Non-jurisdictional plenary resolutions; unification of criteria; judicial independence.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO. II. LA REALIDAD DE LOS ACUERDOS DE PLENO NO JURISDICCIONALES EN EL TRIBUNAL SUPREMO: 1. Cuántos y cuáles son. 2. Cuál es su finalidad. III. QUÉ SON Y QUÉ NO SON ESTOS ACUERDOS. LA APOR-TACIÓN DE LA SALA TERCERA. IV. UNA DEBILIDAD CARACTERÍSTICA DE LA GRAN MAYORÍA DE ESTOS ACUERDOS: LA AUSENCIA DE MOTIVACIÓN. V. ¿SON VINCULANTES LOS ACUERDOS NO JURISDICCIONALES? VI. ¿CONSTITUYEN UNA INTERFERENCIA EN LA FUNCIÓN DEL LEGISLADOR? VII. SU FUNDAMENTO EN EL ART. 264 LOPJ. EVOLUCIÓN Y NUEVA PERSPECTIVA: 1. Una base legal presupuesta, escasa y poco explicada por el Tribunal Supremo. 2. Su aparición en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985. 3. La importante reforma de 2015 que parece trastocarlo todo. 4. La modificación de 2025 al hilo de la reforma organizativa judicial. 5. La vigente redacción del art. 264 LOPJ y su alcance. VIII. ¿SON AÚN POSIBLES LOS ACUERDOS NO JURISDICCIONALES DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL SUPREMO?: 1. La práctica efectivamente seguida por el Tribunal Supremo. 2. Su permisión según la Sala Tercera. 3. La posición negativa de la Sala Segunda. IX. LA ALTERNATIVA DE LOS PLENOS JURISDICCIONALES: 1. Los plenos jurisdiccionales de Sala en el Tribunal Supremo. 2. Similitudes y, sobre todo, diferencias con los plenos no jurisdiccionales. 3. El actual solapamiento de los arts. 197 y 264.1 LOPJ. X. CONCLUSIÓN: LA DISPARIDAD DE CRITERIOS Y LA DESCOORDINACIÓN PROCESAL COMPROMETEN LA SEGURIDAD JURÍDICA E INCLUSO LA IGUALDAD, PERO DEBEN CORREGIRSE CONFORME AL SISTEMA EN SU CONJUNTO

I. PLANTEAMIENTO

Los acuerdos no jurisdiccionales de pleno se vienen produciendo desde hace bastante tiempo, pero presentan algunos perfiles difusos sobre los que conviene reflexionar en la actualidad. En este sentido, su práctica efectiva se muestra muy desigual entre las diferentes salas del Tribunal Supremo, es complicado su conocimiento, su naturaleza jurídica ha resultado discutida en diversas ocasiones, presentan una base normativa un tanto confusa y, actualmente, están en entredicho.

A continuación, intentaremos aportar algo de claridad al respecto, pero ya se adelanta que no es una tarea sencilla. En primer lugar, veremos la realidad de la que estamos hablando, la finalidad que se les reconoce, cómo deben ser caracterizados en el mundo de las resoluciones judiciales, qué límites no deberían sobrepasar y cuál es su (discutido) fundamento legal. Conviene advertir de entrada que, aunque la Sala Tercera ha adoptado solo dos de estos acuerdos —y muy recientemente—, su papel ha sido relevante sobre todo por dos importantes sentencias (de 2009 y 2015) dictadas al respecto, que ayudaron a su clarificación.

II. LA REALIDAD DE LOS ACUERDOS DE PLENO NO JURISDICCIONALES EN EL TRIBUNAL SUPREMO

1. CUÁNTOS Y CUÁLES SON

Estos acuerdos presentan, llamativamente, cierta dificultad para su más preciso conocimiento. Así, basándonos en la recopilación realizada por el magistrado de la Sala Segunda Granados Pérez², suele afirmarse que comenzaron a adoptarse en 1991³.

Sin embargo, en la publicación «oficial» solo se documentan los adoptados desde seis años más tarde. Así, el primer acuerdo no jurisdiccional que aparece en la base de datos del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) es uno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1997⁴, aunque en la base de datos Aranzadi La Ley, el primero que se recoge es uno, también de la Sala Segunda, pero de 30 de junio de 1997. Ahora bien, en este último caso resulta que también debió de haber otros tres acuerdos de la misma fecha (que no se recogen por el CENDOJ), sobre materias

² Véase Carlos Granados Pérez (2009), *Acuerdos del Pleno de la Sala Penal del Tribunal Supremo para unificación de la jurisprudencia (Años 1991-2008)*, Valencia: Tirant lo Blanch. Hay dos ediciones anteriores (de 2003 y de 2008) y otra posterior (de 2017); aquí se cita por la de 2009. Hay que señalar que este autor advierte expresamente que «no están todos los Acuerdos que se han tomado en Juntas Generales en los diecisiete años a los que se extiende este trabajo, sí están todos los que tienen interés para los juristas que desarrollan su actividad dentro del Derecho Penal, y únicamente se han excluido aquellos que por referirse a cuestiones internas del funcionamiento de la Sala no ofrecen interés general» (pág. 541).

³ Así lo hacen, por ejemplo, Elena Íñigo Corroza y Eduardo Ruiz de Erenchun Arteché (2007), *Los acuerdos de la Sala Penal del Tribunal Supremo: naturaleza jurídica y contenido (1991-2007)*, Barcelona, Atelier, pág. 19. El primero que recogen estos autores es uno de 26 de abril de 1991.

⁴ Es el acuerdo referenciado por Íñigo Corroza y Ruiz de Erenchun Arteché (2007, pág. 186) con el número 28.

diferentes, según se desprende de la recopilación de Íñigo Corroza y Ruiz de Erenchun Arteche⁵.

De los datos recogidos en estas dos obras se deduce que la recopilación oficial no habría comenzado hasta que la Sala Segunda ya había adoptado casi una treintena de acuerdos no jurisdiccionales.

Por otro lado, estos acuerdos no tienen asignado ECLI⁶ —muy probablemente porque no se consideran resoluciones estrictamente jurisdiccionales⁷— y solo vienen referenciados por la fecha, lo que obliga a su localización en las bases de datos disponibles a través de una búsqueda booleana (que es como se ha hecho aquí); lo que, ciertamente, tampoco ayuda a efectos de garantizar la exactitud en el resultado de los hallazgos.

Con la cautela a la que obligan estas advertencias y atendiendo a los datos cuantitativos, la sala más productiva en este tipo de acuerdos es la Sala Segunda, que ha adoptado al menos un centenar y medio de acuerdos de este tipo⁸. El primero, como ya hemos dicho, es de 1991, y el último, de 24 de octubre de 2018⁹. Dado que esta sala fue la pionera en este tipo de acuerdos, por el gran número que ha dictado, por la importancia de los mismos y por el carácter polémico de algunos de ellos no debe extrañarnos que sea la que mayor atención ha recibido, singularmente por parte de la doctrina, incluso con análisis monográficos de sus contenidos.

Por su parte, la Sala Primera no llega a la treintena: el primero, de 12 de diciembre de 2000, y el último, de 15 de abril de 2026.

⁵ Tales acuerdos no recogidos en la base del CENDOJ los enumeran estos autores con los números 24, 25, 26 y 27 (págs. 183 a 190).

⁶ El ECLI es como se conoce, por sus siglas en inglés (European Case Law Identifier), el identificador europeo de jurisprudencia, que en España gestiona y asigna el Centro de Documentación Judicial (órgano técnico del Consejo General del Poder Judicial, según el art. 619 LOPJ), que se introduce en España a finales de 2012. La única excepción es la relativa a las resoluciones del Tribunal Constitucional, de cuyo ECLI se encarga su Secretaría General.

⁷ Aunque, como ya se ha señalado, a estos acuerdos podemos acceder a partir, precisamente, de la base de datos de *jurisprudencia* del CENDOJ (<https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>). Donde incluso, con fecha de 21 de abril de 2016, encontramos una recopilación (limitada, eso sí, a los años 2000 a 2016) de estos acuerdos de la Sala Segunda elaborada por el Gabinete técnico de la Sala de lo Penal, titulada *Acuerdos de pleno no jurisdiccional. Sala de lo Penal. Tribunal Supremo. Actualización abril 2016*, 114 págs. (<https://bit.ly/3RKQnsH>).

⁸ Sin embargo, María Jesús Muñoz Company (2019), *Los cuerdos del Pleno no Jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo adoptados entre 2000 y 2018 (Estudio doctrinal y jurisprudencial)*, Madrid: Sepin, pág. 27, los cifra, exactamente, en 214.

⁹ Dato este último que conviene retener a efectos de lo que se dirá más adelante (apdo. VI) sobre la viabilidad misma de este tipo de acuerdos en la actualidad.

De la Sala Cuarta podemos señalar tres: de 5 de junio de 2013, de 11 de febrero de 2015 y, finalmente, de 6 de julio de 2016.

La Sala Quinta tiene en su haber cuatro: de 2 de noviembre de 2006, de 13 de octubre de 2010 (sobre dos cuestiones), de 19 de octubre de 2010 y el último de 26 de octubre de 2010.

La Sala Tercera —que para nosotros tiene, lógicamente, mayor interés— solo ofrece dos (aunque el primero acuerda seis cuestiones diversas y el segundo contiene dos acuerdos sobre sendas diferentes materias) y son relativamente recientes, pues datan de 3 de noviembre de 2021 y de 26 de noviembre de 2025, respectivamente.

Su denominación a veces ha sido la de acuerdos de Junta o de Sala General¹⁰, aunque la más extendida es la de acuerdos no jurisdiccionales de pleno¹¹.

En cualquier caso, conviene tener en cuenta que, en bastantes ocasiones, con la misma fecha se adoptan varios acuerdos por la misma sala que, a veces, se engloban en uno único¹² y, otras veces, se recogen por separado¹³, lo que puede dificultar su conocimiento y, evidentemente, resulta disfuncional a efectos cuantitativos o estadísticos.

¹⁰ Así lo ha solido hacer la Sala Primera (véanse sus acuerdos de 12 de diciembre de 2000 o de 18 de diciembre de 2006), aunque también la Sala Segunda en alguna ocasión se ha referido a tales acuerdos como los adoptados por su Junta General (véanse las dos referencias contenidas en su acuerdo de 19 de julio de 2000).

¹¹ Recuérdese, por lo que aquí más interesa, que el art. 244.1 LOPJ dispone que las resoluciones de los tribunales, cuando no estén constituidos en Sala de Justicia (además de las de las Salas de Gobierno y las de los jueces y presidente cuando tuvieren carácter gubernativo), se llamarán «acuerdos». Lo que, por cierto, ya venía previsto en el art. 667 de la Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial de 1870.

¹² Así, por ejemplo, el Acuerdo no Jurisdiccional de la Sala Primera de 16 de diciembre de 2008 recoge ni más ni menos que 11 acuerdos sobre los más variados asuntos (en materia de consumidores; violencia de género; acciones derivadas de la declaración de incapacidad; acciones derivadas de solicitud de internamiento involuntario de una persona; acciones derivadas de contratos de arrendamiento acciones en ejecución de auto de cuantía máxima, de los arts. 10 y 15 de la ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos de motor; modificación de medidas acordadas en sentencia de separación o divorcio; acciones cambiarias; procedimientos monitorios; ejecución de títulos no judiciales; y ejecución de laudo arbitral). Y el de la Sala Segunda de 25 de mayo de 2005 acuerda cuatro asuntos [en relación con la penalidad de algunos supuestos de los arts. 368 y 369 CP; concepto de acceso carnal (continuación del pleno anterior de fecha 27-04-05); introducción de la prueba pericial en el juicio oral y alcance de la cuestión en la casación; y sobre la inadmisión del recurso de súplica interpuesto por el mero denunciante contra la inadmisión a trámite de la denuncia (causas especiales)].

¹³ E incluso en las dos bases de datos aquí manejadas a veces se hace de diversa manera. Así, por ejemplo, en CENDOJ aparece como un único acuerdo, con dos asuntos, el de 19 de diciembre de 2012; y, sin embargo, en Aranzadi La Ley aparecen como dos diferentes (JUR\2012\407842 y JUR\2012\407843).

Por otro lado, repasando su contenido nos encontramos con algunos datos desconcertantes¹⁴. Como que una sentencia afirme que se adoptó un acuerdo no jurisdiccional (no publicado) y otra que no se adoptó tal acuerdo por falta de consenso entre los miembros del Pleno¹⁵. O, nuevamente, que una sentencia diga que sí se adoptó un acuerdo (que tampoco aparece publicado) y otra, muy cercana en el tiempo, afirme que no se adoptó ningún acuerdo al respecto¹⁶.

Pero la gravedad del asunto no reside en la mera confusión, sino en que numerosas sentencias, tanto de la propia Sala Segunda como de otros tribunales penales inferiores, han dado por sentado un criterio supuestamente adoptado por la Sala Segunda en un acuerdo no jurisdiccional —que, con mayor seguridad, podemos pensar que no se adoptó— y, posteriormente se han apoyado en él, con un indeseado efecto multiplicador del error¹⁷.

¹⁴ Se mencionan a continuación dos supuestos sobre los que en su momento alertaron Íñigo Corroza y Ruiz de Erenchun Arteché (2007, págs. 48 y 49).

¹⁵ Así, en relación con un (supuesto) acuerdo de 26 de febrero de 1999, la STS (2.ª) de 14 de octubre de 2005, ECLI:ES:TS:2005:6210, dice que «hay que partir como referente necesario que el Pleno no Jurisdiccional de Sala citado, acordó por una mayoría, exigua si se quiere, pero en definitiva mayoría de la Sala...». Hay otras más que citan tal acuerdo. Y, sin embargo, la STS (2.ª) de 22 de mayo de 2006, ECLI:ES:TS:2006:3428, afirmará que: «Tan complicado es este tema de las falsedades ideológicas que en un pleno no jurisdiccional de esta sala de lo Penal del Tribunal Supremo, celebrado el 26.2.1999, tras un amplio debate, se votó una determinada propuesta que quedó rechazada por ocho votos contra siete, sin que llegara a adoptarse resolución alguna». A este propósito, Carlos Granados Pérez (2009, pág. 372) dirá —se presupone que con directo conocimiento de causa— que «[l]a propuesta del ponente fue apoyada por siete Magistrados y ocho Magistrados no la apoyaron».

¹⁶ La STS (2.ª) de 7 de junio de 2006, ECLI:ES:TS:2006:4186, se refiere a un acuerdo de la Sala General de 28 de marzo de 2006, que —como se ha dicho— no se recoge en las bases de datos. Y, sin embargo, refiriéndose a este mismo (hipotético) acuerdo, la STS (2.ª) de 18 de julio de 2006, ECLI:ES:TS:2006:5136, dice que se trata de una «materia harto sensible que ha sido objeto de un reciente Pleno no jurisdiccional de esta Sala, que concluyó sin ningún acuerdo específico, al depender la respuesta de casos y situaciones».

¹⁷ En relación con el caso citado en la nota 15, una muy reciente sentencia de la Audiencia Provincial de Oviedo de 6 de marzo de 2026, ECLI:ES:APO:2026:941, en apoyo de su fundamentación, se remite a una STS (2.ª) de 20 de julio de 2023, ECLI:ES:TS:2023:3506, que dice textualmente: «Según hemos precisado en la reciente STS 269/2023, de 19 de abril, *continuada con una línea jurisprudencial que se remonta al Pleno no jurisdiccional de 26 de febrero de 1999 y que ha sido seguida en multitud de sentencias de esta Sala* (SSTS 817/1999, de 14 de diciembre; 1282/2000, de 25 de septiembre; 1649/2000, de 28 de octubre; 1937/2001, de 26 de octubre; 704/2002, de 22 de abril; 514/2002, de 29 de mayo; 1302/2002, de 11 de julio; 1536/2002, de 26 de septiembre; 325/2004, de 11 de marzo; 1302/2002, de 11 de julio; 1212/2004, de 28 de noviembre; núm. 1345/2005, de 14 de octubre; 37/2006, 25 de enero; y 298/2006, de 8 de marzo, 309/2012, de 12 de abril)...» (las cursivas están añadidas). Ristra de sentencias incluso del propio Tribunal Supremo apoyándose en un acuerdo no jurisdiccional de dudosísima existencia.

Lo que se acaba de señalar corrobora fehacientemente la anunciada dificultad que presentan estos acuerdos para su más preciso conocimiento y que, en algunos casos, conlleva unos errores notables.

En todo caso, de los datos existentes llama la atención la diversidad entre las salas del Tribunal Supremo, tanto en número de acuerdos adoptados como en el momento de su inicio y de su finalización. En este sentido, hay que reconocer que sobresale la Sala Segunda por su temprana utilización, la gran cantidad de acuerdos de esta índole adoptados, el «parón en seco» que se advierte a partir de 2018¹⁸ y la polémica suscitada por el contenido de algunos de ellos. Consecuencia lógica de lo cual ha sido —como ya se ha avanzado— la mayor atención prestada por la doctrina a los acuerdos no jurisdiccionales de la Sala de lo Penal.

2. CUÁL ES SU FINALIDAD

La existencia de estos acuerdos se suele justificar, por una parte, en razones de seguridad jurídica¹⁹, esto es, para que puedan ser más previsibles las sentencias que se vayan a dictar; y, por otra parte, en la igualdad en la aplicación de la ley, esto es, para que no haya diferencias en las soluciones adoptadas en casos similares. Así, se suele argumentar su conveniencia tanto cuando surgen innovaciones legislativas como cuando se producen resoluciones judiciales divergentes.

De hecho, el art. 264.1 LOPJ, que es el precepto en el que se vienen basando estos acuerdos (y que veremos con detenimiento más adelante), establece su finalidad en «la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales, especialmente en los casos en que los Magistrados de las diversas Secciones de la misma Sala o Tribunal sostuvieren en sus resoluciones diversidad de criterios interpretativos en la aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales».

Y dado que, además, en la interpretación y aplicación del *ius puniendi* es especialmente importante el mencionado principio de seguridad jurídica —donde la sujeción estricta al principio de legalidad debe ser intensamente exigida— y en el que las diferencias en la aplicación de la ley resultan aún más odiosas, vuelve

^Y en relación con el caso citado en la nota 16, también una muy reciente sentencia de la Audiencia Provincial de Badajoz de 20 de marzo de 2026, ECLI:ES:APBA:2026:438, para apoyar su postura se refiere «[a]l sentido del Acuerdo de Pleno no Jurisdiccional de esta Sala de Casación de 28 de marzo de 2006 cuando estableció “que los elementos del tipo objetivo del delito, incluidos los relativos a las circunstancias modificativas, deben constar en todo caso en el apartado de hechos probados de la sentencia, sin que sea posible complementarlos con el contenido de la fundamentación jurídica” —*vid. SSTs 972/2012, de 3 de diciembre; 858/2016, de 14 de noviembre; 270/2020, de 23 de enero; 350/2021 de 28 de abril; 136/2022, de 17 de febrero*» (las cursivas también están añadidas).

¹⁸ Algo sobre lo que volveremos más adelante, debido a su relevancia (véase *infra*, apdo. VIII,3).

¹⁹ Argumento en el que más se suele insistir. Valga por todos lo escrito por Íñigo Corroza y Ruiz de Erenchun Arteché (2007, pág. 106, entre otras).

a aparecernos como muy lógica la importancia dedicada a los acuerdos penales. En este sentido, los motivos que llevan a la Sala Segunda del Tribunal Supremo a reunirse en Pleno y a adoptar un acuerdo de este tipo, los han desgarnado así Íñigo Corroza y Ruiz de Erenchun Arteche²⁰: a) cuando se produce una reforma legal; b) por alguna decisión externa a la Sala pero que condiciona su actividad; c) la aparición de nuevas realidades sociales; d) la pretensión de colmar o complementar determinadas lagunas legales; y e) como medio para formular propuestas de modificación penal destinadas al legislador. En algún acuerdo temprano ya se indica lo siguiente:

Las reuniones de la Junta General, autorizadas por el artículo 264 de la Ley Orgánica del Poder Judicial constituyen un buen procedimiento para alcanzar la necesaria unificación de doctrina en la aplicación del ordenamiento jurídico. Podrán suscitarse las cuestiones penales sustantivas o también cuestiones procesales que surjan como consecuencia de cambios legislativos, o que no hayan sido resueltas de modo consolidado por la Sala o respecto a las que hayan surgido criterios distintos a los hasta ahora existentes. Tales cuestiones podrán plantearse con motivo de la deliberación de un determinado asunto, debiendo en tal caso decidir la Sala o Sección deliberante la procedencia de suspender el fallo hasta el debate por el Pleno de la doctrina que debe adoptarse. En cuanto a la vinculación de los Magistrados de la Sala a los acuerdos adoptados sobre unificación de doctrina en las Juntas del artículo 264 de la LOPJ se llega a la conclusión de que, aunque no siendo jurídicamente vinculantes, los acuerdos deben ser respetados, en aras del bien que debe prevalecer, que es la estabilidad y uniformidad de la doctrina jurisprudencial²¹.

En los acuerdos de las restantes salas no se suelen explicitar las razones que les han llevado a reunirse y a decidir sobre las diversas cuestiones, aunque parecen implícitas las dificultades que pueden plantear algunas novedades legislativas o la insatisfacción con alguna interpretación anterior. Así, por ejemplo, el acuerdo no jurisdiccional de la Sala Tercera de 3 de noviembre de 2021 se refiere —de manera muy genérica, eso sí— a este tipo de acuerdos como destinados a unificar criterios en «cuestiones hermenéuticas controvertidas o problemáticas, surgidas por lo general como consecuencia de un cambio legislativo, que no hayan sido resueltas por la Sala de modo consolidado, o sobre las cuales hayan aparecido criterios distintos a los hasta entonces existentes».

Si la Sala aclara y unifica su postura en estos casos que se presentan como difíciles y anticipa su criterio parecería que todo son ventajas. Y, efectivamente, estas razones son de innegable peso y valor; pero, como casi siempre, además de que la finalidad sea loable, el instrumento de su materialización debe ser acertado

²⁰ *Ibid.* (2007, págs. 50 a 61). Cada uno de ellos acompañado de algunos ejemplos que lo justifican.

²¹ Se trata del Acuerdo de pleno no jurisdiccional de 8 de mayo de 1997, recogido por Íñigo Corroza y Ruiz de Erenchun Arteche (2007, pág. 192).

y su contenido debe encajar en el ordenamiento en su conjunto. Aquí es donde vamos a encontrar algunas dificultades, especialmente para el caso de los acuerdos de la Sala Segunda, no solo por lo delicado de su función, sino también porque, en ocasiones, se ha interpretado que eran unos acuerdos que podían sobrepasar los límites de lo que se puede acordar en un pleno no jurisdiccional.

III. QUÉ SON Y QUÉ NO SON ESTOS ACUERDOS. LA APORTACIÓN DE LA SALA TERCERA

Como los contornos de estos acuerdos que aquí nos ocupan resultan un tanto difusos, procede precisar tres aspectos de los mismos.

A) El primero, es que tales acuerdos son resoluciones *judiciales*, porque se dictan por un órgano judicial, integrado por magistrados ordinarios —en principio, además, por todos los integrantes del órgano—, en el ámbito de la Administración de justicia²².

B) El segundo, es que son resoluciones *no jurisdiccionales*²³, ya que no están juzgando (y, menos aún, haciendo ejecutar lo ya juzgado) en una controversia formalmente judicializada. Esto es, no están interpretando y aplicando la ley a un caso concreto, en el que se espera su decisión autorizada, sino que lo que está haciendo el órgano judicial en pleno es: a) bien una interpretación *ex ante*, para una situación que se prevé vaya a producirse en un futuro más o menos inmediato, b) bien una interpretación *ex post*, para unificar *a futuro* posibles criterios dispares que se hubieran producido y que se considera una circunstancia que conviene superar.

La Sala Tercera ha sido muy clara²⁴ al sostener que estos acuerdos no son jurisdiccionales, fundamentándolo en cuatro razones:

²² Aunque hay que reconocer que la STS (3.ª) de 11 de mayo de 2009, ECLI:ES:TS:2009:5576, en relación con un acuerdo de la Junta de Unificación de Criterios de Magistrados de la Audiencia Provincial de Madrid, interpretó que los acuerdos adoptados al amparo del art. 264 LOPJ «no tiene[n] naturaleza, ni de resolución judicial, ni tampoco de acto administrativo». Pero parece bastante evidente que se refería a que no era una resolución *jurisdiccional* susceptible de recurso procesal alguno contra tal tipo de resoluciones; ni, por supuesto, se podían considerar impugnables por la vía establecida para los actos administrativos, como se pretendía en el recurso contencioso-administrativo que se resolvía (y acabaría desestimándose) en aquel caso.

²³ Las jurisdiccionales, como es bien sabido, habrán de subsumirse en las categorías de providencia, auto o sentencia (art. 245.1 LOPJ).

²⁴ En la importante STS (3.ª) de 8 de mayo de 2015, ECLI:ES:TS:2015:2240. Un breve comentario a este pronunciamiento en Raúl Cancio Fernández, «Los acuerdos de Pleno no jurisdiccionales y su equívoca sustantividad», en *Legal Today* de 24 de julio de 2015. Adviértase que esta sentencia es anterior (aunque solo en unos meses) a la decisiva modificación legislativa operada en este artículo ese mismo año 2015 (véase *infra* VI.3).

1ª) El propio texto del art. 264 LOPJ, que circunscribe su contenido y finalidad a lo meramente deliberativo.

2ª) Estos acuerdos no tienen lugar en el marco de un proceso judicial en tramitación, aun cuando se celebren para fijar criterios, «sino que se desenvuelven al margen del proceso, esto es, no administran propiamente justicia ni resuelven recursos»; añadiendo como refuerzo argumental lo dispuesto en el art. 12 LOPJ²⁵.

3ª) La tercera razón se basa en el derecho fundamental al juez legalmente pre-determinado, resultando evidente que un pleno de los del art. 264.1 LOPJ no lo es.

4ª) En fin, el último motivo es que el derecho fundamental a un proceso con todas las garantías no se cumple en estos casos porque la primera y primordial garantía para los justiciables es que la decisión final se produzca tras un debate procesal en el que se haya salvaguardado el derecho de defensa, lo que no resulta posible en los plenos del art. 264 LOPJ, «en los que por su propia mecánica no se contempla la intervención activa de los justiciables cuyos pleitos versan sobre la materia» abordada.

C) Pero, aunque no son resoluciones jurisdiccionales, *menos aún lo son de carácter gubernativo*, como pretende dejar bien claro esta misma sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Para ello, pormenoriza las razones en las que se basa: a) porque los órganos que las adoptan no son gubernativos; b) porque en tales plenos no se ejercen ni desarrollan funciones gubernativas; c) porque el carácter meramente deliberativo de estos plenos es incompatible con el carácter gubernativo, que requiere una operatividad y unos efectos jurídicos específicos, y por ello son impugnables, mientras que los del art. 264 LOPJ no lo son; y d) porque la alternativa de que «todo lo que no es jurisdiccional es gubernativo» desfigura la noción de acuerdos gubernativos, que quedarían reducidos a un «cajón de sastre», haciendo irreconocible el concepto de acuerdo gubernativo.

D) Para la Sala Tercera, *estos acuerdos no jurisdiccionales se acercarian mucho más a los propiamente jurisdiccionales que a los gubernativos*; lo que, en un párrafo cargado de significado, fundamenta «en que a través de ellos [se refiere a los no jurisdiccionales] se expresan criterios generales sobre la interpretación y la aplicación del Derecho sustantivo y procesal, que por su propia significación y funcio-

²⁵ Que ahora recordamos:

- «1. En el ejercicio de la potestad jurisdiccional, los Jueces y Magistrados son independientes respecto a todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial.
2. No podrán los Jueces y Tribunales corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por sus inferiores en el orden jerárquico judicial sino cuando administren justicia en virtud de los recursos que las leyes establezcan.
3. Tampoco podrán los Jueces y Tribunales, órganos de gobierno de los mismos o el Consejo General del Poder Judicial dictar instrucciones, de carácter general o particular, dirigidas a sus inferiores, sobre la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico que lleven a cabo en el ejercicio de su función jurisdiccional».

nalidad tienen una vocación de proyección (que no fuerza vinculante) sobre los pleitos que resuelvan los Magistrados que han conformado ese Pleno».

E) En resumen, y dicho ahora con nuestras propias palabras, estos acuerdos serían resoluciones «parajurisdiccionales», que resultan de utilidad —aunque no absoluta, como en seguida justificaremos— a efectos de seguridad jurídica. Pero que no pueden llegar a crear jurisprudencia (eso lo harán, en su caso, las posteriores sentencias que asuman los criterios recogidos en ellos); con unos límites a respetar que no debemos olvidar; y que, en la forma en que se nos han manifestado, presentan determinadas carencias que no se pueden pasar por alto.

IV. UNA DEBILIDAD CARACTERÍSTICA DE LA GRAN MAYORÍA DE ESTOS ACUERDOS: LA AUSENCIA DE MOTIVACIÓN

Llama mucho la atención que, cuando nos acercamos a los acuerdos no jurisdiccionales de las salas del Tribunal Supremo, en la gran mayoría de ellos —con algunas excepciones— una de las características más persistentes ha sido que estos acuerdos se presentan sin motivación que justifique suficientemente la opción interpretativa asumida.

Hay que reconocer que, al no tratarse propiamente de sentencias judiciales, no quedan afectadas por la exigencia constitucional del art. 120.3 CE (ni derivadamente, por las del art. 24 CE). Pero también es verdad que con ellos se está haciendo una labor «parajurisdiccional» y que una reunión de magistrados en pleno, que deben decidir sobre unas disposiciones jurídicas que presentan dificultades interpretativas de entidad, es evidente que no puede desarrollarse sin un debate y un intercambio de las posibles posturas al respecto. No es imaginable una realidad tal; pero es que, además, un puro *dictum* de la mayoría o incluso de la totalidad (que, a estos efectos, da lo mismo) resultaría inadmisibles por contrario al ejercicio racional de un poder del Estado como es el judicial y sería reconducibles a la categoría constitucional de «arbitrariedad» (*ex* art. 9.3 CE).

Es más, algunos acuerdos no han tenido inconveniente en explicitar que a su decisión había precedido un intenso debate²⁶, pero sin recoger la o las moti-

²⁶ Podemos citar, como ejemplos de lo dicho, estos dos:

A) El acuerdo no jurisdiccional de la Sala Primera de 18 de diciembre de 2006, en el que se refiere un «amplio debate» sobre las «razones que avalan a una u otra postura» y que, «[t]ras la votación, obtiene mayoría la opción denominada criterio amplio», que es el acuerdo que se adopta. Pero sin recogerse la motivación subyacente.

B) El acuerdo no jurisdiccional de la Sala Segunda de 24 de mayo de 2017, en el que también se indica que se abrió «un turno de debate» y que «tras varias intervenciones» se aprobó por unanimidad el acuerdo. Pero de cuyas razones sustantivas tampoco hay reflejo alguno en el acuerdo aprobado.

vaciones en liza y, sobre todo, el mayor valor de aquella por la que se decanta el acuerdo decidido²⁷.

Todo ello resulta aún más llamativo cuando, por ejemplo, un acuerdo no jurisdiccional decide el mantenimiento de otro anterior²⁸, su reinterpretación²⁹ o, incluso, su sustitución³⁰; pero produciéndose todos ellos sin una mínimamente suficiente motivación de tales opciones o vaivenes interpretativos.

La cuestión adquiere mayor envergadura cuando posteriores sentencias utilizan como argumento y motivación de su decisión el acuerdo no jurisdiccional previo, adoptado sin motivación. Ha de reconocerse que, en la gran mayoría de los casos, esta no suele ser la motivación única de las sentencias que lo aplican; pero ya solo el hecho de fundamentar una decisión jurisdiccional con un acuerdo no jurisdiccional inmotivado —aunque no sea el único argumento, se insiste— no parece muy adecuado y añade un punto de gravedad a la ausencia motivacional de los acuerdos que ahora nos ocupan³¹.

Si bien a este respecto tenemos que hacer una matización y una salvedad. La primera consiste en que, entre algunos acuerdos de los más recientes, parece advertirse cierta mayor preocupación al respecto, como sucede en la Sala Primera³². Sin embargo, la Sala Segunda ha seguido con su inveterado hábito de no

²⁷ En su recopilación, Granados Pérez (2009, pág. 541) dice omitir intencionadamente el contenido de las deliberaciones y el nombre de los magistrados intervinientes, aun a riesgo de que «pudiera dar lugar a interpretaciones bien alejadas de la realidad», afirmando que en todos los casos se habían estudiado con profundidad los temas y los debates habían sido de gran altura jurídica.

²⁸ Véase el acuerdo no jurisdiccional de la Sala Segunda de 23 de febrero de 2001 que decide el mantenimiento del acuerdo de 21 de mayo de 1999, que se transcribe literalmente.

²⁹ Como sucede con el acuerdo no jurisdiccional de la Sala Segunda de 27 de noviembre de 2007, con respecto al de 20 de diciembre de 2006.

³⁰ Véase el acuerdo no jurisdiccional de la Sala Segunda de 3 de junio de 2015, con respecto al de 28 de noviembre de 2006.

³¹ Refiriéndonos a esta ausencia de fundamentación jurídica son muchos los autores que la han reprochado. Valga aquí con la cita de Íñigo Corroza y Ruiz de Erenchun Arteché (2007), quienes señalaron que «deberían estar motivados. Ya hemos dicho anteriormente que los Acuerdos se basan más en un argumento de autoridad (proviene del Tribunal Supremo) que en un argumento racional, por lo que resulta ineludible que el Tribunal Supremo muestre su razonamiento, esto es, que motive sus decisiones. Puede objetarse que esto se hace efectivamente en las sentencias posteriores que recogen los Acuerdos, pero la realidad pone de manifiesto que esto no siempre ocurre» (págs. 119-120). En similar sentido Araceli Manjón-Cabezas Olmeda (2008), «¿Son vinculantes los acuerdos del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo? (A propósito del Acuerdo de 28 de julio de 2006)», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 10-12, pág. 02:13.

³² Lo que se puede apreciar ya, a diferencia de los anteriores, en sus últimos cinco acuerdos no jurisdiccionales: de 30 de diciembre de 2011, de 27 de enero de 2017, de 18 de diciembre de 2019, de 26 de enero de 2022, de 27 de enero de 2026 —referido a la problemática suscitada por los recursos en masa con ocasión del «cártel de los camiones», dispone

fundamentarlos³³. La Sala Cuarta, que solo ha dictado tres acuerdos de este tipo (entre 2013 y 2016), sí que ha mostrado una mayor preocupación por el aspecto de su motivación³⁴. Y los de la Sala Quinta, que son solo cuatro (entre 2006 y 2010), se formulan todos ellos con proposiciones totalmente apodícticas³⁵.

La salvedad se refiere, sobre todo, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo, pues hace un esfuerzo argumentativo evidente para justificar la interpretación legal que adopta y que se propone aplicar³⁶.

En fin, desde otro punto de vista, esta insuficiencia de motivación será un argumento más para negar el carácter vinculante de estos acuerdos. Discutida cuestión que abordamos seguidamente.

V. ¿SON VINCULANTES LOS ACUERDOS NO JURISDICCIONALES?

Sobre todo, al hilo de algún acuerdo de la Sala Segunda, se ha planteado sin ambages que estos acuerdos debían ser vinculantes u obligatorios, en el sentido de que debían ser seguidos en las posteriores sentencias en las que se ventilase la cuestión «acordada», tanto para los magistrados que hubiesen asistido a la sesión en la que se adoptó el acuerdo como para los de otros órganos judiciales sometidos, vía recurso, a su criterio. Dicho de otra manera, que, en las resoluciones jurisdiccionales en las que se fuese a aplicar el punto acordado, lo decidido en el pleno no jurisdiccional resultaba de imperativa observancia.

que «[p]ara la adecuada difusión y publicidad del presente Acuerdo se remitirá copia del mismo al Centro de Documentación Judicial, para su inclusión en la página web www.poderjudicial.es, y al Consejo General de la Abogacía Española, para su conocimiento y remisión, en su caso, a los distintos Colegios de la Abogacía»— y de 15 de abril de 2026.

³³ Aunque, entre algunos de los más recientes —recuérdese que el último es de 2018—, intente reflejar alguna mayor transparencia, ya que se indican los magistrados asistentes al pleno, pero nada más: [véanse sus acuerdos no jurisdiccionales de 23 de mayo de 2017, de 24 de mayo de 2017 (dos) y de 25 de mayo de 2017].

³⁴ Como puede advertirse consultando los de 5 de junio de 2013 y 6 de julio de 2016.

³⁵ Así, el primero, que es de 2 de noviembre de 2006, dice textualmente: «Los Autos relativos a la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad, no son susceptibles de recurso extraordinario de Casación». Y el último, de 26 de octubre de 2010: «El delito de Abandono de residencia previsto en el art. 119 del Código Penal Militar, sigue siendo aplicable tras la derogación del artículo 175 de las RR.OO. para las FAS».

³⁶ Véase su acuerdo de 3 de noviembre de 2021, en el que decide sobre seis discutidas cuestiones relacionadas con el recurso de casación. Así como el de 26 de noviembre de 2025, que decide sobre dos cuestiones bien diferentes, como son: a) la de la competencia para conocer de las medidas cautelares o cautelarísimas solicitadas en un recurso de casación y b) la del alcance de los poderes generales notariales o *apud acta* en relación con la posibilidad de recibir pagos en favor del poderdante.

En principio, parecería que, para un acuerdo que no manifiesta jurisdicción, no debía haber lugar a este tipo de planteamiento. Sin embargo, probablemente con la finalidad de obtener un efecto más útil para su interpretación —la causa la planteamos en hipótesis, porque los acuerdos en tal sentido tampoco han aportado justificación expresa alguna de tal opción—, la Sala Segunda así lo afirmó con rotundidad en alguno de sus acuerdos no jurisdiccionales.

Pero, para no hacernos una idea equivocada, debemos adelantar que tal opción resultó ya enormemente discutida en su momento, la inmensa mayoría de la doctrina la rechazaba y la actual jurisprudencia también ha descartado tal vinculación. Veámoslo paso a paso.

No es hasta avanzado 2006 cuando surge esta cuestión con el acuerdo no jurisdiccional de la Sala Segunda de 18 de julio de 2006, en donde se afirma que estos acuerdos no jurisdiccionales «son vinculantes»³⁷. Además, se formula con carácter general y sin ningún fundamento normativo o justificación legal, sino solo su pura afirmación³⁸.

Hasta ese momento, sin embargo, parecía indubitado que no lo eran³⁹. Así, uno de los primeros acuerdos de este tipo, reflexionando sobre el art. 264 LOPJ, decía que «en cuanto a la vinculación de los Magistrados de la Sala a los acuerdos adoptados sobre unificación de doctrina, se llega a la conclusión de que aunque no siendo jurídicamente vinculantes, los acuerdos deben ser respetados, en aras del bien que debe prevalecer, que es el de la estabilidad y uniformidad de la doctrina jurisprudencial»⁴⁰. Se explicita, así, la conveniencia de que se sigan los acuerdos de este tipo, si bien negando su obligatoriedad jurídica, y con referencia

³⁷ Acuerdo que consta de dos puntos —de hecho, en la recopilación de Íñigo Corroza y Ruiz de Erenchun Arteché (2007, págs. 410 a 413) aparecen como dos acuerdos diferentes, los números 137 y 138, respectivamente—, el primero para decir que el entonces vigente art. 301 CP no excluía, en todo caso, el concurso real con el delito antecedente y que para el conocimiento de estos casos la Sala se constituiría con un mínimo de cinco magistrados. Y el segundo, que es el que aquí interesa, dice textualmente: «Los acuerdos de Sala General (Pleno no jurisdiccional) son vinculantes». Granados Pérez (2009, pág. 17) precisa que este acuerdo «se decidió por unanimidad».

³⁸ Lo que, a efectos del análisis de la validez jurídica de este acuerdo, recuerda un poco —si se permite la licencia— a la hazaña del barón de Münchhausen, que, para salvarse de su hundimiento, se elevó a sí mismo tirando con fuerza de sus propios cabellos.

³⁹ Íñigo Corroza y Ruiz de Erenchun Arteché (2007, pág. 108) interpretan que se podría considerar *sensu contrario* un precedente de la discutida vinculatoriedad el acuerdo no jurisdiccional de 27 de abril de 2005, en cuyo primer punto (en relación con un determinado tipo de delito) se acordó, textualmente: «[L]os magistrados integrantes de la correspondiente sección que debe conocer el asunto, que resuelvan el mismo con libertad de criterio». Así, estos dos autores señalan (¿un tanto forzosamente?) que esta «expresa invocación a la libertad de criterio permite inferir la ausencia de libertad en el resto de materias objeto de Acuerdos».

⁴⁰ Acuerdo de la Sala Segunda de 8 de mayo de 1997, que se ha recogido en su integridad en el texto al que se refiere la nota 21.

expresa a los magistrados de la propia Sala —esto es, una «autovinculación» o vinculación «interna»—, pero no a otros.

También la jurisprudencia anterior de la propia Sala Segunda parecía inclinarse claramente por la no vinculatoriedad. Así se deduce de una sentencia de 1997, que se separa de un acuerdo no jurisdiccional anterior y lo hace con plena consciencia⁴¹; de otra sentencia de 2000, que también parece abonar esta interpretación⁴²; y claramente lo vemos en otra sentencia de 2004⁴³. A lo que podríamos añadir un auto de la Sala de lo Civil⁴⁴.

A partir del acuerdo de 2006, era lógico que la Sala Segunda intentara ser coherente con su polémico acuerdo. Así, una sentencia inmediatamente posterior entiende que debe «estricto respeto» a lo decidido en un pleno no jurisdiccional (aunque eso supusiera no atender a lo decidido por el Tribunal Constitucional)⁴⁵; otra, de 2007, también sigue la tesis de la vinculación⁴⁶; en 2010 parece ratificar

⁴¹ Se trata de la STS (2.ª) de 22 de marzo de 1997, ECLI:ES:TS:1997:2163, razonando en estos términos: «Conviene subrayar, sin embargo, que ese denominado Pleno no es el jurisdiccional previsto en el artículo 197 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino el marco de una deliberación más o menos oficiosa para examinar cuestiones doctrinales polémicas y alcanzar coincidencias básicas que más tarde puedan ser tenidas en cuenta en las causas concretas. Dicho de otro modo, se trata, si así se quiere, de un Pleno atípico y huérfano de todo valor jurisprudencial directo, pese a su gran importancia “ad intra”».

⁴² Es la STS (2.ª) de 28 de junio de 2006, ECLI:ES:TS:2000:5284, donde podemos leer: «Estos acuerdos plenarios no son jurisdiccionales ni crean jurisprudencia pero constituyen su normal y lógico antecedente y sus criterios interpretativos se van convirtiendo, sucesivamente, en doctrina jurisprudencial».

⁴³ STS (2.ª) de 15 de diciembre de 2004, ECLI:ES:TS:2004:8114, ponente señor Granados Pérez, donde se dice que estos acuerdos «no pasan de ser reuniones o juntas de los Magistrados de la Sala para unificación de criterios y la coordinación de las prácticas procesales, en conformidad con lo que se dispone en el artículo 264 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, acuerdos que no son jurídicamente vinculantes, por lo que difícilmente puede alegarse su infracción como vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva».

⁴⁴ ATS (1.ª) de 25 de noviembre de 2003, ECLI:ES:TS:2003:12403A, donde se afirma que «no cabe atribuir valor normativo de ninguna clase a las conclusiones alcanzadas en la Junta General de Magistrados celebrada el día 12 de diciembre de 2000, al amparo de lo que prevé el art. 264.1 LOPJ, como tampoco cabe reconocerles en sí mismas valor vinculante alguno, ni mucho menos conferirles el carácter de instrucción o de norma o instrumento normativo de desarrollo de la Ley».

⁴⁵ Hablamos de la STS (2.ª) de 24 de julio de 2006, ECLI:ES:TS:2006:8784. Los dos votos particulares no hacen referencia a la cuestión que ahora nos ocupa. La discrepancia con el Tribunal Constitucional, indicada en el texto, lo era en relación con la STC 63/2005, de 14 de marzo, ECLI:ES:TC:2005:63.

⁴⁶ STS (2.ª) de 22 de enero de 2007, ECLI:ES:TS:2007:103, donde se afirma: «En esta situación, y siendo la finalidad de tales plenos no jurisdiccionales resolver de manera uniforme los problemas interpretativos de la ley penal con objeto de garantizar la seguridad jurídica, resulta obligado seguir el criterio expresado en dicho Pleno, que contó con el apoyo de la mayoría de sus integrantes».

(al menos, formalmente) que los acuerdos son vinculantes, aunque lo hace de una manera un tanto confusa⁴⁷; otra sentencia de 2011, aunque manteniendo la tesis de la vinculación, matiza algo el acuerdo de 2006 (sobre el que añade que se adoptó por unanimidad)⁴⁸.

En 2016 ya se aprecia un punto de inflexión al respecto, al reconocerse expresamente que los acuerdos no jurisdiccionales:

[...] no son técnicamente y desde el punto de vista jurídico vinculantes, pero sí tienen la capacidad de orientar y sugerir con vehemencia el respeto a los mismos dada la función nomofiláctica de unificación de criterios que tiene atribuido el Tribunal Supremo. Es cierto que el Acuerdo carece de fundamentación y contradicción, pero la fuerza necesaria la impondrá la jurisprudencia que uniformemente lo respalde, como ha ocurrido en este caso⁴⁹.

⁴⁷ Es la STS (2.ª) de 29 de septiembre de 2010, ECLI:ES:TS:2010:5290, y, en primer lugar, dice que cuando se plantea una cuestión a un pleno no jurisdiccional esa opinión no es jurídicamente vinculante, pero sí relevante. Sin embargo, un poco más adelante, recuerda el tan citado acuerdo de 18 de julio de 2006 que sus decisiones son vinculantes, para añadir que «[r]ealmente no podía ser de otra manera porque caso contrario resultaría ineficaz e inútil tales acuerdos».

⁴⁸ STS (2.ª) de 24 de mayo de 2011, ECLI:ES:TS:2011:3119, puesto que afirma textualmente lo siguiente: «Los acuerdos no jurisdiccionales no son leyes, ni siquiera sentencias y por tanto no son jurisprudencia del Tribunal Supremo, sino que son instrumentos de actuación de este tribunal para posibilitar su opinión doctrinal sobre asuntos de discutida y discutible interpretación. Con ellos se pretende llevar a cabo su función de unificación de la doctrina penal y, en definitiva, otorgar seguridad jurídica en la aplicación de la Ley. Este mecanismo que son los acuerdos pretende dar respuesta a las expectativas de seguridad que se le dirijan cuando al mismo tiempo expectativas de seguridad sobre la aplicación de la ley. El contenido de los acuerdos va dirigido de manera directa a la actuación del Tribunal Supremo —en el Pleno de 18-7-2006 se decidió por unanimidad que los acuerdos de la Sala General (Pleno no jurisdiccional) son vinculantes para los miembros de la Sala— y de manera indirecta para los jueces y magistrados de instancias inferiores. De manera indirecta porque los acuerdos anunciarán cuál va a ser a partir de ese momento la doctrina del Tribunal Supremo para los supuestos en cuestión, pero la vinculación jurídica se dará a partir del momento en que crean jurisprudencia, dado que aun cuando estos acuerdos plenarios no son ciertamente, jurisdiccionales, ni crean jurisprudencia, sí constituyen su normal y lógico antecedente y sus criterios interpretativos se van convirtiendo sucesivamente, en doctrina jurisprudencial».

⁴⁹ STS (2.ª) de 13 de junio de 2016, ECLI:ES:TS:2016:2719. En este sentido, no estará de más señalar, porque nos evidencia su importancia práctica, que estos acuerdos se han citado y se siguen citando en numerosas ocasiones en la fundamentación de posteriores sentencias, tanto de la propia Sala Segunda como de las audiencias provinciales, a la par y, formalmente, en pie de igualdad con anteriores sentencias. Así, lo podemos apreciar, por ejemplo, en la reciente STS (2ª) de 14 de enero de 2026, ECLI:ES:TS:2026:28, donde, tras una larga ristra de sentencias previas que abonaban la interpretación que se adopta, sin solución de continuidad, se recoge también un Acuerdo no jurisdiccional de 2005.

Por lo que hace a la doctrina, ya hemos dicho que se ha mostrado abrumadoramente en contra de reconocerles carácter vinculante a estos acuerdos⁵⁰. No obstante, manifestándose en sede doctrinal, un magistrado de la Sala Segunda ha defendido la vinculación «interna» (esto es, para los propios magistrados de la sala) establecida por el acuerdo de 2006⁵¹. Aunque para otro magistrado de la misma sala las cosas no están tan claras, ni mucho menos⁵².

A la vista de todo lo anterior procede que formulemos ya nuestra opinión al respecto. Así, sin dejar de reconocer que los acuerdos no jurisdiccionales de sala pueden ser muy valiosos si sirven para garantizar una mayor previsibilidad y si evitan disparidades de criterios interpretativos a la hora de dictar sentencias, debe afirmarse también que no pueden ser vinculantes, ni siquiera para los miembros que componen la sala que haya adoptado tal acuerdo⁵³. Veamos las razones de mayor peso que lo avalan.

En primer lugar, procede recordar que ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial ni en las leyes procesales existe una previsión tal. Antes al contrario, como veremos un poco más adelante, el precepto en el que se basa su adopción —y desde su más inicial redacción— contiene un apartado que garantiza expresamente la independencia judicial de las secciones para el enjuicia-

⁵⁰ Lo que podemos personalizar en una autora que desgrana con acierto y contundencia los argumentos principales para tal postura contraria. Se trata de Araceli Manjón-Cabezas Olmeda (2008, págs. 02:5-02:8). Algo más «comprensibles» con este tipo de acuerdos (*rectius*, con su utilidad para la seguridad jurídica) se muestran Íñigo Corroza y Ruiz de Erenchun Arteché (2007, págs. 111 y 112), que, sin defender la vinculación estricta, se decantan por un «pacto de caballeros» entre los magistrados del pleno, a efectos de su seguimiento.

⁵¹ Se trata de Juan Saavedra Ruiz (2008), «Acuerdos del Pleno no jurisdiccional de la Sala II del Tribunal Supremo», en el número monográfico sobre *Jurisprudencia penal (2005-2007): análisis crítico*, de *Estudios de Derecho Judicial*, 120, págs. 2 y 3. Su argumento principal lo recogemos *infra* en la nota 54.

⁵² Así, Antonio del Moral García (2018), en «Precedente judicial en el ordenamiento español», *Primer Cuaderno de Derecho Judicial Comparado*, pág. 95, se muestra bastante crítico con la vinculación, incluso «interna», y se refiere a la paradoja que supone que «la propia sala segunda del Tribunal Supremo adoptó al amparo de esa norma [se refiere al art. 264 LOPJ] un acuerdo no gubernativo por una mayoría no abrumadora, aunque sí holgada (varios magistrados votaron en contra), estableciendo que los criterios proclamados de esa forma son vinculantes (!). Pero ¿ese acuerdo estableciendo la vinculatoriedad es vinculante? ¡Para varios de los magistrados, no! Tampoco para ellos». Añadiendo, de seguido, que «se acepta en general que los acuerdos en cuanto luego son plasmados en sentencias jurisdiccionales acabarán teniendo el valor vinculante que se puede atribuir a la misma jurisprudencia».

⁵³ Para los órganos judiciales inferiores ya hemos visto que si una resolución suya se aparta de un acuerdo no jurisdiccional esa no es razón suficiente para interponer un recurso, sino que la razón de su posible anulación lo será, en todo caso, el apartamiento de la jurisprudencia. Véase, al respecto, el llamativo (y aislado) caso que se cita en la nota 56.

miento y la resolución de los procesos que se presenten⁵⁴. Además, si las sentencias jurisdiccionales propiamente dichas tienen un grado de vinculación que no es absoluto —pues, como es bien sabido, con algunos determinados límites (como son el respeto a la igualdad en la aplicación de la ley y a la interdicción de la arbitrariedad, además de la debida motivación, que incluya la consciencia del cambio y de la voluntad de su perduración), en nuestro sistema el apartamiento de la propia jurisprudencia es posible—, menos aún lo pueden tener unos acuerdos no jurisdiccionales que se adoptan con cierta discrecionalidad (pues su adopción no viene *ex lege* obligada); que no tienen una regulación mínimamente detallada; de los que, en la gran mayoría de los casos, no se conocen los términos de su planteamiento y debate; en los que se decide sin oír a parte alguna; de los que su motivación queda sin explicitarse; sin que las opiniones discrepantes queden recogidas y, por tanto, conocidas; y que, paradójicamente, en ocasiones modifican o dejan sin efecto acuerdos anteriores.

Planteándolo más crudamente, si en una sección la mayoría de sus magistrados decide apartarse de lo dicho por el Pleno en un acuerdo no jurisdiccional previo, ¿se podría pretender la anulación de dicha sentencia por una razón tal, teniendo en cuenta que no existe previsión semejante al caso? A esto ya respondió negativamente la propia Sala Segunda en 2004⁵⁵. Pero el apartamiento de tal decisión no jurisdiccional por alguno de los magistrados, ¿podría llegar a ser susceptible de reproche disciplinario⁵⁶? Parece claramente que tampoco, al menos mientras se haga

⁵⁴ Previsión que, para Saavedra Ruiz (2008, pág. 3), no es aplicable a los acuerdos no jurisdiccionales del Alto Tribunal. Lo que fundamenta en que, como el Tribunal Supremo tiene *ex art.* 123 CE la función de unificar la interpretación y aplicación de la legislación ordinaria, «debe llegarse a la conclusión que el art. 264 LOPJ no es plenamente aplicable al caso de la Sala no jurisdiccional del Tribunal Supremo, en cuanto establece que no son jurídicamente vinculantes los acuerdos adoptados en la misma. Con ello internamente está justificada la naturaleza vinculante de dichos acuerdos (Acuerdo de 18/07/06), pues dicha Sala desempeña funcionalmente el papel que corresponde a los Plenos jurisdiccionales, cuya convocatoria reiterada no sería operativa, aun cuando el precedente estará constituido por las sentencias que aplican la doctrina contenida en los Acuerdos». Esta misma tesis la reitera este autor en su trabajo (2011), «Últimos acuerdos del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Periodo 2010-2011», *Cuadernos digitales de Formación*, 42, pág. 3.

⁵⁵ En su STS de 15 de diciembre de 2004, ECLI:ES:TS:2004:8114, citada en la nota 43, argumentando que «[o]lvida el recurrente que el cauce procesal esgrimido se refiere a la infracción de un precepto penal de carácter sustantivo u otra norma jurídica del mismo carácter que deba ser observada en la aplicación de la Ley Penal y los acuerdos no jurisdiccionales de la Sala, a uno de los cuales se refiere el motivo, no pasan de ser reuniones o juntas de los Magistrados de la Sala para unificación de criterios y la coordinación de las prácticas procesales, en conformidad con lo que se dispone en el artículo 264 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, acuerdos que no son jurídicamente vinculantes, por lo que difícilmente puede alegarse su infracción como vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva».

⁵⁶ Aunque recuérdese que, frente al apartamiento de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en cierta ocasión se llegó a condenar a un magistrado por prevaricación (judicial) dolosa.

en circunstancias ordinarias (esto es, no mediando ilícito penal). Si las respuestas son negativas, la vinculación de los acuerdos se presenta más indefendible aún.

En fin, no resulta desdeñable tener en cuenta que una rígida asunción de la vinculatoriedad de estos acuerdos no jurisdiccionales puede petrificar determinadas interpretaciones de la ley, evitando que evolucione la jurisprudencia y forzando que nuevos casos sometidos a enjuiciamiento que pudieran merecer soluciones más matizadas o distintas de las existentes hasta ese momento, sean resueltos con soluciones quizá ya periclitadas.

Por otro lado, la irrecurribilidad de estos acuerdos creo que es un poderoso argumento en contra de su vinculatoriedad, pues no están sometidos a control jurídico ninguno.

Reiterando que la previsibilidad y la coherencia de los órganos judiciales y, destacadamente, del Tribunal Supremo cuando interpretan y aplican la ley es un valor muy positivo, hay que indicar que tampoco es el único y que ha de cohonestarse y convivir con otros, destacadamente, el de la independencia judicial. Además, debe ser coherente con el sistema jurisdiccional en su conjunto, no siendo el nuestro el de un férreo sometimiento a los precedentes existentes, como es sabido y está muy asumido.

VI. ¿CONSTITUYEN UNA INTERFERENCIA EN LA FUNCIÓN DEL LEGISLADOR?

Nos referimos en este apartado a otro límite que deben respetar estos acuerdos, como es el del respeto a la división de poderes. Quiere decirse con ello que,

Sentencia que, ha de adelantarse ya, resultó fuertemente controvertida. Se trata de la STS (2.ª) de 11 de diciembre de 2001, ECLI:ES:TS:2001:9695, en la que el delito del magistrado instructor fue por dictar como ponente un auto que no seguía la interpretación de la Sala Segunda en materia de prescripción del delito. Así razonó la sentencia casacional confirmatoria de la condena: «el auto analizado no solo se aparta de la doctrina consolidada en sede jurisprudencial existente en esta materia, sino que sostiene posiciones que no son jurídicamente asumibles por lo que debe estimarse como injusto en cuanto se aparta de la legalidad, en el sentido en que esta Sala Casacional, en su función de policía jurídica y por lo tanto como garante del principio de seguridad jurídica, esencial en todo ordenamiento jurídico, ha determinado en relación a la prescripción, cómputo e interrupción». La interpretación del magistrado condenado sería, curiosamente, la después seguida por el Tribunal Constitucional (en su STC 63/2005, de 14 de marzo, ECLI:ES:TC:2005:63), dando lugar a un episodio de enfrentamiento nada edificante entre la Sala Segunda y el Alto Tribunal. Enfrentamiento por la cuestión de la prescripción delictiva que adquirió su máximo punto de gravedad (de rebeldía, incluso) con el (doble) acuerdo no jurisdiccional del Pleno de la Sala Segunda de 25 de abril de 2006. A título puramente ilustrativo otro fuerte desencuentro entre ambos lo encontramos en el Acuerdo no jurisdiccional del Pleno de la Sala Segunda de 26 de febrero de 2008.

con el pretexto de ofrecer una interpretación congruente y más «segura», un acuerdo de este tipo no puede suplantar al legislador, ni decidir algo *contra legem*. Ese límite, vigente también para las sentencias, nunca puede ser traspasado.

A este respecto, algún autor ha criticado la «apariencia cuasi normativa» de estos acuerdos⁵⁷. Y es cierto que, sobre algunos de ellos, ha planeado la tacha de su exceso, con pretensiones propias del legislador⁵⁸.

Es más, la formulación apodíctica de tantos de estos acuerdos no jurisdiccionales —a la que ya nos hemos referido— adquiere resonancias propias del viejo aforismo, ahora reelaborado, *voluntas facit legem*.

⁵⁷ Antonio García-Pablos de Molina (2007), «Relevancia de los cambios de criterio de la doctrina jurisprudencial y los plenos no jurisdiccionales del Tribunal Supremo», en el número monográfico sobre *Nuevas posiciones de la dogmática jurídica penal* de los Cuadernos de Derecho Judicial, VII, pág. 16.

⁵⁸ Incluso con relevancia constitucional. Véase el Acuerdo no jurisdiccional del Pleno de la Sala Segunda de 12 de mayo de 2005, dictado en su particular pulso con el Tribunal Constitucional, donde podemos leer: «La Sala Penal del Tribunal Supremo ha examinado la sentencia del Tribunal Constitucional 63/2005 y considera que la misma insiste en la extensión de la jurisdicción constitucional basándose en una interpretación de la tutela judicial efectiva que, prácticamente, vacía de contenido el art. 123 de la constitución española que establece que el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, por lo que, consiguientemente, le incumbe la interpretación en última instancia de las normas penales». Que se reitera con el de 25 de abril de 2006, que acuerda: «Mantener la actual jurisprudencia sobre la interrupción de la prescripción pese a la sentencia del Tribunal Constitucional 63/2005». Y cuya doctrina se refuerza con el de 26 de febrero de 2008: «La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo ha tenido conocimiento de la reciente sentencia dictada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional el pasado 20/02/08, que declara la nulidad de la nuestra de 14/03/03 y, tras su análisis, ratificamos nuestros precedentes Acuerdos de Sala General de 12/05/05 y 25/04/06, por cuanto el Órgano Constitucional reitera la extensión de su jurisdicción basándose de nuevo en una interpretación de la tutela judicial efectiva, en este caso, en relación con el potencial derecho a la libertad personal de los recurrentes, que vacía de contenido el art. 123 CE. Este precepto constitucional, dentro del Título correspondiente al Poder Judicial, tiene como misión preservar el debido equilibrio entre órganos constitucionales del Estado, en este caso, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, para asegurar el adecuado funcionamiento de aquél, de forma que se desconoce su esencia, fijando una interpretación de la legalidad ordinaria que sólo corresponde al Tribunal Supremo». Adviértase que ninguno de estos acuerdos menciona el art. 5.1 LOPJ («La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos»).

Estos acuerdos han llevado, incluso, a rememorar la práctica de los *arrêts de réglements*, tan denostada en su momento por los revolucionarios franceses⁵⁹ o la prohibición recogida en el art. 246 de la Constitución de Cádiz⁶⁰.

¿Qué podemos concluir, entonces? Nuestra opinión es que, inevitablemente, algunos de estos acuerdos no jurisdiccionales parece que intentan ponerse en el sitio de la ley, que desean condicionar su aplicación y pueden pecar de estar excesivamente «dirigidas»⁶¹, con el riesgo de que tales acuerdos se alejen de la disposición legal a aplicar y, por tanto, resulten demasiado «creativos», sobre todo porque —según nos muestra su práctica real— no les hace falta motivar el sentido otorgado a las disposiciones interpretadas.

Ahora bien, mientras estos acuerdos no jurisdiccionales se mantuvieran dentro de los márgenes interpretativos propios de la actividad jurisdiccional y, por tanto, con sometimiento a la ley (sin ignorarla ni malinterpretarla), no deberían presentar problema especial. El recuerdo de los *arrêts de réglements*, en la situación actual, tan diferente a la que existía cuando se pretendió acabar con aquel abuso, no parece que resulte una comparación de mucha utilidad, máxime teniendo en cuenta el papel que hoy en día desempeña el Tribunal Supremo, con su principal instrumento en el recurso de casación, ya muy objetivado (aunque esto con su modulación en la jurisdicción penal).

En definitiva, prescindiendo de algunos abusos que se han podido cometer, los problemas más destacados que presentan estos acuerdos no jurisdiccionales del Tribunal Supremo no creo que deberían cifrarse en este aspecto.

VII. SU FUNDAMENTO EN EL ART. 264 LOPJ. EVOLUCIÓN Y NUEVA PERSPECTIVA

1. UNA BASE LEGAL PRESUPUESTA, ESCASA Y POCO EXPLICADA POR EL TRIBUNAL SUPREMO

Hemos dejado para este momento, un tanto tardío, el análisis del fundamento normativo de estos acuerdos porque parecía mejor primero tener una idea

⁵⁹ Al respecto, valga aquí con la remisión a Santiago Muñoz Machado (2015), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general*, tomo II, Madrid: BOE. págs. 163 a 169. Recuérdese que en Francia el vigente art. 5 del Code civil dispone que «Il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises.»

⁶⁰ Donde se establecía que los tribunales no podían suspender la ejecución de las leyes «ni hacer reglamento alguno para la administración de justicia».

⁶¹ García-Pablos de Molina (2007, pág.17) ya señaló que, aunque estos acuerdos no vinculen a los magistrados, se orientan «a un modelo dirigista, piramidal y abreviado de creación de doctrina *consolidada* en detrimento de la evolución natural y espontánea y el dinamismo de la jurisprudencia» (cursivas en el original).

lo más exacta posible de los mismos y, a partir de ahí, abordar en mejores condiciones el artículo de la Ley Orgánica del Poder Judicial en el que se basan.

Conviene precisar que en la Ley Orgánica del Poder Judicial no se encuentra previsión expresa alguna sobre la adopción de este tipo de acuerdos no jurisdiccionales al que nos estamos refiriendo⁶². Pero, para la mayoría de la doctrina, resulta un criterio no discutido —y en el que tampoco se suele indagar con mayor profundidad— que el fundamento normativo de este tipo de acuerdos se encuentra en este art. 264 LOPJ⁶³.

También resulta bastante llamativo que son poquísimos los acuerdos no jurisdiccionales del Tribunal Supremo que se reclaman con tal apoyatura normativa⁶⁴. Si bien es cierto que se pueden encontrar algunas sentencias y autos del

⁶² «Salvo la *genérica* disposición del artículo 264 de la LOPJ», advirtieron tempranamente Íñigo Corroza y Ruiz de Erenchun Arteché (2007, pág. 51; cursivas en el original).

⁶³ Lo que, se insiste, en la mayoría de los casos suele darse por supuesto. Se refieren a este art. 264 LOPJ: Granados Pérez (2009, págs. 396-401). Emilio Cortés Becchiarelli (2006), «Muestras biológicas abandonadas por el sospechoso y validez de la prueba de ADN en el proceso penal (o sobre la competencia legislativa de la Sala Segunda del Tribunal Supremo)», *Revista Penal*, 18, pág. 46. Antonio García-Pablos de Molina (2007), «Relevancia de los cambios de criterio de la doctrina jurisprudencial y los plenos no jurisdiccionales del Tribunal Supremo», en el número monográfico sobre *Nuevas posiciones de la dogmática jurídica penal*, en *Cuadernos de Derecho Judicial*, 7, pág. 15. Juan Saavedra Ruiz (2008, págs. 1 y 2). Con un planteamiento más profundo (y muy crítico, en general, con el uso de este tipo de resoluciones judiciales), Araceli Manjón-Cabezas Olmeda (2008, pág. 02:18). José Muñoz Clares (2011), «Los llamados “acuerdos del Pleno no jurisdiccional” de la Sala Segunda del Tribunal Supremo», *Revista General de Derecho Penal*, 16, quien, sin embargo, descalifica radicalmente este tipo de acuerdos y sostiene que no hay precepto legal alguno que habilite a los plenos a dictar este tipo de resoluciones no jurisdiccionales. Isabel Tapia Fernández (2017), «¿El Tribunal Supremo legislador? (El valor normativo de la Jurisprudencia y de los Acuerdos no jurisdiccionales de la Sala Primera)», *Justicia*, 2, págs. 61 y 62. Sin perjuicio de alguna crítica sobre su uso, también se refiere al art. 264 LOPJ, como anclaje de estos acuerdos, Antonio del Moral García (2018, págs. 94 y 95). Francisco Monterde Ferrer (2018), «Acuerdos plenarios no jurisdiccionales y jurisdiccionales de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Seguridad jurídica e independencia judicial. (Discurso de Ingreso en la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación, pronunciado el día 25 de enero de 2018)», *Cuaderno*, 89, Publicaciones de la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación, pág. 12. Piedad González Granda (2019), «Los acuerdos plenarios no jurisdiccionales del Tribunal Supremo y la reforma del sistema impugnatorio de autos definitivos en el orden penal», *Revista General de Derecho Procesal*, 48, págs. 9 y 10. Muñoz Company (2019, pág. 25). Finalmente, Manuel Lucas Durán (2025), «Recurso de casación contencioso-administrativo y sentencias del Tribunal Supremo “de inadmisión” o “divergentes”», *Taxlandia* (blog fiscal y de opinión tributaria, fechado el 26 de junio de 2025).

⁶⁴ La Sala Primera del Tribunal Supremo sí que lo ha hecho en alguno de sus acuerdos, como son el de 18 de diciembre de 2007, el de 30 de diciembre de 2011 y el de 27 de enero de 2017, refiriéndose en los dos últimos a la «potestad» que otorga a las salas de justicia

Alto Tribunal que se refieren al mismo —sobre todo, de la Sala de lo Penal—, aunque muchas veces puramente de pasada⁶⁵.

Probablemente por su parquedad regulatoria, esta disposición ha suscitado serias dudas interpretativas⁶⁶.

Tras su redacción inicial de 1985, este art. 264 LOPJ ha tenido una modificación muy importante en 2015, que para algunos ha hecho cambiar totalmente su alcance e imposibilitaría ya su utilización por parte del Tribunal Supremo para dictar acuerdos no jurisdiccionales. Finalmente, de manera muy reciente (2025), se le ha añadido un nuevo apdo. 4, para adaptarlo a la nueva estructura organizativa de los vigentes tribunales de instancia⁶⁷.

en pleno este precepto. También la Sala Tercera, en el de 3 de noviembre de 2021, se ha referido a este art. 264.1 LOPJ, pero con un matiz que luego resaltaremos.

⁶⁵ Una ya antigua STS (2.ª) de 11 de mayo de 1994, ECLI:ES:TS:1994:3516, relataba que la sección correspondiente «solicitó la reunión de la Sala en Pleno en los términos del art. 264.1 LOPJ, que tuvo lugar el día 10 de Mayo de 1994», esto es, el día anterior al de la fecha de la sentencia. El acuerdo no jurisdiccional al que se refiere esta sentencia —y cuya interpretación será la que se siga en la misma en la misma— no está publicado oficialmente, pero sí que lo recoge Granados Pérez (2009, pág. 17), de donde lo toman (y complementan) Íñigo Corroza y Ruiz de Erenchun Arteche (2007, págs. 151-154). También hacen lo propio alguna otra, como la STS (2.ª) de 18 de mayo de 1999, ECLI:ES:TS:1999:3431; o, más recientemente, la STS (2.ª) de 24 de mayo de 2023, ECLI:ES:TS:2023:2430.

Entre los autos que mencionan este precepto orgánico, tenemos varios de la Sala de lo Civil, como son el ATS (1.ª) de 15 de marzo de 2005, ECLI:ES:TS:2005:3149A; el ATS (1.ª) de 12 de abril de 2005, ECLI:ES:TS:2005:4273ª; el ATS (1.ª) de 22 de julio de 2008, ECLI:ES:TS:2008:7457A. Y también podemos citar uno de la Sala de lo Social, como es el ATS (4.ª) de 11 de junio de 2014, ECLI:ES:TS:2014:10871A.

⁶⁶ Recuérdese, por ejemplo, lo que hemos dicho sobre la posible vinculatoriedad de los acuerdos adoptados con tal respaldo; o que, a esos efectos, para el magistrado Saavedra Ruiz, este artículo no resulta aplicable en su integridad a los plenos no jurisdiccionales del Tribunal Supremo.

⁶⁷ A modo puramente ilustrativo y sin trascendencia práctica alguna, podemos añadir que en 2017 el fiscal general del Estado propuso, de infructuosa manera (con toda lógica), una «reforma puntual» de este artículo consistente en que tales plenos no jurisdiccionales se pudiesen convocar también a instancias del fiscal general del Estado. Debe destacarse que, a pesar de que esta propuesta se formula en la Memoria hecha pública en 2017, sigue considerando a los plenos referidos en el art. 264.1 LOPJ como plenos *no jurisdiccionales*; interpretación incorrecta, como vemos un poco más adelante. La propuesta se contiene en la *Memoria presentada por el Fiscal General del Estado al Gobierno al inicio del Año Judicial, 2016*, Madrid, 2017, recogida en el capítulo VI («Propuestas de reforma legislativa»), págs. 892-894. Donde, tras una valoración general positiva de estos acuerdos —refiriéndose a los no jurisdiccionales, se insiste—, postula la adición de un último apartado con el siguiente contenido: «4. Cuando se trate de las salas del Tribunal Supremo, la propuesta para la convocatoria del Pleno a que se refiere el apartado primero de este artículo podrá ser a instancias del Fiscal General del Estado, para someter a la consideración de la Sala respectiva la interpretación de normas jurídicas o prácticas procesales, con la finalidad de unificar

A continuación, intentaremos recoger estos aspectos con la mayor claridad posible.

2. SU APARICIÓN EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE 1985

El artículo que nos ocupa, ubicado en el capítulo V («De la vista, votación y fallo») del título III («De las actuaciones judiciales») de su libro III («Del régimen de los juzgados y tribunales»), aparece ya con su actual numeración en el texto original de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

De los dos únicos apartados de los que se componía inicialmente, el primero recoge, por un lado, la finalidad de dichos acuerdos, que consiste en la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales entre las secciones de una sala y, por otro lado, la composición de la sala que los adopte, que se sobrentiende que lo será por *todos* los magistrados que la integren. Contenido que ya nos resulta sabido.

Pero algo sobre lo que no hemos visto que se insistiera tanto en la práctica de los acuerdos analizados es en el contenido del apartado segundo, que expresamente pretende salvaguardar la independencia de las secciones (y, por lo tanto, de cada uno de sus magistrados) cuando vayan a enjuiciar y decidir los procesos de los que luego conozcan.

A nuestros más acotados efectos, en este artículo se prevé que todos los magistrados que componen cada sala del Tribunal Supremo⁶⁸ puedan aunar criterios a efectos de la interpretación y aplicación de la ley. Finalidad que, parece obvio, redundará en beneficio tanto de la seguridad jurídica como de la igualdad en la aplicación de la ley. Pero todo ello con el límite expreso de la independencia de las secciones —esto es, de la de cada uno de los magistrados que las compo-

el criterio a seguir. En este caso, también quedará a salvo la independencia de las Secciones para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan, así como la independencia de la Fiscalía para el planteamiento de otros criterios de interpretación a los resueltos por el Pleno». A lo que añade un mecanismo expreso de salvaguardia:

«La reforma que se propone en ningún caso será vinculante para el Fiscal General del Estado, ni en la necesidad de plantear la convocatoria de Pleno, ni en la de asumir las líneas de interpretación propuestas. Del mismo modo, tampoco limitaría la capacidad de la Fiscalía para mantener ante los Tribunales líneas de interpretación divergentes de criterios jurisprudenciales consolidados cuando considere oportuno un replanteamiento de los mismos.

Por lo tanto, la reforma legislativa que se propone se plantea como una nueva herramienta para promover la seguridad jurídica y la unidad de actuación, preservando en todo caso la autonomía funcional de la Fiscalía».

⁶⁸ El precepto no se refiere únicamente al Supremo, sino que vale para otros tipos de salas o tribunales y, de hecho, así se ha utilizado también. Pero aquí ya hemos dicho que nos íbamos a referir únicamente al ámbito del Alto Tribunal al que se refiere el art. 123 CE, salvo alguna inevitable referencia de pasada.

nen— y, por lo tanto, garantizando su sometimiento único al imperio de la ley (art. 117.1 CE)⁶⁹.

3. LA IMPORTANTE REFORMA DE 2015 QUE PARECE TRASTOCARLO TODO

Con ocasión de la modificación de la Ley Orgánica del Poder judicial por la Ley Orgánica 7/2015⁷⁰, este art. 264 quedará, con sus tres apartados, como sigue:

1. Los Magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala se reunirán para la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales, especialmente en los casos en que los Magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala o Tribunal sostuvieren en sus resoluciones diversidad de criterios interpretativos en la aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales. A esos efectos, el Presidente de la Sala o Tribunal respectivo, por sí o a petición mayoritaria de sus miembros, convocará Pleno jurisdiccional para que conozca de uno o varios de dichos asuntos al objeto de unificar el criterio.
2. Formarán parte de este Pleno todos los Magistrados de la Sala correspondiente que por reparto conozcan de la materia en la que la discrepancia se hubiera puesto de manifiesto.
3. En todo caso, quedará a salvo la independencia de las Secciones para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan, si bien deberán motivar las razones por las que se aparten del criterio acordado.

Como inmediatamente se observa, además de intercalar un nuevo apdo. 2 y de una matización al final del apdo. 3, el aspecto más destacado es el de la referencia expresa que se hace en el apdo. 1, al *Pleno jurisdiccional*. Pues, hasta ahora, esta venía siendo la base legal para la adopción de los acuerdos *no jurisdiccionales* de cada pleno, precisamente.

El apartado IV de la exposición de motivos de la ley modificadora está íntegramente dedicado a este cambio, pero de una manera que, ciertamente, no clarifica la causa del viraje normativo:

⁶⁹ El texto original de este art. 264 LOPJ se recogía en estos términos:

- *1. Los Magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala se reunirán para la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales. Las reuniones se convocarán por el Presidente de la Sala, por sí, a petición mayoritaria de los Magistrados, así como en los demás casos que establezca la ley. Serán presididos por el Presidente de Sala.
2. En todo caso quedará a salvo la independencia de las Secciones para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan».

⁷⁰ De 21 de julio de 2015, con entrada en vigor el 1 de octubre de 2015 (disposición final décima), cuyo art. único 37 es el que modifica el art. 264.

Los ciudadanos siguen percibiendo como un síntoma de falta de seguridad jurídica la existencia de resoluciones diversas sobre una misma materia. Por ello, en el texto se ahonda en la necesidad de evitar resoluciones contradictorias entre Secciones de un mismo órgano judicial que conducen a una falta de predictibilidad de los pronunciamientos judiciales, lo que, en último término, se proyecta sobre el grado de seguridad jurídica de nuestro ordenamiento. Para ello, se introducen modificaciones en la regulación de los Plenos Jurisdiccionales para unificación de criterio previendo, por un lado, que formen parte de éstos los Magistrados que conozcan de la materia sobre la que existe la discrepancia y, por otro, que las Secciones deban motivar las razones por las que se apartan del criterio acordado en uno de estos Plenos⁷¹.

Como se advierte, no aporta mucho sobre el cambio de verdadera entidad —que es el paso de no jurisdiccional a jurisdiccional—, sino que se refiere a dos aspectos menores, y, en lo que vaya a resultar aplicable a las salas del Tribunal Supremo, solo en la exigencia de motivación expresa en caso de disonancia posterior de la sección con respecto a la sala.

¿En qué consiste, entonces, esta modificación y cuál es su relevancia?

A) La finalidad del «viejo» art. 264.1 LOPJ, que permitía la adopción de acuerdos no jurisdiccionales (la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales), es la misma que la del «nuevo» art. 264.1 LOPJ. Aunque ahora se insiste en su conveniencia cuando los magistrados de las secciones sostuvieren en sus resoluciones criterios diversos en la *aplicación de la ley* en asuntos similares. Esto es, parece que aquí el legislador ha querido decir que la sintonía interpretativa buscada es más pertinente cuando ya se ha consumado la disparidad en resoluciones *jurisdiccionales* anteriores. Si esto es así, ahora estamos más ante un remedio *ex post* que ante uno preventivo.

B) Pero la novedad de mayor entidad es que ahora esta finalidad se encarga al *pleno jurisdiccional*. Hay aquí un cambio de gran calado, pues parecen excluirse los plenos no jurisdiccionales —de los que hemos estado hablando hasta ahora— y deferirse la función unificadora a las *sentencias* de la sala y no a sus *acuerdos*.

Sin embargo, la desaparición de estos acuerdos no jurisdiccionales de pleno no resulta una consecuencia incontestable, pues veremos en seguida que hay un

⁷¹ Curiosamente, en el texto del Proyecto de Ley enviado al Congreso (*BOGG. Congreso de los Diputados*, Serie A, Proyectos de Ley, núm. 134-1, de 6 de marzo de 2015), como si de un acto fallido se tratara, su exposición de motivos se refería a los «Plenos no Jurisdiccionales» (pág. 3), aunque en el articulado ya aparecía como «Pleno jurisdiccional» (pág. 18). La exposición de motivos fue corregida durante la tramitación parlamentaria por una enmienda del Grupo Parlamentario Vasco, formulada «por coherencia» entre la exposición de motivos y el texto del Proyecto (véase *BOGG. Congreso de los Diputados*, Serie A, Proyectos de Ley, 134-2, de 6 de mayo de 2015, enmienda 33, págs. 21 y 22).

par de datos que, al menos por ahora, no permiten proclamar su definitiva desaparición *ex art. 264.1 LOPJ*.

C) El segundo apartado, añadido por esta modificación de 2015, explicita que la formación en pleno, unificadora de la doctrina, será la compuesta por *todos* los magistrados que, por reparto, conozcan de la materia discrepante. Es decir, todos los integrantes de una sala o de todo el tribunal. Esto último parece más difícil en el caso del Tribunal Supremo, donde estaremos hablando, como hasta ahora, del pleno de cada una de sus salas.

D) En fin, hay otro dato nuevo, añadido al apdo. 3, que tiende a reforzar la eficacia de la unificación de criterio abordada por el pleno jurisdiccional, como es que, si bien se mantiene la salvaguarda de la independencia de cada una de las salas —esto es, de cada uno de los magistrados que las integran—, ahora se incluye que, si en posteriores resoluciones se apartan de lo decidido, tienen que *motivar* las razones de su discrepancia con el criterio previamente adoptado.

Nada que objetar a esta exigencia de motivación reforzada en caso de apartamiento del criterio del pleno, que no empece, en absoluto, la independencia a salvaguardar y que tampoco resulta fuera de lugar. El problema estriba en la sanción de su incumplimiento, que no está prevista ni aquí ni en ningún otro lugar. Así pues, bien traída está esta última novedad, porque añade racionalidad y afianza tanto la seguridad como la igualdad de trato, pero queda al albur de que la mayoría discrepante, primero, quiera reconocer expresamente la separación del criterio unificado previo (cosa que como bien sabemos no siempre hacen las sentencias respecto de lo interpretado y resuelto por otras anteriores) y, segundo, que buenamente cumpla con la más intensa motivación ahora reclamada.

Antes de abordar específicamente el punto más delicado que ya hemos mencionado, cual es el de si perviven o debemos dar por periclitados los acuerdos no jurisdiccionales de pleno, resta por mencionar la más reciente modificación de este artículo y, con ello, poder tener la visión completa del vigente art. 264 LOPJ.

4. LA MODIFICACIÓN DE 2025 AL HILO DE LA REFORMA ORGANIZATIVA JUDICIAL

Muy recientemente el artículo que nos ocupa ha visto el añadido⁷² de un apdo. 4 que dice lo siguiente:

⁷² Adición operada por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero de 2025, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, con entrada en vigor el 23 de enero de 2025, cuyo art. 1, sesenta y cinco, es el que modifica este art. 264 LOPJ.

4. La Junta de Jueces y Juezas de Sección de un Tribunal de Instancia podrá reunirse para el examen y valoración de criterios cuando los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas que la integren sostuvieren en sus resoluciones diversidad de criterios interpretativos en la aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales.

En todo caso, quedará a salvo la independencia de los jueces, juezas, magistrados y magistradas para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan.

En su apdo. III, la exposición de motivos se refiere a esta adición en los siguientes términos:

Los artículos 169 y 170 regulan, respectivamente, la Junta de Jueces y Juezas del Tribunal de Instancia y la Junta de Jueces y Juezas de Sección y los pormenores relativos a su constitución y ámbito de actuación.

Como complemento de lo anterior, el apartado 4 del artículo 264 prevé la posibilidad de que la Junta de Jueces y Juezas de Sección del Tribunal de Instancia se reúna para el examen y valoración de criterios cuando los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas que la integren sostuvieren en sus resoluciones diversidad de criterios interpretativos en la aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales.

Como es sabido, el nuevo diseño organizativo acometido por esta ley orgánica se basa en gran medida en la creación de los tribunales de instancia, con sus secciones especializadas, en su caso. Atendiendo, entonces, a esta exposición de motivos, la adición que nos ocupa es un «complemento» de las previsiones sobre las juntas de jueces y juezas del tribunal de instancia, entre cuyas funciones están «tratar asuntos de interés común relativos a la actividad jurisdiccional» (art. 169.1 LOPJ) y «tratar aquellos problemas que les sean comunes» (art. 169.3 LOPJ), para lo cual podrán adoptar *acuerdos*⁷³, por mayoría simple, partiendo de un *quorum* de asistencia de la mitad más uno de sus miembros (art. 169.4 LOPJ). De todo esto bien puede deducirse que este sí puede ser un fundamento válido para adoptar acuerdos no jurisdiccionales por estos órganos judiciales.

Dado que el funcionamiento de esta nueva división organizativa es radicalmente diferente del propio de las salas del Tribunal Supremo, parece que el legislador ha querido mantener la posibilidad de estos acuerdos no jurisdiccionales en el caso de estos tribunales de instancia. Lo que también resulta coherente con que, a diferencia del apdo. 1, en este último y reciente apartado no se refiere al momento del *conocimiento* de uno o varios de dichos asuntos (que es lo propio de una resolución jurisdiccional) y solo dice que la junta de jueces y juezas *podrá reunirse*, a diferencia del *se reunirán* para el caso del Tribunal Supremo.

⁷³ Denominación que, recuérdese, el art. 244.1 LOPJ reserva para las resoluciones de los tribunales cuando no estén constituidos en Sala de Justicia o cuando tengan carácter gubernativo.

Pero, se insiste, la pervivencia de los acuerdos no jurisdiccionales solo está expresamente prevista en los tribunales de instancia (y a partir de 2025), quedando excluida en el Tribunal Supremo.

Ya solo resta por indicar que la cláusula de salvaguarda de la independencia de los jueces y juezas con respecto a los acuerdos alcanzados en la junta respectiva no incluye la exigencia de motivación *ad hoc* en caso de apartamiento del acuerdo previo cuando vayan a enjuiciar y resolver los asuntos de que se trate, es decir, cuando posteriormente adopten resoluciones jurisdiccionales sobre tales cuestiones. Lo que abonaría aún más que lo decidido en las juntas a las que se refiere este art. 264.4 LOPJ son acuerdos no jurisdiccionales.

5. LA VIGENTE REDACCIÓN DEL ART. 264 LOPJ Y SU ALCANCE

Ya que lo hemos visto todo un poco parcelado, quizás no esté de más recoger ahora la redacción completa y actualizada del artículo que estamos tratando en este apartado.

1. Los Magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala se reunirán para la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales, especialmente en los casos en que los Magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala o Tribunal sostuvieren en sus resoluciones diversidad de criterios interpretativos en la aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales. A esos efectos, el Presidente de la Sala o Tribunal respectivo, por sí o a petición mayoritaria de sus miembros, convocará Pleno jurisdiccional para que conozca de uno o varios de dichos asuntos al objeto de unificar el criterio.

2. Formarán parte de este Pleno todos los Magistrados de la Sala correspondiente que por reparto conozcan de la materia en la que la discrepancia se hubiera puesto de manifiesto.

3. En todo caso, quedará a salvo la independencia de las Secciones para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan, si bien deberán motivar las razones por las que se aparten del criterio acordado.

4. La Junta de Jueces y Juezas de Sección de un Tribunal de Instancia podrá reunirse para el examen y valoración de criterios cuando los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas que la integren sostuvieren en sus resoluciones diversidad de criterios interpretativos en la aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales.

En todo caso, quedará a salvo la independencia de los jueces, juezas, magistrados y magistradas para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan.

Con el bagaje acumulado sobre los acuerdos no jurisdiccionales y con este artículo, en su redacción actual, creo que se desprenden algunas conclusiones bastante claras y que, aun a riesgo de reiteración, podemos formular así:

A) En el caso de las salas del Tribunal Supremo, la unificación de criterios se encarga ahora (*rectius*, desde 2015) a sus plenos jurisdiccionales.

B) Lo decidido en tales plenos tampoco es absolutamente vinculante ni siquiera en su vertiente «interna», pues se prevé el posible apartamiento del criterio establecido en la sentencia de pleno, si bien con la obligación de motivar tal divergencia.

C) En los tribunales de instancia sí que caben los acuerdos no jurisdiccionales de su junta de jueces y juezas, obviamente con carácter no vinculante, para cuyo apartamiento en la resolución jurisdiccional posterior no se exige una motivación específica, lo que no impide que así se haga, pues resultará muy conveniente y más respetuoso con la propia junta e incluso fundamentará mejor la resolución jurisdiccional, alejando la tacha de inseguridad jurídica o de diferencia de trato.

D) Pero quedan por abordar las dos cuestiones más delicadas, como son: a) si, modificado este art. 264 LOPJ en los términos que ya conocemos, aún es posible —o, por el contrario, ya no— que las salas del Tribunal Supremo adopten acuerdos no jurisdiccionales, tal y como los hemos conocido; b) si el vigente art. 264.1 LOPJ no resulta prácticamente inane y sin contenido adicional sustancial alguno con respecto al art. 197 LOPJ, cuestión que precisaremos un poco más adelante.

VIII. ¿SON AÚN POSIBLES LOS ACUERDOS NO JURISDICCIONALES DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL SUPREMO?

1. LA PRÁCTICA EFECTIVAMENTE SEGUIDA POR EL TRIBUNAL SUPREMO

Si atendemos a lo hecho por el Tribunal Supremo después de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 7/2015 —que es cuando el art. 264.1 LOPJ se refiere a los plenos jurisdiccionales *stricto sensu*—, resulta que nos encontramos con que el Alto Tribunal ha adoptado⁷⁴ ni más ni menos que 27 acuerdos de plenos no jurisdiccionales: 5 por la Sala Primera⁷⁵, 19 por la Sala Segunda⁷⁶, 2 por la Sala Tercera⁷⁷ y 1 por la Sala Cuarta⁷⁸.

Además, aun habiendo señalado ya que no suele ser habitual (con las rarísimas excepciones vistas) que las diferentes salas expliciten el fundamento de sus

⁷⁴ Hasta el momento de cerrar este trabajo (mayo de 2026).

⁷⁵ El último es de 15 de abril de 2026.

⁷⁶ Aunque el último es del 24 de octubre de 2018.

⁷⁷ Curiosamente, los dos únicos que ha adoptado la Sala de lo Contencioso-Administrativo: el de 3 de noviembre de 2021 y el de 26 de noviembre de 2025.

⁷⁸ De 6 de julio de 2016.

acuerdos no jurisdiccionales en este precepto, resulta que dos sí lo han hecho, como son la Sala Primera⁷⁹ y la Sala Tercera⁸⁰.

Vemos, entonces, que nada menos que cuatro son las salas del Tribunal Supremo que han seguido adoptando acuerdos no jurisdiccionales tras la entrada en vigor de la nueva redacción del art. 264.1 LOPJ en 2015.

Ahora bien, los datos de la Sala Segunda, que es ciertamente la que más acuerdos ha adoptado en este último periodo, no deben llevarnos a engaño o, al menos, deben matizarse. Porque hay que tener en cuenta, primero, que ya sabemos que es, de largo, la sala que, históricamente, ha dictado el mayor número de estos acuerdos (un centenar, como mínimo) y que, por lo tanto, parecería tener alguna lógica que hubiera cierta inercia. En segundo lugar, porque en 2018 se produce un «frenazo en seco» y ya no vuelve a adoptarse ninguno más. Y, por último, que en 2023 se producen dos sentencias del Pleno de la Sala Segunda que sostienen, explícitamente, la imposibilidad ya de dictar acuerdos no jurisdiccionales con fundamento en el art. 264 LOPJ.

Veamos a continuación, en primer lugar, la vía abierta sostenida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo y, después, la rotunda postura negativa de la Sala de lo Penal.

2. SU PERMISIÓN SEGÚN LA SALA TERCERA

Ya se ha reiterado que la Sala de lo Contencioso-Administrativo ha sido muy contenida en cuanto a sus acuerdos no jurisdiccionales y que solo ha adoptado dos, en 2021 y 2025, respectivamente. A los efectos que aquí interesan, debemos fijarnos en el primero de ellos⁸¹. Y no tanto por la repercusión que ha tenido en la jurisprudencia posterior —que no ha sido escasa, ciertamente⁸²—, sino por la justificación que hace en su comienzo y que recogemos aquí en su literalidad:

⁷⁹ Que en el de 27 de enero de 2017 expresamente señala que «esta sala considera oportuno hacer uso nuevamente de la *potestad* que el art. 264.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en lo sucesivo, LOPJ) otorga a las salas de justicia en pleno, a fin de sustituir el Acuerdo de 30 de diciembre de 2011, una vez que el mismo ha cumplido las finalidades para las que se adoptó» (cursivas añadidas).

⁸⁰ En el de 2021. Pero la referencia al art. 264 LOPJ se hace en unos términos muy específicos, que a continuación se analizarán en el texto.

⁸¹ Que se presenta como un único acuerdo no jurisdiccional del Pleno de la Sala Tercera de 3 de noviembre de 2021, aunque que, en realidad, incluye seis decisiones sobre otras tantas materias diferentes.

⁸² En efecto, este acuerdo ha sido posteriormente seguido en las SSTs de 21 de septiembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:3337, en lo referido al acuerdo IV; de 20 de octubre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:3720, en lo referido al acuerdo IV; de 22 de diciembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4826, en lo referido al acuerdo IV; de 11 de marzo de 2024, ECLI:ES:TS:2024:1583, en lo referido a los acuerdos V y VI; de 17 de enero de 2025, ECLI:ES:RTS:2025:180, en lo referido al acuerdo V; de 25 de

Los Acuerdos de Pleno No Jurisdiccionales de la Sala Tercera del Tribunal Supremo constituyen la expresión de las conclusiones alcanzadas por todos los Magistrados y Magistradas que la integran, reunidos con el objeto de unificar criterios en relación con cuestiones hermenéuticas controvertidas o problemáticas, surgidas por lo general como consecuencia de un cambio legislativo, que no hayan sido resueltas por la Sala de modo consolidado, o sobre las cuales hayan aparecido criterios distintos a los hasta entonces existentes.

La posibilidad de celebrar plenos no jurisdiccionales, con el objeto de adoptar tales Acuerdos, puede entenderse implícitamente aceptada por el artículo 264 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que aun cuando se refiere a la convocatoria y celebración de Plenos Jurisdiccionales, no impide la reunión en Pleno no jurisdiccional con la misma finalidad que en el precepto se establece, de «unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales, especialmente en los casos en que los Magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala o Tribunal sostuvieren en sus resoluciones diversidad de criterios interpretativos en la aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales»; siendo en todo caso de aplicación la salvedad establecida en el apartado 3º del mismo artículo de que «quedará a salvo la independencia de las Secciones para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan, si bien deberán motivar las razones por las que se aparten del criterio acordado».

Vemos, entonces, que la Sala Tercera es perfectamente consciente de la nueva regulación tras la modificación en 2015 del art. 264.1 LOPJ⁸³. Pero considera *implícita* la posibilidad de celebrar plenos no jurisdiccionales con la misma finalidad, basándose para ello en que no se recoge una prohibición expresa de tales plenos no jurisdiccionales.

Ahora bien, esta interpretación parece un tanto forzada. En primer lugar, porque los apoderamientos implícitos presentan muchos problemas de justificación y más cuando se ejercen potestades como las judiciales. El argumento consistente en que la no prohibición expresa sirva para fundamentar la permisión de la existencia de resoluciones judiciales (aunque no sean jurisdiccionales) no

septiembre de 2025, ECLI:ES:TS:2025:4056, en lo referido al acuerdo V; de 27 de enero de 2026, ECLI:ES:TS:2026:41, en lo referido al acuerdo V; de 9 de marzo de 2026, ECLI:ES:TS:2026:1337, en lo referido al acuerdo IV; de 17 de marzo de 2026, ECLI:ES:TS:2026:1206, en lo referido al acuerdo V; de 23 de marzo de 2026, ECLI:ES:TS:2026:1257, en lo referido al acuerdo III; de 25 de marzo de 2026, ECLI:ES:TS:2026:1377, en lo referido al acuerdo IV; y en los AATS de 23 de julio de 2025, ECLI:ES:TS:2025:8028A, en lo referido al acuerdo V; y de 14 de enero de 2026, ECLI:ES:TS:2026:194A, en lo referido al acuerdo I.

⁸³ Y ya lo era antes, como podía advertirse en sus tres STSS (3.ª) de 27 de noviembre de 2018, ECLI:ES:TS:2028:3885, ECLI:ES:TS:2028:3887 y ECLI:ES:TS:2028:3888, dictadas precisamente por el Pleno de esta sala (a las que un poco más adelante volveremos a referirnos con mayor detalle) y donde se puede leer una mención expresa a la reforma de 2015, que —a su entender— pretende que el Pleno no se limite a la fijación de un criterio abstracto, sino que lo haga «mediante la resolución de asuntos concretos sustancialmente semejantes».

resulta muy sólido, ya que constituye una especie de vinculación negativa difícil de fundamentar y que no casa muy bien con la exigencia constitucional del sometimiento único al imperio de la ley. Y, además, la extensión de este criterio a otras actuaciones judiciales podría llevar a consecuencias indeseadas.

En segundo lugar, porque así se desactiva de manera muy notable la modificación legislativa de 2015. Pues, en último término, sería hacer que todo siguiera igual que antes.

En tercer lugar, porque queda muy confuso el panorama legal, ya que con esta opción interpretativa se difuminan y solapan las circunstancias en las que procede un pleno jurisdiccional u otro no jurisdiccional (¿quedará a la pura discrecionalidad del presidente o de la mayoría de los miembros de la sala?).

Para finalizar con las precisiones, tenemos el posterior acuerdo no jurisdiccional del Pleno de esta Sala Tercera de 26 de noviembre de 2025 sobre dos cuestiones diferenciadas. Respecto a su contenido, también se ha resaltado su importancia y acierto, aunque sin cuestionamiento alguno en cuanto al mecanismo del pleno no jurisdiccional utilizado⁸⁴ y sobre su interpretación podríamos destacar, asimismo, que un auto posterior dice —muy medidamente— que cierta doctrina anterior fue «superada» por este acuerdo⁸⁵. Pero en su contenido no se hace referencia justificativa alguna, como la que acabamos de ver en el acuerdo de 2021, sino que «a la antigua» aborda directamente el núcleo de los asuntos cuyo criterio le parece conveniente unificar.

Ambos acuerdos, de 2021 y 2025, no debe ponerse en duda que, en su aspecto sustantivo, hayan resultado muy operativos. Pero esa no es la cuestión. Sino que su interpretación del art. 264.1 LOPJ, «resucitando» los plenos no jurisdiccionales en el Tribunal Supremo, parece añadir mayor confusión a un problema que viene ya de lejos muy enmarañado.

3. LA POSICIÓN NEGATIVA DE LA SALA SEGUNDA

En sentido radicalmente contrario nos referimos ahora a dos sentencias del Pleno de la Sala de lo Penal, de 2023, idénticas en su fundamentación⁸⁶.

⁸⁴ Véase J. R. Chaves (2026), «El Tribunal supremo no resuelve cautelares cuando pende el recurso de casación (¿Pleno no jurisdiccional!)», en <https://delajusticia.com/2026/01/05/el-tribunal-supremo-no-resuelve-cautelares-cuando-pende-el-recurso-de-casacion-ple-no-no-jurisdiccional/>, donde considera importante este acuerdo y del que dice que «[a] hora la solución adoptada se ratifica, y no solo mediante un auto aislado, sino por acuerdo del pleno, o sea, “urbi et orbi”»; y Diego Fierro Rodríguez (2026), «Los acuerdos no jurisdiccionales de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre las medidas cautelares durante la tramitación del recurso de casación (1)», *Actualidad Administrativa*, 5, donde califica este acuerdo de «excelente noticia».

⁸⁵ ATS de 14 de enero de 2026, ECLI:ES:TS:2026:194A.

⁸⁶ Son las SSTs (2.ª) de 9 de marzo y de 23 de junio de 2023, ECLI:ES:TS:2023:1660 y ECLI:ES:TS:2023:2823, respectivamente. Ambas del pleno, como ya se ha indicado, dictadas por unanimidad y con el mismo ponente, señor Llarena Conde.

En ellas se recuerda que los acuerdos de pleno no jurisdiccionales de la sala:

[...] han operado como un mecanismo para identificar el posicionamiento de la Sala Segunda del Tribunal Supremo respecto de determinadas cuestiones y facilitar una estabilidad jurisprudencial cualquiera que fuera la composición de la Sección que conociera en casación de los distintos recursos en los que pudiera suscitarse un debate que hiciera referencia a la misma controversia jurídica, facilitando con ello la coincidencia de nuestras respuestas y una homogeneidad en la aplicación de la ley en todas las instancias y territorios.

Sin embargo, se afirma, sin titubeo alguno, que este mecanismo —que parece valorarse positivamente— fue «abolido» con la reforma de 2015 y sustituido por decisiones jurisdiccionales en pleno⁸⁷.

En este sentido, la sala interpreta que la intención del legislador era acabar con la circunstancia de que:

[a]un cuando un Tribunal podía plasmar su criterio interpretativo mediante un *Acuerdo no Jurisdiccional* surgido del parecer mayoritario de los magistrados integrantes de la Sala, la independencia de los Magistrados a la hora de enjuiciar y resolver los distintos procesos sometidos a su conocimiento, suponía que podía decaer el esfuerzo unificador si la mayor parte de los magistrados de una Sección se posicionaban en contra de aplicar el sentido del acuerdo al resolver un asunto concreto. En esencia, la previsión del artículo 264.2 de la LOPJ, si bien recogía un absoluto respeto a la independencia de los magistrados en la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117 CE), establecía también una tecla de *escape* o de *desarmado* del sistema ideado para favorecer en el Tribunal la homogeneidad interpretativa que hemos expuesto⁸⁸.

Para evitar este efecto, el legislador de 2015 habría generalizado la unificación de criterios mediante la adopción de decisiones jurisdiccionales, deduciendo de aquí la sala una consecuencia bastante discutible, como es que el actual mecanismo «vincula a todos los integrantes del Tribunal con la respuesta y el criterio mayoritario de la Sala, dado que la doctrina constitucional subraya la obligación de motivar cualquier resolución judicial que entrañe el cambio de criterio, como garantía de que un mismo Tribunal no modifica arbitrariamente sus decisiones en casos sustancialmente iguales». No parece muy evidente que exista una vinculación (al menos, en su sentido ordinario) cuando se admite un apartamiento, siempre que no sea arbitrario, sino razonado, razonable y no *ad casum*.

Sin embargo, para la sala no todos los peligros están ahora conjurados, ya que:

[...] el esfuerzo legislativo no disipa por completo las dificultades que pueden surgir si la mayoría de los integrantes de la Sección que se enfrenta a una causa

⁸⁷ Repárese en la diferencia con lo que acabamos de ver que interpreta la Sala Tercera.

⁸⁸ Las cursivas se contienen en la propia sentencia.

penal discrepan y no asumen el criterio mayoritario de la Sala, más aún cuando su posicionamiento discrepante no permite la redacción de un *voto particular* por ser el posicionamiento mayoritario de la sección que aborda el enjuiciamiento.

Ahora bien, esta parece una dificultad inherente al funcionamiento de una sala en secciones jurisdiccionales. Así, parece ineludible —al menos temporalmente— la posibilidad de una discrepancia mayoritaria de la sección con el criterio del pleno jurisdiccional; pero debemos tener en cuenta que, a tales efectos, se articula también la exigencia de una motivación reforzada para la posición discrepante, que ya hemos mencionado que se contiene en el art. 264.3 LOPJ. El riesgo que se menciona, efectivamente, existe, pero es inevitable tanto con respecto a un pleno no jurisdiccional como a uno jurisdiccional y peor sería para la independencia judicial la vinculación forzosa.

Ahora bien, para la sala tal peligro, afortunadamente, no se ha materializado:

[...] esta coyuntura no se ha proyectado en el funcionamiento de la Sala Segunda del Tribunal Supremo que, consciente de la función nomofiláctica del recurso de casación, ha mantenido en su jurisprudencia el criterio mayoritario del Tribunal plasmado en los *Acuerdos de Pleno no Jurisdiccionales*, asignando a estos una trascendencia que ahora sólo puede alcanzarse avocando a que se resuelvan en Pleno jurisdiccional de la Sala Segunda los asuntos en los que se suscite una cuestión novedosa (interés casacional), que haga conveniente fijar un determinado criterio jurisprudencial, aun con el riesgo de que la doctrina que así se establezca quede formulada en términos más difusos que los literales *Acuerdos no Jurisdiccionales* que se han eliminado.

Parece lamentarse, así, la sala de que, con la modificación legislativa de 2015, la unificación de criterios ha podido perder parte de su intensidad, se supone que porque las resoluciones jurisdiccionales no pueden ser tan apodícticas como hemos visto que eran los acuerdos no jurisdiccionales. Lo cual, en mi opinión, no tiene que ser negativo, ni mucho menos; y, además, ya hemos visto lo discutible que fue la autoproclamada vinculatoriedad de los acuerdos de pleno no jurisdiccional.

Visto lo cual, se confirma que, desde su particular visión, para la sala que mayor protagonismo ha tenido —y discrepancias ha suscitado, también hay que recordarlo— en esta práctica, con el vigente art. 264.1 LPOJ sus acuerdos de pleno no jurisdiccionales ya no pueden volver a producirse. Y, de hecho, así ha sucedido en esta Sala Segunda desde 2018.

IX. LA ALTERNATIVA DE LOS PLENOS JURISDICCIONALES

1. LOS PLENOS JURISDICCIONALES DE SALA EN EL TRIBUNAL SUPREMO

La alternativa prevista en el vigente art. 264 LOPJ consiste, como sabemos, en que ahora sean los plenos jurisdiccionales los que se utilicen para la misma finalidad para la que antes se usaban los no jurisdiccionales. Pero, antes de

reflexionar sobre este cambio, haremos una mínima aproximación a esta formación plenaria de las salas del Tribunal Supremo.

La norma general es la de que, salvo disposición legal en contrario, bastan tres magistrados para formar sala (según dispone el art. 196 LOPJ). Pero, inmediatamente seguido, se prevé que puedan ser llamados a formar sala todos los magistrados que la componen, aunque la ley no lo exija, cuando el presidente o la mayoría de sus magistrados «lo estime necesario para la administración de justicia» (art. 197 LOPJ)⁸⁹. Esta suele ser, de hecho, la única fundamentación esgrimida en los casos en los que las salas del Tribunal Supremo deciden resolver en pleno⁹⁰.

En efecto, son muy pocas las sentencias que explicitan alguna causa concreta que le haya llevado al presidente a avocar la resolución del asunto al pleno, ya que la gran mayoría se limita a mencionar la competencia presidencial para hacerlo, recogida en el mencionado precepto orgánico; pero, se insiste, sin concretar más la necesidad que pudiera existir para la Administración de justicia (art. 197 LOPJ) o, en el caso de la Sala Tercera, su conveniencia por la índole del asunto (art. 92.7 LRJCA). Hay alguna excepción, ciertamente, pero que no resulta muy significativa, por su escaso contenido⁹¹.

⁸⁹ Estos dos arts. 196 y 197 LOPJ han permanecido inalterados desde su aparición en el texto original de 1985.

⁹⁰ Si bien existe alguna previsión específica para el caso de las salas del Tribunal Supremo, tanto en la jurisdicción contencioso-administrativa, a los efectos de la resolución de los recursos de casación «cuando la índole del asunto lo aconsejara» (así dispone el art. 92.7 LRJCA a partir de la reforma de 2015), como en la jurisdicción social, a los efectos de la resolución de los recursos de casación para la unificación de doctrina («si la trascendencia o complejidad del asunto lo aconsejara», dice el art. 227.2 LRJS). Como se advierte, estas dos particulares disposiciones mantienen inalterable la competencia para su constitución, que reside en el presidente o en la mayoría de los magistrados de la sección (para el caso de las salas del Tribunal Supremo) y no precisan más la causa que lo justifique: que se estime necesario para la Administración de justicia, en la Ley Orgánica del Poder Judicial; la índole del asunto, en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; y la trascendencia o complejidad del asunto, en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social.

⁹¹ Así, por ejemplo —refiriéndonos a la Sala de lo Contencioso-Administrativo—, la STS (3.^a) de 26 de junio de 2012, ECLI:ES:TS:2012:5292, hace referencia a la «trascendencia» de la cuestión a resolver. La STS (3.^a) de 11 de febrero de 2013, ECLI:ES:TS:2013:581, señala que en el asunto a resolver se planteaba una «cuestión en la que existía discrepancia» entre la doctrina mantenida repetidamente por la Sección Cuarta y una sentencia de su Sección Quinta. La STS (3.^a) de 3 de diciembre de 2013, ECLI:ES:TS:2013:6136, menciona otra vez la «trascendencia» de la cuestión a resolver. Y las tres idénticas —a este propósito— SSTS (3.^a) de 27 de noviembre de 2018, ECLI:ES:TS:2018:3885, ECLI:ES:TS:2018:3887 y ECLI:ES:TS:2018:3888, justifican la avocación al pleno «por considerarse necesario para la administración de Justicia, a la vista de la cuestión litigiosa suscitada, que reviste trascendencia general» y se refieren a la concreta previsión del art. 92.7 LJCA —«cuando la índole del asunto lo aconsejara»— considerando que «la

Dicho de una manera muy rápida, los plenos los convoca el presidente de la sala por (indiscutible) competencia propia y el motivo concreto que le lleva a tal decisión se da por supuesto que encaja en la amplia e indeterminada previsión material al respecto recogida en la ley, lo que normalmente se asume sin discrepancias, salvo en un caso concreto de la Sala Tercera —que resultó muy polémico y que tuvo, incluso, amplia repercusión en los medios de comunicación social—, en el que sí se discutió, por algún voto particular, la concurrencia del requisito objetivo del art. 197 LOPJ para la resolución por el pleno⁹².

Por otra parte, la práctica efectivamente seguida por las diferentes salas del Alto Tribunal también es muy heterogénea. Si tomamos como referencia los seis últimos años —esto es, 2020 a 2025, ambos incluidos— nos encontramos con que la Sala Primera ha dictado 145 sentencias de pleno; la Sala Segunda, 93; la Sala Tercera solo 3, en 2021⁹³; la Sala Cuarta nada menos que 350; y la Sala Quinta, ninguna.

Así, el elevado número de integrantes de la Sala Tercera (33) y las consiguientes dificultades «operativas» de un pleno tan masivo podrían inducirnos a pensar que es esta la causa de que en ella se produzcan tan pocos plenos. Sin embargo, con tantas secciones y miembros, bien podría suceder que hubiera cuestiones transversales en las que se produjeran divergencias y resultase conveniente intentar reconducirlas a unidad.

amplitud establecida para las razones que pueden llevar un asunto a pleno, no puede ser mayor».

⁹² Se trata de los votos particulares tanto el del señor Sieira [que precisa más el requisito objetivo del art. 197 LOPJ]: «Ese requisito objetivo concurre, sin que esta enumeración pretenda tener carácter exhaustivo: a) cuando hayan de resolverse cuestiones transversales que afecten a las distintas Secciones de la Sala que no hayan sido resueltas o sobre las que existan discrepancias de criterios, b) cuando exista contradicción en la jurisprudencia, que no cabe confundir con cambio jurisprudencial expreso y motivado, c) cuando la complejidad jurídica de la cuestión debatida o su transcendencia haga aconsejable contar con la opinión de todos los Magistrados de la Sala siempre antes de que la Sección competente por razón de la materia se pronuncie, ya que una vez fijada la doctrina por la Sección competente, sin que exista contradicción entre distintas resoluciones de la misma, la administración de Justicia ya habrá tenido lugar y la tutela judicial habrá sido dispensada mediante una sentencia firme del Tribunal Supremo cuyo valor jurisprudencial es igual, ni mayor ni menor, que el de las sentencias dictadas por el Pleno de la Sala.», como el durísimo del señor Navarro, al que se adhieren los señores Calvo, Aguado y Cudero, ambos recogidos en las tres sentencias de la Sala Tercera ya citadas de 27 de noviembre de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:3885, ECLI:ES:TS:2018:3887 y ECLI:ES:TS:2018:3888).

⁹³ Las tres como reacción a la «doctrina Saquetti» del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: SSTs (3.ª), de 25 de noviembre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:4550 y ECLI:ES:TS:2021:4551, y de 20 de diciembre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:4883. En la primera y en la última, al dar cuenta de la avocación al pleno, se hace referencia a la «trascendencia» de la cuestión a resolver (que no era sino la del acceso a la doble instancia jurisdiccional en el caso de sanciones administrativas, como es sabido).

Desde otra perspectiva, tampoco se advierte una correlación clara y directa en las restantes salas entre el número de los miembros (10 en la Primera, 15 en la Segunda, 13 en la Cuarta y 8 en la Quinta) y su formación en pleno.

En fin, asumida la amplia discrecionalidad de la que, a estos efectos, disponen los presidentes de cada sala, también podría haber razones subjetivas que lo condicionasen.

Todo ello hace que, al menos desde fuera, resulte arriesgado atribuir esta disparidad a alguna causa concreta.

2. SIMILITUDES Y, SOBRE TODO, DIFERENCIAS CON LOS PLENOS NO JURISDICCIONALES

Ambos tipos de plenos de las salas del Tribunal Supremo tienen algunas evidentes semejanzas y también notables diferencias. Entre las primeras está que hablamos de la misma composición orgánica y con el mismo convocante. Pero, además, su objeto básicamente es también el mismo: la interpretación del ordenamiento; aunque, luego, en los jurisdiccionales, tal interpretación se aplique a un caso concreto, que se resuelve en la sentencia y, en los no jurisdiccionales, no hay caso a resolver, sino que la aplicación de lo interpretado se defiere a una posterior resolución jurisdiccional y la interpretación queda como un «anuncio» de lo que está por venir.

Además, es bien conocido que el actual recurso de casación es el principal cometido de las salas del Tribunal Supremo; y, salvo en el caso de la Sala de lo Penal, constituye una vía de acceso al Alto Tribunal muy «objetivada» que, más que del *ius litigatoris*, se ocupa del *ius constitutionis*. Lo que significa que la sentencia va a «fijar doctrina» a partir de la constatación de un «interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia»; eso sí, siempre que se hubiera invocado una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o una concreta infracción de la jurisprudencia en la sentencia recurrida y que se pretende anular (todo ello en los términos que nos resultan más cercanos del art. 88.1 LRJCA⁹⁴). Dicho lo cual se comprenderá mejor que la interpretación del ordenamiento que se hace en uno y otro pleno no parte de finalidades tan diferentes.

Pero sí que es cierto que —como ya se ha insistido— el conocimiento de sus circunstancias y de su contenido, así como la contradicción procesal y la moti-

⁹⁴ El art. 477 LEC también exige el interés casacional (existente «cuando la resolución recurrida se oponga a doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo o resuelva puntos y cuestiones sobre los que exista jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales o aplique normas sobre las que no existiese doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo»). Y, en la jurisdicción social ocupa un lugar privilegiado el recurso de casación para la unificación de doctrina, por haberse dictado sentencias contradictorias; eso sí, previa apreciación de la existencia de interés casacional objetivo (art. 219 LRJS).

vacación de sus respectivas resoluciones, son radicalmente diferentes en uno u otro pleno.

Además, solo los plenos jurisdiccionales están sometidos a la prohibición del *non liquet* (arts. 11.3 LOPJ y 1.7 CC)⁹⁵. También sucede que, en el caso de los plenos jurisdiccionales, estaremos hablando de sentencias (o de autos, en su caso) dictadas por el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (salvo en materia de garantías constitucionales, según dispone el art. 123.1 CE); no así en los acuerdos no jurisdiccionales.

En los procesos jurisdiccionales la sala del Tribunal Supremo podrá —e incluso deberá— plantear cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional o cuestión prejudicial al tribunal de justicia. Cosa que, obviamente, no es posible en un proceso no jurisdiccional, al no haber «caso» al que aplicar la norma de cuya constitucionalidad se duda (art. 35.1 LOTC), ni «fallo» que emitir para el que se necesite la intervención del Tribunal de Luxemburgo (art. 267 TFUE).

En fin, las resoluciones jurisdiccionales de los plenos de las salas son susceptibles de recurso de amparo (art. 44 LOTC) y pueden dar lugar a una reclamación por error judicial (art. 292 LOPJ). También pueden originar una declaración de incumplimiento por parte del Estado de las obligaciones derivadas del derecho de la Unión Europea (art. 258 TFUE) e incluso causar la responsabilidad patrimonial por tal causa frente a los particulares perjudicados (principio inherente al sistema del tratado desde 1991). Por último, también pueden ser causa de una condena a España por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, si se aprecia una conculcación del Convenio de Roma. Nada de esto es posible frente a una resolución dictada por un pleno no jurisdiccional, que ni es susceptible de recurso alguno ni compromete responsabilidad de ningún tipo, por mucho que luego pueda tener gran repercusión práctica en diversos asuntos.

Pero hay, además, una diferencia cualitativa que conviene destacar a los efectos de lo que estamos tratando y que se refiere al contexto —jurisdiccional o no jurisdiccional (parajurisdiccional, lo hemos llegado a denominar aquí)— en el

⁹⁵ Valga, en este sentido, con un reciente ejemplo, aunque no de una sala del Tribunal Supremo, sino de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. En la STSJ PV (Social, Sección 1ª) de 10 de marzo de 2026, ECLI:ES:TSJPV:2026:930, podemos leer que esta Sala de lo Social, a través de su Sección 2ª, se había pronunciado recientemente de una determinada manera (en cuanto a la aplicación de un concreto convenio colectivo), lo que constituye una «[s]olución distinta a la de esta sentencia, que por ello fue sometida a Pleno no jurisdiccional de los miembros de la Sala, sin que ninguna de las dos propuestas obtuviera un respaldo mayoritario, por lo que mantenemos la solución al presente conflicto colectivo contenido en nuestra sentencia». El pleno no jurisdiccional no acuerda nada y es, así, la propia sentencia, en un loable ejercicio de transparencia, la que, confesándose contradictoria con la anterior de la misma sala, nos da cuenta del fallido pleno no jurisdiccional. Terminación frustrada de tal pleno no jurisdiccional que no habría sido posible en uno jurisdiccional que hubiera tenido que resolver el asunto.

que se producen estos plenos. En el caso de los jurisdiccionales, el pleno tiene lugar en el seno de un proceso judicial ya en marcha y al que pondrá fin con una sentencia (o un auto, en su caso). Sin embargo, ya sabemos que los plenos no jurisdiccionales no surgen así⁹⁶, sino que se producen al margen de un proceso judicial concreto y con una finalidad inicialmente diferente, como es la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales, en los que la voluntad de su presidente para convocarlos es amplísima⁹⁷. Podría decirse, aunque algo impropiamente, que en estos plenos no jurisdiccionales se rompe la máxima *nemo iudex procedat ex officio*.

3. EL ACTUAL SOLAPAMIENTO DE LOS ARTS. 197 Y 264.1 LOPJ

Hemos reiterado que el presupuesto objetivo que justifica la convocatoria de un pleno jurisdiccional es, por un lado, su «necesidad para la administración de justicia» (art. 197 LOPJ)⁹⁸ y, por otro, «la unificación de criterios y la coordinación de prácticas procesales, especialmente en los casos en que los Magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala o Tribunal sostuvieren en sus resoluciones diversidad de criterios interpretativos en la aplicación de la ley en asuntos sustancialmente iguales» (art. 264.1 LOPJ).

A la vista de este panorama normativo, se hace difícil ver qué añade esta segunda previsión a la primera, pues resulta evidente que una diversidad de criterios en la resolución de asuntos similares justificará siempre una intervención autorizada que ponga fin a tal situación de disparidad.

Llevando la cuestión hasta sus últimas consecuencias, el actual art. 264.1 LOPJ parece redundante y que no añade nada sustantivo, quedando como una

⁹⁶ Aunque es verdad que, en algún supuesto, se paralizó el proceso judicial (penal, en el caso) para que hubiese lugar a que el pleno no jurisdiccional se pronunciase sobre la cuestión debatida y, después, continuase la sección con la sentencia. Véase, por ejemplo, el caso de la STS (2.ª) de 19 de enero de 2004, ECLI:ES:TS:2004:126, pormenorizado por Manjón-Cabeza (2008, págs. 02:7, nota 10); o el de la STS (2.ª) de 5 de junio de 2006, ECLI:ES:TS:2006:3794, relatado por Íñigo Corroza y Ruiz de Erenchun Arteche (2007, págs. 59 y 60). Solución muy debatida y con poderosos argumentos en contra (tanto por dar entrada en el proceso a un órgano ajeno que, aunque no resuelva directa e inmediatamente el asunto, pondría en cuestión su compatibilidad con el juez predeterminado por la ley, como por las dilaciones indebidas que podía suponer para la resolución del caso). Las críticas a este proceder pueden verse en García-Pablos (2006, pág. 211) y Manjón-Cabeza (2008, págs. 02:6 y 7).

⁹⁷ Y no suele ser discutida. O, al menos, no consta que así se haya hecho en ocasión alguna, aunque, como sabemos, la opacidad procedimental de estos plenos no jurisdiccionales ya hemos dicho que no ayuda a su conocimiento.

⁹⁸ Y que lo aconseje «la índole del asunto», en el caso de concreto de la Sala Tercera (art. 92.7 LRJCA), o «la trascendencia o complejidad del asunto», en el caso de concreto de la Sala Cuarta (art. 227.2 LRJS), como ya se ha dicho.

simple huella de algo que fue —los plenos no jurisdiccionales de las diversas salas del Tribunal Supremo—, pero que ya no tiene su sitio.

X. CONCLUSIÓN: LA DISPARIDAD DE CRITERIOS Y LA DESCOORDINACIÓN PROCESAL COMPROMETEN LA SEGURIDAD JURÍDICA E INCLUSO LA IGUALDAD, PERO DEBEN CORREGIRSE CONFORME AL SISTEMA EN SU CONJUNTO

A modo de reflexión conclusiva, y para que no se deslice ninguna mala interpretación de lo aquí dicho, hay que señalar expresamente que las incoherencias o divergencias jurisprudenciales de un tribunal, aunque puedan llegar a considerarse, en cierto grado, inevitables e inherentes al funcionamiento de la maquinaria judicial, no tienen nada de deseable y deben poder reconducirse en la mayor medida posible. Pero también es lógico, e incluso positivo, que en algunos aspectos se produzca una evolución o un cambio en la interpretación y aplicación de las disposiciones legales. Ahora bien, si estas diferencias no están suficientemente justificadas o se hacen de una manera arbitraria, no cabe duda de que pueden lesionar el derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley⁹⁹ —lo que suele resultar particularmente hiriente no solo para las partes afectadas, sino que también hace mella en la percepción de la ciudadanía sobre el funcionamiento del sistema judicial— y pueden comprometer el valor seguridad jurídica —en su vertiente de previsibilidad—, sobre todo, tratándose de un tribunal de última instancia¹⁰⁰.

⁹⁹ Si bien, para este último aspecto —como es sabido—, en nuestro caso la jurisprudencia constitucional ha sido muy exigente en cuanto a los términos de comparación, porque no le vale con sentencias de distintas salas, sino que tiene que tratarse de las mismas secciones. Criterio ya muy consolidado, desde la STC 13/2011, de 28 de febrero, ECLI:ES:TC:2011:13, donde la identidad del órgano judicial exigida para la apreciación de la lesión del art. 14 CE no se refiere a la sala, sino a la sección, al considerarse cada una de estas como «órgano jurisdiccional con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar una supuesta desigualdad en la aplicación de la ley». Lo que permite valorar si la divergencia de criterio expresada por el juzgador es fruto de la libertad de apreciación del órgano jurisdiccional en el ejercicio de su función juzgadora (art. 117.3 CE) y consecuencia de una diferente apreciación jurídica de los supuestos sometidos a su decisión, «o, por el contrario, un cambio de valoración del caso, carente de fundamentación suficiente y razonable» [FJ 3,b)].

¹⁰⁰ Un ejemplo reciente lo tenemos en la sentencia del Tribunal de Estrasburgo STEDH de 11 de septiembre de 2025, *as. Suverénni Řád Maltézských Rytířů - České Velkopřevorství c. Republika Čecha*, ECLI:CE:ECHR:2025:0911JUD001544022, en la que aprecia lesión del art. 6.1 CEDH (privación de un juicio justo), en la resolución de asuntos sobre restitución de expropiaciones llevadas a cabo durante la vigencia del régimen comunista. Previamente advierte de que las exigencias de seguridad jurídica y la protección de la legítima confianza de los ciudadanos no confieren un derecho adquirido a la invariabilidad de

Dicho de otra manera, las divergencias interpretativas e, incluso, las diferencias aplicativas no serán reprochables si están debidamente justificadas y fundamentadas. Si no se hace así, habrá que recurrir a los remedios existentes que, ciertamente, en los casos de los órganos judiciales superiores serán más extraordinarios.

Para lo aquí tratado, en la actualidad el remedio establecido es interno o «endoprocesal» y consiste en la intervención del pleno jurisdiccional de la sala correspondiente del Tribunal Supremo. Esto no garantiza al cien por cien que las secciones luego vayan a seguir el criterio aplicado por aquel, pero parece compaginar mejor los principios en conflicto, porque la seguridad jurídica ni es un valor absoluto ni es el único en el ordenamiento y su consecución debe lograrse teniendo en cuenta las exigencias del sistema judicial en su conjunto.

El mecanismo anterior aquí analizado, de plenos no jurisdiccionales, ha de entenderse sustituido por el de plenos que finalicen con una resolución de carácter jurisdiccional (normalmente en forma de sentencia, pero también podría tratarse de un auto), pues así lo ha establecido el legislador que ha reformado de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 2015. Pero es que, además, la entidad de las fallas ya vistas que tenía el mecanismo de producción y aplicación de tales acuerdos debería impedir cualquier atisbo de añoranza al respecto, incluso en los casos en los que la utilidad de sus acuerdos haya resultado indiscutida, como ha sucedido con los de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

la jurisprudencia y que el desarrollo de la jurisprudencia no es, en sí mismo, contrario a la buena administración de justicia, puesto que la falta de un enfoque dinámico y evolutivo podría obstaculizar la reforma o la mejora. Asimismo, las divergencias jurisprudenciales que puedan surgir, incluso dentro de un mismo tribunal, en sí mismo, no pueden considerarse contrarias al Convenio de Roma. Pero añade, a continuación, que la función de un tribunal supremo es precisamente resolver tales conflictos. En consecuencia, «si se desarrollan prácticas divergentes dentro de una de las máximas autoridades judiciales de un país, dicho tribunal se convierte en fuente de inseguridad jurídica, menoscabando así el principio de seguridad jurídica y debilitando la confianza pública en el sistema judicial» (apdo. 71). Que era, precisamente, lo que había sucedido con diversas sentencias (contradictorias) de tres salas del Tribunal Constitucional checo, que este dictó con desatención y sin activar los mecanismos previstos en su propia normativa para evitarlo (apdos. 75 y 76).

