

# Las costas en la jurisdicción administrativa

L. ALFREDO DE DIEGO DíEZ

*Magistrado - Doctor en Derecho.*

*Profesor de Derecho Procesal*

*(Universidad Pablo de Olavide - Sevilla)*

## 1. El criterio del vencimiento objetivo

- 1.1. Estimación íntegra versus estimación sustancial
- 1.2. Serias dudas de hecho o derecho
- 1.3. Motivación de las “serias dudas” y de la temeridad o mala fe

## 2. El silencio de la Administración o la inactividad del actor en vía administrativa

- 2.1. Silencio de la Administración
- 2.2. Inacción de la parte actora

## 3. Participación irrelevante del codemandado

## 4. Inadmisión de la demanda

## 5. Allanamiento

## 6. Las costas en la terminación del proceso sin sentencia

- 6.1. Desistimiento
- 6.2. Satisfacción extraprocésal

## 7. Fijación del importe

- 7.1. Moderación de las costas
- 7.2. Reducción de las costas hasta la tercera parte de la cuantía del pleito: el artículo 394.3 de la LEC

## 8. Plazo para instar la tasación de costas

## 9. Bibliografía

## Resumen

Los gastos procesales que genera un proceso no son una cuestión banal. Singularmente, para el demandante ante la jurisdicción administrativa, pueden constituir un freno económico a la hora de litigar; no tanto para la Administración, pues juega la partida del proceso con el dinero de los contribuyentes. Pero también son un elemento resarcitorio de quien, abocado a litigar, demuestra que tenía razón. Bien sea

aplicando el criterio objetivo (“el que pierde, paga”) o el subjetivo (“el que litigó con temeridad o mala fe, paga”), se trata de que el ganador del proceso pueda salir indemne –o casi– del mismo. Pues bien, en este trabajo se muestran las claves jurisprudenciales sobre el tratamiento de las costas en las variopintas circunstancias que pueden dar lugar a la conclusión del proceso y las facultades judiciales en la moderación de su importe. Todo ello, expuesto con una buena dosis de pragmatismo.

Palabras clave: *costas; vencimiento objetivo; vencimiento subjetivo; imposición de costas; importe de las costas; moderación de las costas.*

## **Litigation costs in the contentious-administrative jurisdiction**

### **Abstract**

*Judicial expenses generated by a process are not a trivial matter. From the perspective of the plaintiff before the contentious-administrative jurisdiction, judicial expenses may constitute an economic barrier when litigating; not so much for the public administration, because it plays its role in the process with the taxpayers' money. But judicial expenses are also a compensatory element of those who, forced to litigate, show that they were right. Either by applying the objective criteria (“the one who loses, pays”) or the subjective one (“the one who litigated recklessly or in bad faith, pays”), it is a question of the winner of the process being able to emerge unscathed –or almost– from it. This article shows the case law keys on the treatment of litigation costs in the varied circumstances that can lead to the conclusion of the process and the judicial powers in the moderation of its amount. The article addresses these issues with a good dose of pragmatism.*

Keywords: *litigation costs; objective criteria; subjective criteria; imposition of litigation costs; amount of litigation costs; moderation of litigation costs.*

## **1**

### **El criterio del vencimiento objetivo**

El criterio general que rige en materia de costas es el del vencimiento objetivo: “el que pierde, paga”. Se impondrán las costas “a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones”, dice el artículo 139.1 de la LJCA (la norma, aquí, es idéntica a la del art. 394.1 de la LEC). El fundamento es claro:

el litigante que tenga razón en sus pretensiones debe salir incólume del proceso. Pero esta regla general no está exenta de algunas dificultades de interpretación y de excepciones.

## 1.1

### Estimación íntegra versus estimación sustancial

Una interpretación literal de la norma citada llevaría a considerar que, en aquellos supuestos en los que no se rechazan en su totalidad las pretensiones del demandado o, si se prefiere, no se estiman en su integridad las pretensiones del actor, aunque la diferencia entre lo pedido y lo estimado por el órgano judicial fuese insignificante, supondría la no imposición de costas a la parte vencida.

La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, consciente de que ello resulta injusto, ha establecido –a efectos de condena en costas– el criterio de la estimación sustancial o el “cuasi-vencimiento”, exportable a nuestra jurisdicción toda vez que, en lo que aquí interesa, los textos del artículo 394.1 de la LEC y 139.1 de la LJCA son idénticos. Buen ejemplo de esta doctrina son, entre otras, las SSTs (Sala de lo Civil) de 31 de enero, 13 de febrero y 21 de diciembre de 2018<sup>1</sup>:

“Como recuerda la sentencia 715/2015, de 14 de diciembre, con cita de otras muchas, para la aplicación del principio general del vencimiento ha de considerarse que el ajuste del fallo a lo pedido no ha de ser literal sino sustancial, de modo que, si se entendiera que la desviación en aspectos meramente accesorios debería excluir la condena en costas, ello sería contrario a la equidad, como justicia del caso concreto, al determinar que tuvo necesidad de pagar una parte de las costas quien se vio obligado a seguir un proceso para ser realizado su derecho”.

## 1.2

### Serias dudas de hecho o derecho

Pese a la íntegra desestimación de las pretensiones de una de las partes, no se le impondrán las costas si el juez aprecia y razona “que el caso presentaba

---

1. Recursos 2542/2015 (ECLI:ES:TS:2018:208), 1619/2016 (ECLI:ES:TS:2018:405) y 1315/2016 (ECLI:ES:TS:2018:4356), respectivamente. Puede verse también, en el mismo sentido, el ATS (Sala de lo Civil) de 17 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:3139A).

serias dudas de hecho o de derecho”. Como indica la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 8.<sup>a</sup>) de 17 de diciembre de 2021, rec. 3369/2016 (ECLI:ES:TS:2021:4766), “aunque rige en esta materia el criterio del vencimiento, el rigor de su aplicación se atempera en los casos como el examinado, toda vez que, al tiempo de interponerse el recurso, la cuestión objeto del mismo presentaba serias dudas de hecho o de derecho, derivadas de la complejidad y diversidad de la controversia suscitada”.

No basta con que haya dudas, tienen que ser “serias”, entendidas como “importantes”, “de consideración” (véase la 5.<sup>a</sup> acepción del término “serio” en el *Diccionario de la Lengua Española*). Así lo señala el Tribunal Supremo (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 3.<sup>a</sup>), en su auto de 5 de junio de 2012, rec. 258/2012 (ECLI:ES:TS:2012:5952A):

“No basta para excluir la preceptiva condena en costas que existan discrepancias sobre una determinada cuestión, de hecho o de derecho, siendo preciso que aquéllas revistan una entidad tal que justifique la exención”.

La Audiencia Provincial de Sevilla (Civil, sección 5.<sup>a</sup>) lo explica bien en la sentencia de 27 de mayo de 2011, rec. 7608/2010 (ECLI:ES:APSE:2011:1721):

“[E]n todo pleito existen dudas de hecho o de derecho, que, precisamente, avocan a su planteamiento, por lo que, para eximir del pago de las costas al litigante vencido, dejando de aplicar la regla general que consagra el artículo 394 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, hay que entender que no basta con cualquier duda, producto de un interpretación interesada, sino que es preciso que se trate de dudas importantes, graves, excepcionales o acerca de cuestiones en las que existan resoluciones contradictorias de los tribunales, o en asuntos verdaderamente oscuros, imposibles de resolver sin un pronunciamiento judicial al respecto, puesto que la esencia de todo litigio está en la incertidumbre y la posibilidad de varias soluciones, aunque solo una sea la más correcta. En otro caso, nunca se impondría el pago de las costas, que quedaría reservado al supuesto de que estuviera manifiestamente claro que no se plantearan, lo que equivaldría a haber actuado en el pleito con temeridad, suponiendo tal interpretación la vuelta de facto a un criterio ya superado, como es el subjetivo de la temeridad”.

La misma Audiencia Provincial de Sevilla (sección 5.<sup>a</sup>), en su sentencia de 12 de marzo de 2012, rec. 485/2012 (ECLI:ES:APSE:2012:1964), deja claro que estas dudas “graves o importantes” han de apreciarse con antelación al juicio y no se identifican con las que puedan tener los litigantes:

“Evidentemente estas dudas han de apreciarse en el momento anterior al inicio del litigio, por cuanto que la resolución que del mismo haga

el Tribunal resuelve definitivamente la cuestión, pero no bastan las dudas que puedan tener los litigantes porque las mismas son propias de todo litigio, sino que la cuestión ha de presentarse oscura o confusa, de modo que sólo la prueba practicada durante el mismo ha podido despejar esas graves dudas, cuando se trata de dudas de hecho. En el caso de dudas de derecho, la interpretación de las cuestiones jurídicas que se suscitan ha de ser objetivamente difícil por no existir normas que específicamente las regulen o existir normas contradictorias, sin que exista una línea jurisprudencial que sustituya la falta de normativa o aclare las divergencias de la existente, o por ser contradictorias las resoluciones de los órganos judiciales que se han dictado en casos similares”.

Por su parte, la Audiencia Provincial de Madrid (Civil, sección 28), en la sentencia de 13 de enero de 2023, recurso: 732/2021 (ECLI:ES:APM:2023:52), sistematiza los requisitos para la apreciación de “serias dudas de hecho o de derecho”, del siguiente tenor:

1.º Que tales dudas sean fundadas, razonables, basadas en una gran dificultad para determinar, precisar o conocer fuera del proceso judicial la realidad de los hechos fundamento de la pretensión deducida, o aun no habiendo dudas sobre los hechos, los efectos jurídicos de los mismos se presenten dudosos por ser la normativa aplicable susceptible de diversas interpretaciones, o bien en el supuesto de las de derecho, porque exista jurisprudencia contradictoria en casos similares.

2.º Ha de concurrir la “seriedad” de la duda, esto es, la importancia de los hechos sobre los que recae la incertidumbre en orden a decidir la razonabilidad de la pretensión, de manera que no todas las pretensiones razonablemente fundadas impedirán la condena en costas en caso de su desestimación, porque la regla de vencimiento objetivo no es sólo una sanción a la conducta arbitraria o caprichosa del que pretende y es vencido, sino también una regla de protección del sujeto contra el que se dirige la pretensión a no padecer perjuicio económico”.

### 1.3

#### Motivación de las “serias dudas” y de la temeridad o mala fe

En la primera o única instancia de nuestra jurisdicción, las “serias dudas de hecho o de derecho” que den lugar a la no imposición de costas al perdedor exigen un “razonamiento” por parte del juzgador (“[...] así lo razone”, dice el art. 139.1 de la LJCA). Es decir, las sentencias o los autos que, tras estimar o desestimar íntegramente las pretensiones de las partes, utilizan la fórmula

retórica y estereotipada de remitirse a “las serias dudas de hecho o de derecho”, sin explicarlas en absoluto, siquiera sea con un mínimo razonamiento o que se infieran con suma facilidad y nitidez del texto de la sentencia, están violentando el tenor del artículo 139.1 de la LJCA.

Un pronunciamiento de esta índole, falto de motivación, debe ser revocado en apelación o casación, tal y como hizo el Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Contencioso) en su sentencia de 17 de junio de 2016, rec. 403/2015 (ECLI:ES:TSJNA:2016:632):

“En este caso, la juez de instancia no motiva la existencia de serias dudas de hecho que le permitan apartarse del criterio general del vencimiento objetivo, por lo que, aplicando la doctrina jurisprudencial expuesta, debe estimarse el recurso interpuesto por la defensa de Caser y revocar la sentencia en este punto, imponiendo las costas de primera instancia a la Mancomunidad de Mairaga, al haber visto rechazadas todas sus pretensiones”.

La misma exigencia de motivación se establece para los casos de estimación o desestimación parcial, cuando las costas se impongan a una de las partes “por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad”.

En las demás instancias o grados, el artículo 139.2 de la LJCA sigue el criterio objetivo del vencimiento: “se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente el recurso”. Pero, excepcionalmente, pese a la desestimación íntegra, el órgano judicial puede no imponer las costas “si aprecia la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición”; eso sí, “razonándolo debidamente”.

Valgan, como ejemplo de lo expuesto, las siguientes resoluciones.

- Tribunal Supremo (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 2.<sup>a</sup>). Auto de 29 de septiembre de 2014, rec. 2572/2012 (ECLI:ES:TS:2014:8083A):

“Obviamente, la no aplicación del criterio objetivo del vencimiento en el caso de que se considerara que el caso ofrecía dudas de hecho o derecho obliga al juez o tribunal a razonar la expresada circunstancia y, respecto de los casos de estimación o desestimación parcial, el legislador impone de una manera expresa que se motive la imposición de las costas a una de las partes, con fundamento en su actuación temeraria o de mala fe.

En las demás instancias o grados y, desde luego en el recurso de casación, el artículo 139.2 de la LJCA sigue el criterio objetivo del vencimiento, de manera que es la propia ley la que obliga a imponer al recurrente las costas si se desestima totalmente el recurso. Solo, excepcionalmen-

te, el órgano judicial puede no imponer las costas ‘si aprecia la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición’, por lo que también ha de razonar debidamente la falta de condena en costas”.

- Tribunal Supremo (Sala 3.ª, sección 5.ª). Sentencia de 7 de diciembre de 2011, rec. 183/2008 (ECLI:ES:TS:2011:8336):

“En los supuestos en los que la imposición, o no, de las costas procesales sea el resultado de una valoración del órgano judicial sobre las circunstancias particulares del caso o sobre la conducta procesal de las partes –temeridad o mala fe– el deber de motivar esa decisión es una exigencia derivada de los artículos 24.1 y 120.3 de la CE. Ello no obsta para que aun en estos casos la motivación implícita pueda ser admitida cuando la razón del pronunciamiento sobre las costas del proceso pueda inferirse del conjunto y sentido de las argumentaciones utilizadas por el tribunal para resolver las pretensiones de las partes, ya que la sentencia es un acto procesal orgánico y unitario que no puede contemplarse con visión fragmentaria (SSTC 131/1986, de 29 de octubre, FJ 4; y 230/1988, de 1 de diciembre, FJ 1).

En aquellos otros supuestos en los que, por el contrario, el legislador acoge la regla *victus victori* o del vencimiento objetivo, sin prever excepciones, no existe un margen de apreciación para que el órgano judicial decida por sí sobre la imposición de las costas, sino que, por imperativo legal, la única decisión que puede adoptar es la que la norma contempla. En estos casos no existe un deber de motivación sobre la imposición de las costas procesales que vaya más allá de la motivación necesaria para estimar o desestimar las pretensiones que constituyan el objeto del concreto proceso, de cuyo resultado es consecuencia inescindible la decisión sobre las costas causadas (*accessorium sequitur principale*). En el mismo sentido, la STC 9/2009, de 12 de enero, FJ 3”.

- Audiencia Nacional (Contencioso, sección 2.ª). Sentencia de 26 de noviembre de 2009, rec. 264/2006 (ECLI:ES:AN:2009:5223):

“[S]í se aprecian en este caso méritos bastantes que determinan la necesidad de imposición de las costas causadas a la parte recurrente, por haber obrado con evidente temeridad, manifestada en la muy notoria falta de fundamento de su pretensión ejercitada, lo que evidencia la patente improcedencia de la acción y consiguiente innecesariedad de la provocación de este proceso”.

- Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Contencioso, sección 10.ª). Sentencia de 23 de abril de 2015, rec. 687/2014 (ECLI:ES:TSJM:2015:3797):

“La temeridad o mala fe de la parte que inicia el proceso contencioso-administrativo, como causa motivadora de su condena en costas, se pro-

duce cuando la impugnación promovida vuelve la espalda a conceptos elementales del Derecho Administrativo, de forma que quepa presumir razonablemente que esa ausencia de unos mínimos fundamentos fácticos y jurídicos que pudieran concluir en una sentencia estimatoria de la pretensión no se deben a ignorancia sino a una actitud consciente y deliberada”.

## 2

### **El silencio de la Administración o la inactividad del actor en vía administrativa**

No actuar en vía administrativa, ya sea por el silencio de la Administración que no resuelve o por la pasividad del interesado que poco o nada alega y prueba, debe ser suficiente para considerar que el caso tenía dudas de hecho y/o de derecho y, en consecuencia, no favorecer con la imposición de costas a la parte que no actuó como cabía esperar en sede administrativa.

### 2.1

#### **Silencio de la Administración**

En la jurisdicción administrativa nos encontramos con un caso en el que, por regla general, no deberían imponerse las costas al demandante, pese a desestimar todas sus pretensiones: cuando recurre frente al grosero silencio de la Administración (lo que se denomina desestimación “presunta”). Estamos ante una patología, ante un flagrante incumplimiento (art. 21.1 de la Ley 39/2015) que denota una mala praxis administrativa.

El silencio de la Administración ante un recurso o ante una petición impide que el ciudadano conozca los hechos y razones jurídicas que aquella podría llegar a invocar para rechazar tal recurso o petición. Por tanto, además de que sería injusto que ante el incumplimiento de la Administración (que no contestó) el ciudadano que impetra la tutela se viese castigado a abonar las costas del pleito, bien puede decirse y argumentarse que el caso, para el demandante, presentaba serias dudas de hecho y de derecho.

Son muy esclarecedoras las palabras del doctor y magistrado Chaves García<sup>2</sup> cuando afirma: “la regla general debería ser no imponer las costas cuando el particular impugna una desestimación presunta pues dudas, lo

---

2. Chaves García (2016a).

que son dudas, existen realmente, pues no se sabe la posición o criterio de la parte que calla maliciosamente”. Y lo explica así:

“[...] si la Administración tiene la obligación de resolver en todo tipo de procedimientos, y si el Tribunal Constitucional ha dicho que no puede obtener beneficio del incumplimiento de su deber (en cuanto a que no corren los plazos para recurrir desestimaciones presuntas), lo suyo sería interpretar que, si el particular se ve embarcado a recurrir un acto administrativo en esas condiciones, lo hace en un escenario de dudas de hecho y/o derecho. Y ello porque en vía administrativa ha alegado o invocado pruebas, o incluso ha formulado un recurso administrativo y solo ha recibido el silencio.

La Administración ha dado la callada por respuesta, y el particular ha tenido que impugnar ‘a ciegas’, y lo que es peor, a sabiendas del riesgo de que la Administración ‘despierte’ en pleno proceso y al tiempo de contestación a la demanda, que irá acompañada de la metralla y bombas que la Administración no usó en vía administrativa”.

También los órganos judiciales se han decantado por esta solución de no imponer las costas en caso de silencio administrativo. Por ejemplo, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Alicante, en la sentencia de 17 de octubre de 2018, rec. 644/2017 (ECLI:ES:JCA:2018:1846), dice así:

“En el concreto caso enjuiciado, la parte actora se ha visto obligada a recurrir una desestimación presunta (un silencio administrativo negativo), con lo cual formalmente en el momento de interponer la demanda, el recurrente desconocía pura y simplemente las concretas razones por las que la Administración entendía desestimada por silencio su pretensión; razones que hemos podido conocer únicamente tras la contestación de la demanda por parte de la Administración. En estas condiciones es criterio de este juzgado [...] que no se imponen costas ‘teniendo en cuenta que no ha sido dictada la resolución expresa en respuesta a la reclamación de la actora’. Por tanto, cuando el recurrente se ve obligado a recurrir un acto administrativo presunto, la eventual desestimación de la demanda no debe dar lugar en ningún caso a la imposición de costas, dado que la parte recurrente se ha visto obligada a acudir a la vía judicial y a formular demanda sin conocer los motivos jurídicos que amparaban la denegación presunta”.

Y el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Contencioso, sede en Málaga, sección 2.<sup>a</sup>), en las sentencias núms. 74/2018 y 77/2018, ambas de 22 de enero, recs. 348/2016 y 388/2016 (ECLI:ES:TSJAND:2018:712 y ECLI:ES:TSJAND:2018:8053), declara:

“En cuanto a las costas, el recurso es interpuesto frente a la desestimación tácita de la reclamación de responsabilidad patrimonial, que, por tanto, ha incumplido su deber legal de responder expresamente (art. 42.1 Ley 30/92), lo que hubiera permitido a la recurrente sopesar las razones tenidas en cuenta para la denegación, y determinar en consecuencia la procedencia o no de acudir a la vía judicial.

Conforme a la jurisprudencia constitucional, el silencio administrativo negativo es simplemente una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración; frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que, sin embargo, no le es exigible a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, no cabe primar injustificadamente la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar y notificar la correspondiente resolución expresa –entre otras SSTC 72/2008, de 23 de junio de 2008 o de 106/2008, de 15 de septiembre de 2008–.

Por tanto, no procede imponer el pago de costas (art. 139.1 Ley 29/98, modificado por Ley 37/11)”.

El Tribunal Supremo (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 5.<sup>a</sup>) ha sentado doctrina al respecto en su sentencia de 8 de noviembre de 2022, rec. 197/2022 (ECLI:ES:TS:2022:4009), ratificando lo ya dicho en la sentencia de 12 de marzo de 2020, rec. 7708/2018 (ECLI:ES:TS:2020:9289), de manera que la falta de resolución administrativa no provocará automáticamente la no imposición de las costas por serias dudas de hecho o de derecho, sino que el juzgador deberá razonarlo específicamente en su resolución<sup>3</sup>:

“Ratificando la doctrina [...], declaramos que la ausencia de resolución expresa no excluye el criterio del vencimiento, que es la regla general y primaria para la imposición de costas. Y ello sin perjuicio de que el tribunal que dicte la resolución, pueda estimar y razonar, que esa ausencia de resolución expresa ha generado dudas de hecho o de derecho en el debate procesal, acogiendo la excepción que el mismo precepto procesal autoriza”.

Los argumentos del alto tribunal, conjugando una y otra sentencia, son, resumidamente, los siguientes:

---

3. Un comentario crítico a estas dos sentencias puede verse en Gómez Fernández (2022).

- A) Parte el alto tribunal de que “el legislador no ha previsto un régimen singularizado en materia de costas cuando lo impugnado sea una desestimación presunta (ficción legal encaminada a posibilitar el acceso a la vía jurisdiccional cuando no existe una resolución expresa)”.
- B) Reconoce, no obstante, que las serias dudas “pueden estar generadas por la falta de resolución expresa por parte de la Administración, cuando tiene impuesta la obligación legal de dictar resolución expresa”.
- C) Concluye que “nada impide que esa falta de resolución expresa, cuando el Tribunal que decida el debate lo estime procedente y lo motive, pueda llevar a considerar que genera esas dudas de hecho o de derecho, que permitirían dejar de aplicar el criterio del vencimiento”.

## 2.2

### Inacción de la parte actora

La no imposición de costas debe también operar favoreciendo a la Administración que pierde el pleito frente al particular que permanece inactivo, o casi, en vía administrativa, guardando todas sus cartas para el juicio. En este caso, aun estimándose íntegramente la demanda, las dudas de hecho o de derecho operan a favor de la Administración, habida cuenta de que el interesado no aportó hechos, alegaciones ni pruebas al expediente administrativo previo.

Compartimos la opinión de Chaves García<sup>4</sup> cuando afirma: “[...] esa consecuencia reacia a la imposición de costas debería también jugar respecto del particular que se calla en vía administrativa, sin alegar ni probar, y luego en vía contencioso-administrativo aporta lo que podía haber hecho en vía administrativa. Y no procedería imponer las costas a la Administración pues sus funcionarios han actuado con dudas de hecho o derecho ya que en vía administrativa el silencio del particular le ha empujado a impulsar el procedimiento hasta el acto administrativo”.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Contencioso, sede en Burgos) adopta este criterio en la sentencia de 18 de noviembre de 2016, rec. 125/2015 (ECLI:ES:TSJCL:2016:4097):

“Al estimarse el recurso contencioso-administrativo interpuesto, de conformidad con el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Conten-

---

4. Chaves García (2016a).

cioso-Administrativa, procedería la imposición de costas a la parte demandada, pero en este recurso nos encontramos ante la circunstancia de que la actora no formuló alegación alguna en el expediente administrativo, ni propuso prueba alguna, ni siquiera realizó acto alguno en el expediente administrativo, por lo que notificado el pliego de cargos y no realizada manifestación alguna, lo lógico, ante el contenido de la denuncia, es proceder a imponer la sanción; resolución sancionadora que no fue recurrida en reposición, sino que se acudió directamente a interponer el recurso contencioso-administrativo. Ante esta circunstancia, no procede realizar imposición de costas”.

### 3

#### Participación irrelevante del codemandado

Cuando la personación del codemandado es una simple “pose” formal y no realiza actividad alguna o se limita a “ir a rebufo” del letrado de la Administración, copiando o resumiendo sus alegatos, no debe beneficiarse de las costas en caso de desestimación íntegra de la demanda. Así puede verse en la sentencia de 27 de diciembre de 2021, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de la Audiencia Nacional (PO 19/2020): “Todo ello con imposición a la Administración demandante de la totalidad de las costas ocasionadas en esta litis al CTyBG (art. 139.1 de la LJCA); no así respecto de las ocasionadas al codemandado, toda vez que su actuación en este juicio ha sido por completo irrelevante y habría que hablar más bien de no actuación o completa pasividad, puesto que ni contestó a la demanda, ni propuso prueba, ni formuló conclusiones. No realizó más actividad procesal que la de personarse en el proceso”.

En esta línea se pronunció el Tribunal Supremo (Sala 3.ª, sección 1.ª), en la sentencia de 16 de junio de 2016, rec. 55/2014 (ECLI:ES:TS:2016:2833).

“Procede, [...] en aplicación de lo previsto en el artículo 139 de la ley jurisdiccional, atendiendo al criterio del vencimiento, condenar a la recurrente en las costas de este proceso [...]; si bien, la Sala, haciendo uso de la facultad que le concede el artículo 139.3, limita a 3000 euros la cantidad máxima que la Abogacía del Estado puede reclamar por todos los conceptos, sin que tenga derecho a participar en esas costas D. Bienvenido que no ha realizado ninguna actuación procesal relevante más allá de su personación como codemandado, dado que en sus escritos procesales de contestación y conclusiones se ha limitado a adherirse sin más a lo manifestado por la Sra. abogada del Estado”.

## 4

### Inadmisión de la demanda

Cuando se inadmite una demanda o un recurso, por auto o por sentencia, sin entrar a analizar el fondo del asunto, ¿pueden imponerse las costas al demandante o recurrente?

En estos casos cabe arbitrar dos soluciones distintas:

- Que la inadmisión se considere un rechazo de las pretensiones del demandante o recurrente. Procedería entonces, de acuerdo con el artículo 139.1 de la LJCA, condenarle en costas al haber visto rechazadas todas sus pretensiones.
- Que, al no haberse entrado a analizar el fondo del asunto, tampoco se habrían examinado y valorado las pretensiones y, por lo tanto, no podrían considerarse rechazadas. En tal caso, no procedería la imposición de costas.

Si bien se mira, “la inadmisión de una demanda comporta el portazo del proceso, lo que encierra una desestimación tácita y pragmática de las pretensiones (que ni siquiera serán examinadas)”<sup>5</sup>. En consecuencia, procederá la imposición de costas al vencido tanto si se desestiman las pretensiones sobre el fondo como si se inadmiten en la instancia.

Los pronunciamientos entre la jurisprudencia menor no son uniformes en este aspecto.

Así, a título de ejemplo, sostiene que el pronunciamiento de inadmisibilidad conlleva el rechazo de todas las pretensiones y, por lo tanto, la condena en costas, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Contencioso, sección 2.<sup>a</sup>), en la sentencia n.º 142/2017, de 15 de marzo, rec. 74/2016 (ECLI:ES:TSJPV:2017:1078):

“Con ello, debemos ratificar que, efectivamente, el pronunciamiento de inadmisibilidad conlleva el rechazo de todas las pretensiones ejercitadas por quienes fueron demandantes, lo que trasladado a las pautas del artículo 139.1 de la ley de la jurisdicción en relación con la condena en costas, al no razonarse, ni poder considerar que concurrían válidamente dudas de hechos o derecho, debe llevar a la imposición de costas a la parte demandante”.

Y considera que el pronunciamiento de inadmisibilidad deja imprejuizado el fondo, y no procede la condena en costas, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Contencioso, sección 7.<sup>a</sup>), en sus sentencias de 14 de febrero, rec. 76/2014 (ECLI:ES:TSJM:2014:1611), y 13 de mayo de 2015, rec. 916/2013 (ECLI:ES:TSJM:2015:5924):

---

5. Chaves García (2016b).

“[N]o procede realizar pronunciamiento alguno en cuanto a costas, al haber quedado imprejuizada la cuestión principal planteada”.

Desde mi punto de vista, la “inadmisión” del recurso o de la demanda –en lo tocante a las costas– debe incardinarse en el apartado 1 del artículo 139 de la LJCA, como un pronunciamiento equivalente al rechazo de todas las pretensiones. Es cierto que ninguna de ellas ha sido examinada en el fondo, pero también lo es que ninguna de ellas es acogida cuando al final del pleito se dicta un fallo de inadmisibilidad, tras haberse elaborado la demanda.

Ese rechazo también se produce si se declara la inadmisión *ab initio*, en el trámite del artículo 51 de la LJCA o en el de alegaciones previas de los artículos 58 y 59 de la LJCA. En estos casos, aunque no se hayan definido aún los exactos contornos de la pretensión, que se hará en la demanda (art. 56.1 de la LJCA), sí debe estar claro en el escrito inicial del recurso lo que es objeto de impugnación: “la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne”, y la petición de que “se tenga por interpuesto el recurso” (art. 45.1 de la LJCA). Pues bien, la inadmisión anticipada implica el rechazo directo de esta última solicitud o petición (no se tendrá por interpuesto el recurso) y el rechazo indirecto de cualquiera de las pretensiones ligadas a la actuación impugnada que se querían hacer valer en el proceso.

Téngase en cuenta que el artículo 139.1 de la LJCA ordena imponer las costas a quien haya visto “rechazadas todas sus pretensiones” (no dice a quien haya visto “desestimada su demanda o su oposición”). La norma bien puede interpretarse desde la perspectiva del “resultado” sobre las pretensiones del actor, que es el mismo cuando su recurso o demanda se inadmite a trámite que cuando se desestima, pues, en ambos supuestos, sus pretensiones no obtendrán el menor éxito.

De forma expresa, sin ambages, se ha pronunciado el Tribunal Supremo a favor de aplicar el artículo 139.1 de la LJCA en los casos de sentencia de inadmisibilidad.

- Tribunal Supremo (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 5.<sup>a</sup>). Sentencia de 22 de mayo de 2018, rec. 54/2017 (ECLI:ES:TS:2018:2034):  
 “[E]ntendemos que el nuevo régimen de las costas procesales resultante del artículo 139.1 LJCA se proyecta en rigor sobre la sentencia y demás actos procesales en que proceda (autos), cuando unos y otros contengan los pronunciamientos que les son propios, así, en el caso, de las sentencias, cuando contengan un pronunciamiento de inadmisibilidad, estimatorio o desestimatorio (artículo 68: “1. La sentencia pronunciará alguno de los fallos siguientes: a) Inadmisibilidad del recurso

contencioso-administrativo. b) Estimación o desestimación del recurso contencioso-administrativo. 2. La sentencia contendrá además el pronunciamiento que corresponda respecto de las costas’)".

También podemos encontrar resoluciones del Tribunal Supremo donde se ha inclinado, *de facto*, por esta solución cuando actúa en única instancia, siendo entonces la norma de aplicación sobre imposición de costas el mismo artículo 139.1 de la LJCA que estamos analizando. Así, por ejemplo, tras dictar un fallo de inadmisibilidad, sin mayores explicaciones, impuso las costas al recurrente al socaire de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LJCA en la STS (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 4.<sup>a</sup>) de 23 de septiembre de 2019, rec. 374/2017 (ECLI:ES:TS:2019:2911).

Esa misma solución la adopta el Tribunal Supremo, también *de facto* y actuando en única instancia, en los casos en que la inadmisibilidad se declara antes de sentencia, con ocasión del trámite de alegaciones previas. Se pronuncia en este sentido, por ejemplo, en los siguientes autos:

- 1 de abril de 2014, rec. 648/2012 (ECLI:ES:TS:2014:1290).
- 2 de diciembre de 2014, rec. 219/2014 (ECLI:ES:TS:2014:4915).
- 4 de julio de 2016, rec. 2274/2015 (ECLI:ES:TS:2016:6389A).
- 27 de mayo de 2019, rec. 425/2018 (ECLI:ES:TS:2019:6258A).
- 28 de mayo de 2019, rec. 374/2018 (ECLI:ES:TS:2019:6004A).

E igualmente, cuando la inadmisión del recurso se declara en aplicación de lo establecido en el artículo 51 de la LJCA, como, por ejemplo, en el auto de 5 de noviembre de 2020, rec. 322/2020 (ECLI:ES:TS:2020:10350A).

Por lo demás, la circunstancia de que la pretensión ejercitada por el demandante no haya sido examinada en cuanto al fondo puede ser considerada para hacer uso de la facultad moderadora del artículo 139.4 de la LJCA.

Ha de retenerse que no encaja en estas previsiones la inadmisión del recurso de casación que se interpone frente a una sentencia. En este caso ya se ha entrado en la instancia a valorar el fondo de la demanda interpuesta y, además, encuentra su propia regulación en el artículo 90.8 de la LJCA, cuyo tenor literal es el siguiente: "La inadmisión a trámite del recurso de casación comportará la imposición de las costas a la parte recurrente, pudiendo tal imposición ser limitada a una parte de ellas o hasta una cifra máxima".

## 5 Allanamiento

Lamentablemente, la experiencia demuestra que la Administración juega en ocasiones con el silencio administrativo negativo cuando carece por comple-

to de razón frente al administrado. Espera a que este acuda a la vía jurisdiccional para obtener tutela, y solo entonces iza bandera blanca y se allana, pretendiendo que no se le impongan las costas: “aquí no ha pasado nada”.

Nuestra ley jurisdiccional no establece ninguna previsión específica sobre costas para casos de allanamiento (cf. art. 75 de la LJCA), frente a lo previsto en el artículo 395 de la Ley de Enjuiciamiento Civil:

“1. Si el demandado se allanare a la demanda antes de contestarla, no procederá la imposición de costas salvo que el tribunal, razonándolo debidamente, aprecie mala fe en el demandado.

Se entenderá que, en todo caso, existe mala fe, si antes de presentada la demanda se hubiese formulado al demandado requerimiento fehaciente y justificado de pago, o si se hubiera iniciado procedimiento de mediación o dirigido contra él solicitud de conciliación.

2. Si el allanamiento se produjere tras la contestación a la demanda, se aplicará el apartado 1 del artículo anterior”.

En el proceso jurisdiccional administrativo, ante el allanamiento de la Administración, caben, en esencia, dos opciones:

- a) Aplicar supletoriamente el artículo 395 de la LEC por entender que la LJCA está incompleta en este aspecto y, por lo general, no imponer las costas si el allanamiento se produce antes de contestar la demanda.
- b) Considerar que la LJCA es una norma completa, siendo innecesario acudir a la supletoriedad de la LEC. Así, puede argumentarse que el artículo 139 de la LJCA conlleva la condena por allanamiento, también antes de contestar la demanda. En efecto, en los pleitos civiles, entre particulares, la demanda es “sorpresiva” y cabe allanarse sin más consecuencias antes de contestarla. Pero, en los pleitos ante la jurisdicción administrativa, se ha tramitado previamente –o se debería haber tramitado– un expediente, y la Administración ha tenido tiempo sobrado en esa vía administrativa previa para reconocer el derecho del interesado y evitar que tuviera que acudir a impetrar la tutela judicial.

El Tribunal Supremo (Sala 3.<sup>a</sup>, Pleno) se ha pronunciado al respecto en dos sentencias de 17 de julio de 2019, recs. 5145/2017 y 6511/2017 (ECLI:ES:TS:2019:2716 y ECLI:ES:TS:2019:2719):

“La cuestión con interés casacional consiste en determinar si, ‘tras la reforma operada en el artículo 139.1 de la LJCA por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, resulta o no procedente imponer las costas procesales causadas a la Administración codemandada que se allanó a las pretensiones de la parte demandante en el plazo de contestación a la demanda’, cuestión a la que respondemos

declarando que la regla objetiva del vencimiento es la que deriva de lo dispuesto en ese nuevo artículo, y, por consiguiente, resulta procedente la imposición de costas, salvo criterio subjetivo del juzgador, quien habrá de atender a las circunstancias concurrentes en cada caso y quien, igualmente podrá también acudir al apartado 4 del artículo 139 LJCA y antes en el apartado 3 en moderación del criterio objetivo”.

En suma, si la Administración se allana, aunque sea antes de contestar a la demanda, pagará las costas. La intención es poner coto a los abusos de la Administración demandada. Si no tenía razón y provocó que el interesado tuviera que soportar las molestias y los gastos de emprender un proceso judicial, debe pagar las costas, por más que se bata en retirada en sede judicial.

Con todo, pese al allanamiento, el tribunal puede moderar las costas (numeral 4 del art. 139), e incluso no imponerlas, en función de las circunstancias del caso. Por ejemplo, si aprecia serias dudas de hecho o de derecho (numeral 1, último inciso, del art. 139).

Por lo demás, la Administración puede enmascarar su allanamiento tras una satisfacción extraprocésal, de manera que el proceso quede sin objeto y sea menester archivarlo. Ante la conclusión del pleito por esta causa, la jurisprudencia es partidaria de moderar las costas en función de las circunstancias del caso. Véase la STS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 22 de mayo de 2018, rec. 54/2017 (ECLI:ES:TS:2018:2034).

## 6

### Las costas en la terminación del proceso sin sentencia

El criterio objetivo en la imposición de costas, previsto en el artículo 139.1 de la LJCA, no se aplica automáticamente sobre los modos de terminación del procedimiento sin sentencia, que la ley jurisdiccional contempla; a saber: desistimiento, satisfacción extraprocésal y transacción.

Para muestra un botón: al regular uno de tales modos de terminación, en el concreto caso del desistimiento, dispone el artículo 74.6 de la LJCA que “el desistimiento no implicará necesariamente la condena en costas”.

### 6.1

#### Desistimiento

El desistimiento es uno de los modos previstos en la ley jurisdiccional administrativa para la terminación del proceso (art. 74). Consiste en una manifes-

tación de voluntad de la parte actora –dirigida a abandonar el proceso– que no exige justificación argumental alguna. De hecho, habitualmente, quien desiste no suele justificar los motivos, acudiendo a fórmulas estereotipadas como la de que se actúa siguiendo las instrucciones expresas de su representado.

En lo concerniente a las costas, el desistimiento en el proceso civil diferencia su imposición según que fuere o no consentido por la parte demandada (art. 396 de la LEC).

En la jurisdicción administrativa, el artículo 74.6 se limita a señalar, con una fórmula abierta, que “el desistimiento no implicará necesariamente la condena en costas”. Esto es, la norma no prevé que hayan de imponerse las costas a alguna de las partes, pero tampoco lo prohíbe; luego, se podrán imponer las costas en función de las circunstancias concretas del caso, lo que nos lleva a la aplicación de un criterio subjetivo.

Como dice el Tribunal Supremo (Sala 3.ª, sección 5.ª) en su sentencia de 22 de mayo de 2018, rec. 54/2017 (ECLI:ES:TS:2018:2034):

“El artículo 74.6 excluye el automatismo de la imposición de las costas en el supuesto del desistimiento, lo que a su vez desplaza la aplicación del artículo 139.1, como ya hemos indicado; pero, por otra parte, su tenor literal antes transcrito que ahora reiteramos (‘el desistimiento no implicará necesariamente la condena en costas’) tampoco impide la condena en costas”.

Y añade:

“En definitiva, excluida la aplicación del criterio objetivo, la cuestión sobre una eventual condena en estos supuestos –es decir, en el supuesto del desistimiento [...]– queda remitida al criterio subjetivo del juzgador en la instancia, que habrá de tomar en consideración las circunstancias concurrentes en cada caso”.

En fin, en caso de desistimiento no hay mandato legal que determine la imposición de las costas al actor que se aparta del proceso contencioso-administrativo, correspondiendo al tribunal valorar las circunstancias concurrentes en el ejercicio y sostenimiento de la acción ejercitada.

## 6.2 Satisfacción extraprocesal

Una vez iniciado el proceso judicial, la satisfacción extraprocesal supone el reconocimiento total en vía administrativa de las pretensiones del demandante. Si ello sucediese, se dictará auto declarando terminado el procedi-

miento y ordenando el archivo del pleito (art. 76 de la LJCA). Nada se dice sobre las costas hasta ese momento causadas.

En la LEC, el artículo 22.1 prevé la satisfacción extraprocesal o carencia sobrevenida de objeto “porque se hayan satisfecho, fuera del proceso, las pretensiones del actor”. En tal supuesto el letrado de la Administración de Justicia decretará la terminación del proceso “sin que proceda condena en costas”. Esta norma no tiene cabida en el ámbito del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Lo dice así la STS (Sala 3.ª, sección 5.ª) de 22 de mayo de 2018, rec. 54/2017 (ECLI:ES:TS:2018:2034): “aun sin negar la existencia de algunas aproximaciones, como acredita la propia incorporación del criterio objetivo del vencimiento en el supuesto de acordarse la estimación del recurso contencioso-administrativo o su desestimación (o, en su caso, su inadmisibilidad) (artículo 139.1 LJCA), sigue sin resultar del todo coincidente la lógica de ambos procesos, civil y contencioso-administrativo, y ello excluye la recepción mecánica y acrítica de las reglas propias de unos procesos en los otros”.

Lo que sucede es que la imposición de costas en los supuestos de satisfacción extraprocesal es casuística: queda sujeta al criterio subjetivo, en función de la actitud de las partes y las circunstancias concurrentes en el caso.

Así lo entiende el Tribunal Supremo (Sala 3.ª, sección 5.ª), en la sentencia de 22 de mayo de 2018, rec. 54/2017 (ECLI:ES:TS:2018:2034):

“[...] el artículo 139.1 de la LJCA no impone necesariamente la condena al pago de las costas procesales en los supuestos de terminación del procedimiento por satisfacción extraprocesal.

Lo que, sin embargo, no ha de entenderse en el sentido de que dicha condena haya de quedar excluida siempre y en todo caso. Y, otra vez, el tratamiento dispensado por nuestra ley jurisdiccional del desistimiento sirve para arrojar luz sobre este particular. El artículo 74.6 excluye el automatismo de la imposición de las costas en el supuesto del desistimiento, lo que a su vez desplaza la aplicación del artículo 139.1, como ya hemos indicado; pero, por otra parte, su tenor literal antes transcrito que ahora reiteramos (‘el desistimiento no implicará necesariamente la condena en costas’) tampoco impide la condena en costas.

En definitiva, excluida la aplicación del criterio objetivo, la cuestión sobre una eventual condena en estos supuestos –es decir, en el supuesto del desistimiento, pero también de los restantes supuestos de terminación extraprocesal– queda remitida al criterio subjetivo del juzgador en la instancia, que habrá de tomar en consideración las circunstancias concurrentes en cada caso”.

Y esta misma sentencia añade que, para resolver sobre las costas, corresponde al órgano de instancia evaluar la conducta y actitud de las partes:

“Como no resulta de imposición obligatoria la condena en costas en los supuestos incluidos dentro de los otros modos de terminación del procedimiento, nada cabe objetar en derecho a la resolución impugnada sometida a nuestra consideración. La imposición o no de la condena en costas en este punto queda remitida, como acabamos de indicar, al criterio subjetivo del juzgador, que habrá de atender a las circunstancias concurrentes en cada caso; y la revisión del criterio establecido por el órgano juzgador está excluida de casación.

En efecto, lejos queda de nuestro cometido evaluar la conducta y la actitud de las partes. Enfrentarse a las particularidades que ofrece cada caso por fuerza conduce a una solución necesariamente casuística que no cabe cuestionar en esta sede y corresponde por eso a los órganos jurisdiccionales actuantes en la instancia adoptar sobre la base indicada la solución que procede en los supuestos que nos ocupan (terminación del procedimiento por satisfacción extraprocesal), esto es, excluir la condena en costas o, en su caso, expresar las razones que eventualmente pudieran determinar su imposición; sin que dicho pronunciamiento sea susceptible de casación”.

## 7

### Fijación del importe

#### 7.1

#### Moderación de las costas

En la primera instancia, y conforme al artículo 139.4 de la LJCA, “la imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de estas o hasta una cifra máxima”.

También es posible moderar las costas en sede casacional. Al dictar sentencia en el recurso de casación, es el artículo 93.4 de la LJCA el que señala cómo resolver sobre las costas:

1. En lo concerniente a las de primera instancia se remite a lo establecido en el artículo 139.1 de la LJCA.
2. Por lo que se refiere a las causadas en el recurso de casación, establece una regla general y otra excepcional:
  - 2.1. Cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.
  - 2.2. El tribunal podrá imponer las costas solo a una de las partes cuando aprecie y motive que ha actuado con mala fe o temeridad. Y, en tal caso, podrá limitar las costas a solo una parte de ellas o hasta una cifra máxima.

Téngase en cuenta que la moderación en la cuantía de las costas afecta exclusivamente a la cantidad que el beneficiado puede reclamar del condenado; esto es, al crédito que aquel ostenta contra este, que no tiene por qué suponer la completa indemnidad del beneficiado. Hay que tener presente que, pese al carácter compensatorio de las costas, las previsiones del artículo 139.4 de la LJCA, al igual que las del artículo 394.3 de la LEC, dan buena cuenta de que no se trata aquí de una *restitutio in integrum* de cuantos gastos se han causado al favorecido por el crédito en que consiste la condena en costas.

Por consiguiente, la fijación de una cantidad máxima en concepto de costas no limita los honorarios o los aranceles que, por sus servicios, pueden cobrar los abogados, los peritos y los procuradores de sus clientes. La moderación de las costas solo limita la cuantía a cuyo pago ha de contribuir el condenado.

El Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo se han pronunciado en el sentido de que el resarcimiento íntegro de los gastos del proceso, en caso de victoria, no se extrae como correlato del artículo 24 de la Constitución. A partir de esta doctrina, no cabe oponerse a la limitación de las costas ex artículo 139.4 de la LJCA con base en una suerte de derecho del vencedor al resarcimiento íntegro de los gastos procesales.

- Tribunal Constitucional. Auto núm. 119/2008, de 6 de mayo (ECLI:ES:TC:2008:119A):  
 “Debe insistirse en que el resarcimiento de los gastos procesales originados por la defensa en juicio de los respectivos derechos e intereses legítimos no es una garantía constitucional, ni un derecho preexistente del litigante vencedor, ni un derecho que nazca simplemente con la condena en costas de la contraparte y que, por tanto, el vencedor patrimonialice de modo automático con la declaración judicial de condena en costas. Es, por el contrario, como se ha advertido y enseña la jurisprudencia constitucional que más arriba se ha dejado citada, una consecuencia económica del acceso a la justicia que, respetando las exigencias que impone el derecho fundamental del artículo 24.1 de la CE, corresponde diseñar libremente al legislador”.
- Tribunal Supremo (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 2.<sup>a</sup>). Auto de 8 de julio de 2009, rec. 4459/2003 (ECLI:ES:TS:2009:10494A):  
 “La LJCA no garantiza el reintegro íntegro de los gastos derivados de la contratación de profesionales, y tampoco constituye dicha garantía un elemento incorporado a la tutela judicial efectiva.

Y el referido sistema legal es, en definitiva, compatible con el derecho fundamental, según resulta de la doctrina expuesta del Tribunal Constitucional. O, dicho en otros términos, ni el legislador resulta constitucionalmente obligado a establecer una condena objetiva de todas las costas procesales, ni los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo resultan obligados a ignorar la previsión legal del artículo 139.3 de la LJCA [hoy art. 139.4 de la LJCA], que dispone, como alternativa a la condena a la totalidad de las costas, una condena parcial o una condena hasta una cifra máxima.

Las partes del proceso pueden contratar los servicios de los profesionales que libremente elijan y convenir los honorarios que consideren procedentes, en un ámbito de libre concurrencia y sin sujeción a sistemas de arancel. Pero sin ignorar que la ley aplicable, en el caso de que proceda la condena en costas, no asegura el pleno reintegro de la cantidad satisfecha por el referido concepto”.

Para moderar las costas, la ley no exige expresamente motivación alguna. Ejemplo de ello es que el Tribunal Supremo las limita frecuentemente, sin mayor razonamiento, con fórmulas estereotipadas como: “haciendo uso de la facultad contemplada en dicho precepto legal, quedan las costas... fijadas en un máximo de... euros por todos los conceptos”. Pueden verse, a título de ejemplo, las SSTs (sección 4.ª) de 11 de marzo de 2021, rec. 347/2019 (ECLI:ES:TS:2021:854), y 17 de marzo de 2021, rec. 436/2019 (ECLI:ES:TS:2021:940); así como los AATS (sección 4.ª) de 20 de julio de 2021, rec. 49/2021 (ECLI:ES:TS:2021:10040A), y 21 de julio de 2021, rec. 143/2021 (ECLI:ES:TS:2021:10540A).

En otras ocasiones, el alto tribunal señala que, para la fijación de la cantidad máxima, “se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto, de la dificultad que comporta y de la utilidad del escrito de oposición para resolver el recurso de casación”. Así, por ejemplo, en las SSTs (sección 5.ª) de 1 de diciembre de 2016, rec. 744/2016 (ECLI:ES:TS:2016:5321), o 13 de noviembre de 2017, rec. 2426/2016 (ECLI:ES:TS:2017:3974).

Con todo, parece razonable que esa limitación tenga alguna explicación, por muy lacónica que sea. A título meramente ilustrativo, los tribunales atienden a los siguientes factores:

- La “dificultad e importancia del asunto”. STSJ de Andalucía (Contencioso, sede en Sevilla, sección 4.ª) de 6 de abril de 2018, rec. 692/2016 (ECLI:ES:TSJAND:2018:5479).
- La “naturaleza y complejidad del asunto, la cuantía del presente recurso y la actuación profesional desarrollada”. STSJ de Madrid

(Contencioso, sección 5.<sup>a</sup>) de 11 de noviembre de 2021, rec. 1694/2019 (ECLI:ES:TSJM:2021:12142).

- La “índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes”. STSJ de Madrid (Contencioso, sección 1.<sup>a</sup>) de 29 de octubre de 2021, rec. 312/2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:12509); STSJ de Cataluña (Contencioso, sección 3.<sup>a</sup>) de 30 de noviembre de 2021, rec. 479/2020 (ECLI:ES:TSJCAT:2021:10196); STSJ de Castilla-La Mancha (Contencioso, sección 1.<sup>a</sup>) de 2 de noviembre de 2021, rec. 431/2019 (ECLI:ES:TSJCLM:2021:2604).
- La “complejidad del supuesto, el detallado y motivado escrito de oposición al recurso de apelación que se ha presentado por la parte apelada, que el pleito fue decidido en la primera instancia jurisdiccional con una respuesta motivada desestimatoria que ahora es confirmada, que también existían sentencias anteriores del TSJ de Extremadura de contenido similar al debate ahora suscitado y a fin de evitar incidentes en fase de tasación de costas”. STSJ de Extremadura (Contencioso) de 2 de noviembre de 2021, rec. 193/2021 (ECLI:ES:TSJEXT:2021:1325).
- La “cuantía del proceso fijada en indeterminada, la complejidad del debate y el trabajo desarrollado por el letrado de la parte demandada”. STSJ de Extremadura (Contencioso) de 21 de octubre de 2021, rec. 115/2021 (ECLI:ES:TSJEXT:2021:1365).
- El “trabajo y esfuerzo desplegado para dar respuesta a los motivos de apelación esgrimidos”. SSTSJ de Galicia (Contencioso) de 29 de octubre de 2021, rec. 242/2020 (ECLI:ES:TSJGAL:2021:6289), o 10 de noviembre de 2021, rec. 262/2021 (ECLI:ES:TSJGAL:2021:6455).
- El “estudio que ha merecido la respuesta ofrecida a los argumentos de la apelación”. SSTSJ de Galicia (Contencioso) de 20 de octubre de 2021, rec. 28/2021 (ECLI:ES:TSJGAL:2021:6014), o 27 de octubre de 2021, rec. 258/2021 (ECLI:ES:TSJGAL:2021:6050).
- Las “circunstancias del asunto ya expuestas, la dificultad que comporta y la utilidad del escrito de oposición”. SSTSJ de Cataluña (Contencioso, sección 3.<sup>a</sup>) de 21 de septiembre de 2021, rec. 54/2021 (ECLI:ES:TSJCAT:2021:8208), o 5 de octubre de 2021, rec. 184/2016 (ECLI:ES:TSJCAT:2021:10167).
- Las “circunstancias del caso concreto, la dificultad que comporta el debate jurídico trasladado a la Sala y la utilidad del escrito de oposición para resolver el recurso”. SSTSJ de las Islas Canarias (Contencioso, sede en Santa Cruz de Tenerife) de 12 de marzo de 2021, rec. 21/2021 (ECLI:ES:TSJICAN:2021:715), o 25 de marzo de 2021, rec. 55/2021 (ECLI:ES:TSJICAN:2021:761).

La limitación de las costas tiene una ventaja procesal indiscutible: allana el camino de la tasación posterior. Al respecto, el Tribunal Supremo tiene establecido que, salvo casos excepcionales, la tasación practicada dentro de los márgenes fijados en la limitación no puede reputarse excesiva.

- Tribunal Supremo (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 2.<sup>a</sup>). Auto de 2 de junio de 2016, rec. 537/2015 (ECLI:ES:TS:2016:5241A):  
 “Pues bien, reiterada jurisprudencia de esta Sala (autos de 22 de junio de 2006 dictado en recurso de casación 4987/2001; de 26 de septiembre de 2008 dictado en recurso de casación para unificación de doctrina 68/2002; de 16 de octubre de 2008, dictado en recurso de casación 4609/2002; de 9 de julio de 2009 dictado en recurso 1863/2006 y de 14 de julio de 2010 dictado en recurso 4534/2004) ha venido señalando que la fijación en sentencia o auto de la cuantía de las costas que pueden ser reclamadas por la parte beneficiada de las mismas, conforme al artículo 139.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, hace inviable la reducción de la misma, ya que la Sala, al fijarlas, ya tomó en consideración la importancia del asunto y el trabajo realizado por el letrado de la parte recurrida”.

## 7.2

### **Reducción de las costas hasta la tercera parte de la cuantía del pleito: el artículo 394.3 de la LEC**

La cuestión que aquí se nos plantea tiene como elemento nuclear la aplicación o no, en la jurisdicción administrativa, de lo dispuesto en los artículos 243.2 y 394.3 de la LEC para el proceso civil.

Dice el artículo 243.2:

“El letrado de la Administración de Justicia reducirá el importe de los honorarios de los abogados y demás profesionales que no estén sujetos a tarifa o arancel, cuando los reclamados excedan del límite a que se refiere el apartado 3 del artículo 394 y no se hubiese declarado la temeridad del litigante condenado en costas”.

Y el artículo 394.3 dispone lo siguiente:

“Cuando, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, se impusieren las costas al litigante vencido, éste sólo estará obligado a pagar, de la parte que corresponda a los abogados y demás profesionales que no estén sujetos a tarifa o arancel, una cantidad total que no exceda de la tercera parte de la cuantía del proceso, por cada uno de los litigantes

que hubieren obtenido tal pronunciamiento; a estos solos efectos, las pretensiones inestimables se valorarán en 18.000 euros, salvo que, en razón de la complejidad del asunto, el tribunal disponga otra cosa”.

El argumento para importar a esta jurisdicción lo dispuesto en los preceptos transcritos de la ley procesal civil es el de la supletoriedad (art. 4 de la LEC y disposición final primera de la LJCA). Sin embargo, esa aplicación supletoria a la jurisdicción administrativa “no puede afirmarse de manera acrítica y automática, sino que ha de cohonestarse con el orden de principios que vertebran este orden jurisdiccional, resultante de su peculiar estructura institucional y de la especificidad de la materia que constituye su ámbito de enjuiciamiento”. Cf. la STS (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 5.<sup>a</sup>) de 9 de marzo de 2012, rec. 3088/2008 (ECLI:ES:TS:2012:1395).

Pues bien, resulta que la ley reguladora de la jurisdicción administrativa tiene sus previsiones específicas sobre la imposición de costas (y sus límites) en el artículo 139. Allí, en el numeral 4, se faculta al juez para imponer las costas “a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima”. Esta facultad, inexistente en otros órdenes jurisdiccionales, es la que permite al juez administrativo ponderar si en el caso concreto la imposición de costas lo ha de ser a la totalidad o con ciertos límites; ello sin subordinación alguna a cuál sea la cuantía del pleito.

Tenemos, por tanto, dos normas que sirven para limitar la cuantía de las costas en el caso concreto: una general (en la LEC) y otra especial (en la LJCA). En este caso es de aplicación el aforismo *lex specialis derogat generali* (la ley especial deroga a la ley general); esto es, la ley especial se aplica con preferencia a la ley general, quedando esta última desplazada en su aplicación.

En resumidas cuentas, esta singularidad de la ley reguladora de nuestra jurisdicción, dispuesta en el artículo 139.4, diseña un régimen completo sobre el contenido de la imposición de costas, que excluye su integración supletoria con el artículo 394.3 de la LEC.

El Tribunal Supremo sostiene sin ambages que la imposición de costas, al socaire de lo previsto por el artículo 139.4 de la LJCA (es decir, a la totalidad, a un parte de estas o hasta una cifra máxima), es una facultad judicial que no precisa acudir a la regulación de la LEC ni, por lo tanto, resulta de aplicación el artículo 394.3 de esta última.

- Tribunal Supremo (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 1.<sup>a</sup>). Auto de 20 de noviembre de 2014, rec. 52/2012 (ECLI:ES:TS:2014:10407A):  
“[N]o se ha producido la vulneración del artículo 394 de la LEC al no ser posible su aplicación, pues esta sólo es aplicable de forma supletoria, como dispone la disposición final primera de la vigente LRJCA, en lo no

previsto por la regulación propia del proceso, lo que no ocurre en el presente caso, toda vez que la ley jurisdiccional tiene su propia regulación, que ha sido precisamente la tenida en cuenta por la sentencia de cuya ejecución ahora se trata, al limitar la cantidad máxima a reclamar por la parte recurrida por todos los conceptos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3 de esta última Ley (en el mismo sentido, ATS de 30 de octubre de 2014 –recurso de casación número 3466/2011–).

- Tribunal Supremo (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 1.<sup>a</sup>). Auto de 1 de octubre de 2020, rec. 2834/2019 (ECLI:ES:TS:2020:8463A):  
 “No resulta aplicable el artículo 394.3 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que limita en el ámbito civil las costas a una cantidad total que no exceda de la tercera parte de la cuantía del proceso. [...] Recuérdese que es criterio de la Sala considerar que el artículo 394.3 de la LEC invocado por la parte impugnante, sólo es posible su aplicación de forma supletoria, es decir será de aplicación en lo que no esté previsto en la propia regulación del proceso, lo que no ocurre en el presente caso, puesto que la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa señala en su artículo 90.8 (redacción dada por la disposición final tercera de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial) que ‘La inadmisión a trámite del recurso de casación comportará la imposición de las costas a la parte recurrente, pudiendo tal imposición ser limitada a una parte de ellas o hasta una cifra máxima’, lo que implica que la imposición de costas en el presente caso es una facultad ejercida por la Sala a la que viene habilitada por el artículo 90.8 y 139.4 de la LJCA, sin que sea necesario acudir a la regulación de la LEC ni, por ello, resulta de aplicación su artículo 394.3, en cuya vulneración se basa el recurso de revisión interpuesto”.

## 8

### Plazo para instar la tasación de costas

El plazo que opera para pedir la tasación de las costas es el del artículo 1964.2 del Código Civil: “Las acciones personales que no tengan plazo especial prescriben a los cinco años desde que pueda exigirse el cumplimiento de la obligación. En las obligaciones de hacer o no hacer, el plazo comenzará cada vez que se incumplan”.

Desde la modificación del referido artículo por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, el plazo de cinco años para instar la tasación de las costas se iguala al

del orden jurisdiccional civil (art. 518 de la LEC). Pero hay que tener en cuenta que, en el orden jurisdiccional civil, el plazo de cinco años es de caducidad, y en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es de prescripción.

Es decir, el plazo de caducidad no se interrumpe y es apreciable de oficio por el tribunal.

- Tribunal Supremo (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 7.<sup>a</sup>). Auto de 10 de junio de 2010, rec. 1255/1999 (ECLI:ES:TS:2010:7624A):  
“[N]o es de aplicar a esa petición de exacción de las costas el pretendido plazo de tres años del artículo 1967.1 del Código Civil.  
Una reiteradísima doctrina de esta Sala Tercera (de la que es muestra reciente la sentencia de 16 de enero de 2009, casación 3822/2000, que, a su vez, cita otras muchas anteriores), viene declarando que el plazo aplicable a esta clase de reclamaciones se rige por los artículos 1964 y 1971 del Código civil y, por esta razón, ha de aplicarse el de quince años [desde la modificación por la Ley 42/2015, de 5 de octubre el plazo es de 5 años] a contar desde que la sentencia quedó firme.  
Por otro lado, la Sala Primera de este Tribunal Supremo ha confirmado la anterior solución en su reciente sentencia de 16 de marzo de 1999 (dictada en el proceso 1087/1999), añadiendo, además, que no es de aplicación el plazo de caducidad de cinco años fijado para las acciones ejecutivas por el artículo 518 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Y ha razonado para esto último que no se trata en estos casos de una acción de ejecución, pues ésta procederá respecto del auto de aprobación de la tasación de costas fijando la cantidad líquida exigible”.

## 9 Bibliografía

- Chaves García, J. R. (2016a). La cuestionable imposición de costas en las impugnaciones de actuaciones presuntas. *delJusticia.com* [blog], 19-12-2016. Disponible en <https://delajusticia.com/2016/12/19/la-cuestionable-imposicion-de-costas-en-las-impugnaciones-de-actuaciones-presuntas/>.
- (2016b). Versiones y perversiones de los criterios de imposición de costas en lo contencioso-administrativo. *Revista Técnica Tributaria*, 115, 61-92.
- Gómez Fernández, D. (2022). Las costas en los recursos contencioso-administrativos ante desestimaciones presuntas (STS 8/11/2022). *Es de Justicia* [blog], 21-11-2022. Disponible en <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-no-imposic%C3%B3n-de-costas-ante-las-desestimaciones-presuntas-deben-motivarse-sts-8-11-2022>.