



APM 3.9.

Publicación digital. - Asociación Profesional de la Magistratura

JUAN CARLOS GARCÍA LÓPEZ

MAGISTRADO JUZGADO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Nº 2 DE BURGOS

LA CONDENA EN COSTAS EN EL ORDEN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Situación actual tras el Real Decreto Ley 6/2023 de 19 de diciembre

Casuística y jurisprudencia

I. Introducción

II. Criterio objetivo actual y sus precedentes.

III. El doble factor de atenuación del criterio objetivo. Las dudas de hecho o de derecho. Posible imposición en casos de estimación parcial.

IV. Imposición de costas a la totalidad, una parte de estas o hasta una cifra máxima.

V. Supuestos de terminación anormal. Criterios jurisprudenciales.

I. **Introducción.**

El pasado 20 de diciembre de 2023 nos encontramos en nuestra siempre necesaria cita diaria con el Boletín oficial del Estado con un mastodóntico texto que, en forma de Real Decreto ley y a lo largo de sus 187 páginas, modificaba nada menos que un total de once normas con rango legal y entre ellas la Ley de enjuiciamiento criminal, la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, la ley reguladora de la jurisdicción social y la

propia Ley de enjuiciamiento civil.

No vamos a entrar en este texto al análisis sobre el encaje de todo este articulado dentro de lo que nuestra Constitución dispone en su artículo 86.1 sobre la concurrencia del presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” para todo este conjunto de reformas, y seguro que habrá quien se ocupe de esa labor.

Dentro de todo ese complejo texto con el que nos encontramos dicho día, a buen seguro que cada profesional del derecho ha acudido a la búsqueda de aquella parte de la norma que más le afecte y, como es mi caso, estando ya un bien largo tiempo en la jurisdicción contencioso administrativa y en un órgano judicial que se sitúa en instancia, es cuando compruebo se introduce una muy relevante modificación del art. 139 de la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa y, en concreto, en el apartado cuarto del citado artículo.

El propósito de este texto es el de plasmar unas reflexiones sobre la condena en costas en el orden contencioso administrativo, tanto desde un punto de vista general como, en particular, en razón a la modificación legislativa introducida. Se analizará seguidamente la diversa casuística que se puede presentar, abordando los criterios legales y jurisprudenciales sobre qué decisión a adoptar en supuestos tales como desistimiento, allanamiento, satisfacción extraprocésal o carencia sobrevenida de objeto.

Decía el jurista alemán Von Kirchmann que bastan sólo tres palabras del legislador para destruir bibliotecas enteras. Sustentaba tan insigne jurista que el carácter contingente y variable del objeto de la ciencia del derecho (las leyes) implicaba en la práctica el negar que tal ciencia como tal pudiera existir. Lo cierto es que, tal y como nos tiene acostumbrado actualmente el legislador a tan deficiente y farragosa redacción de los textos legales, efectuar siquiera una cita a tan afamado jurista parece un demérito para el mismo y, al revés, para la norma, una mención académica que no merece. En la norma que antes he mencionado, en realidad es solo un apartado del artículo 139 de la Ley 29/1998 de 13 de julio el que se modifica, pero ese cambio es de tal calado, que nos viene a situar en la práctica en una modificación de gran importancia y, que por las razones que más adelante se expondrá, y dentro del desequilibrio que siempre implica un litigio entre un ciudadano y la todopoderosa Administración pública, puede contribuir a hacer aún más dificultoso en la práctica el efectivo acceso a la justicia.

II - Criterio objetivo actual y sus precedentes.

Es sabido que el criterio general para resolver sobre la imposición de costas es la que nos marca el apartado primero del artículo 139, que dispone que *“En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.*

En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano

jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad.”

Es en definitiva un criterio que no implica otra cosa sino el que, al igual que en el proceso civil, establecer un criterio objetivo o de vencimiento de modo que quien gana el recurso ganará con costas y, al contrario, quien pierda deberá igualmente asumir las costas de la parte contraria. Esto, que no es sino el seguir unas mismas reglas que las establecidas tradicionalmente en el proceso civil, fue en su momento una muy relevante novedad y que se introdujo por la Ley 37/2011 de 10 de octubre de medidas de agilización procesal y que rompió con lo que hasta ese momento había sido una regla ya establecida desde la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa de 1956 de imposición de costas en casos de mala fe o temeridad y que, en la práctica, en muy en escasas ocasiones se imponía. Las razones para ello, es decir, para que no fuera algo fácil de encontrar una expresa imposición de costas pueden ser de muy variada naturaleza. Por un lado, llegó incluso a sostenerse que no cabría en ningún caso la condena en costas a la Administración toda vez que en realidad la Administración no sostiene acción alguna en el pleito ni promueve ningún incidente, limitándose al mantenimiento de la resolución recurrida. Por otro lado, y dado que se manejaban conceptos como el de “temeridad” o “malafe”, ello cabría identificarlo con aquellos supuestos en que se sostiene una pretensión injusta sabiendo que lo es (lo que exigiría en realidad situarse poco menos que en la mente del recurrente para poder así saberlo) o que se sostiene una pretensión en abierta contradicción con un claro, rotundo y terminante texto legal (lo que tampoco es algo fácil de encontrar dado lo en ocasiones farragoso de nuestros textos legales). Hasta cabría apuntar también una suerte de razón psicológica o práctica puesto que para el juzgador, cuando ya llega a la redacción del fundamento sobre costas, y ya empleada su energía y esfuerzo en la redacción de toda la fundamentación de la sentencia, se encontraría en ese momento de redactar ese fundamento sobre costas con un camino fácil y seguro (no imponer costas al no apreciar temeridad o mala fe) que no exige especial esfuerzo en la redacción de ese fundamento o bien con un camino más inseguro, y que exige esa motivación adicional para apreciar temeridad o mala fe y, lógicamente, exponer las razones que llegaran a dicha apreciación por lo que, desde esta óptica más bien práctica, nada extraño tampoco resulta que la regla general fuera precisamente la no imposición de costas.

III-El doble factor de atenuación del criterio objetivo. Las dudas de hecho o de derecho. Posible imposición en casos de estimación parcial.

Lo cierto es que, en la actualidad, por más que efectivamente existe un criterio objetivo, se introduce un doble elemento de atenuación al mismo y que consiste, por un lado, en dar lugar a esa no imposición en caso de entender que hayan existido serias dudas de hecho o de derecho y, por otro lado, la posibilidad de que, aun siendo acogido en parte el recurso, se pueda producir una imposición de costas si se aprecia mala fe o temeridad.

En lo que se refiere a la concurrencia de “serias dudas de hecho o de derecho” son varias las cuestiones que al respecto podemos plantear. En primer lugar, parece claro que no bastaría la existencia de una mera discrepancia entre las partes y que cada uno sostenga

la acción, o se oponga a ella, con una cierta base de razonabilidad pues con ello se desdibujaría prácticamente este supuesto y nos situaría en realidad ante la existencia de temeridad o mala fe en tal proceder en la medida que se identificase con ausencia de esa base de razonabilidad. Es claro que se exige algo más, y no la mera existencia de una mera discrepancia entre las partes sobre elementos fácticos y/o jurídicos pues ello es consustancial en realidad a todo pleito y esas circunstancias son las que avocan las partes a acudir a la litis.

Son dos conceptos ligados, por un lado, la existencia de una duda (sobre extremos fácticos o jurídicos) y, por otro lado, el que esa duda sea “seria”. Es interesante el estudio que sobre esta cuestión se recoge en la St. Audiencia Provincial de Barcelona de 17 de noviembre de 2023, sentencia nº 509/23 en la que se expone que las dudas deben ser 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.* “ Y, en cuanto a la “seriedad” de esa duda, considerar que se trate de una cuestión en la que el litigante vencido no pudiera liberarse de esa duda mediante una conducta diligente, requiriendo así el proceso judicial para desvanecer esa incertidumbre. Por otro lado, esa duda en realidad en quien debe concurrir es en el juez a la hora de resolver la Litis y, por más que las partes puedan exponer los distintos pareceres o posturas enfrentadas que al respecto puedan tener, debe manifestarse esa duda en el juzgador a la hora de resolver pues, al contrario, si este a la hora de resolver no alberga duda alguna y llega a una determinada conclusión de una forma clara y directa, no procedería el dar lugar a dicha no imposición de costas. Debe además tenerse en cuenta que estamos ante un supuesto en el que nos separamos de la regla general que la norma dispone, y por tanto, sujeta a criterios restrictivos en su interpretación. Esta misma sentencia antes citada nos recuerda que 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. Acudiendo de forma supletoria a la Ley de enjuiciamiento civil, puede servir de criterio interpretativo lo establecido en el artículo 394.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en la medida que se dispone que *“Para apreciar, a efectos de condena en costas, que el caso era jurídicamente dudoso se tendrá en cuenta la jurisprudencia recaída en casos similares”*. Es bien interesante acudir en este sentido a lo que sobre esta materia se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 25 de marzo de 2015 recurso 432/2014 Sal de lo contencioso administrativo sede Valladolid, en la que se plantea que *“constituirían supuestos de serias dudas de hecho o de derecho los siguientes:*

-Especial onerosidad o dificultad en el cumplimiento de la carga de la prueba: litigios con prueba amplia, gravosa y compleja destinada a la acreditación de hechos de trascendencia ex artículo 60.3 de la Ley 29/1998 , los cuales han sido negados radicalmente por la parte contraria.

-Inexistencia de un criterio jurisprudencial único: sentencias contradictorias o vacilantes

que generan dudas interpretativas sobre una disposición normativa de aplicación al caso.

-A este supuesto cabe asimilar aquel en que el órgano judicial sentenciador o decisor haya resuelto asuntos parecidos de manera contradictoria.

-Novedad para casos sucesivos: establecimiento, por primera vez, de un precedente interpretativo o cambio del que se venía aplicando.

-Ilegalidad de la norma de cobertura del acto administrativo recurrido: que durante la sustanciación del litigio y después de su iniciación una sentencia anulara la norma de cobertura de aquel acto.

-Cabría asimilar a este supuesto aquellos en que el órgano jurisdiccional decisorio hubiere planteado sobre la norma de cobertura una cuestión de ilegalidad o de inconstitucionalidad.

Dudas de apreciación o interpretativas en el órgano judicial colegiado: queda materializado este caso en la formulación del correspondiente voto particular por uno de sus integrantes”

Un segundo elemento de atenuación de este criterio objetivo, y que exige una estimación o desestimación totales de la pretensión para que exista una condena en costas, lo constituye el de aquellos casos en que, aun existiendo una estimación parcial, se produzca la imposición de costas por apreciar que haya existido temeridad o mala fe en alguna de las partes. Es este un mecanismo de interés que permite el conciliar el derecho a una tutela judicial efectiva con la existencia de supuestos en que es bien difícil el acoger una estimación íntegra o correspondencia matemática de lo solicitado en el proceso con lo obtenido. Piénsese por ejemplo en aquellos supuestos en que se plantea una demanda de responsabilidad patrimonial por daños personales en el que no es sencillo el que exista un acierto en el demandante en el planteamiento de la pretensión en cuanto a los días de incapacidad que se solicita, o si las secuelas que se reclaman alcancen los puntos que se recogen en la demanda. Nada extraño resulta que, por la aportación de informes médicos periciales en el proceso, esos días que se reclaman o esos puntos en que se traducen las secuelas se vean reducidos por lo que resulta de ese proceso, y en cifras que pueden ser cuantiosas (en cuyo caso se acreditaría una cierta ligereza en el planteamiento de la pretensión) o al contrario, en valores mínimos. En este caso, bien podría entenderse procedente el dar lugar a la imposición de costas aun cuando haya existido solo una estimación parcial pues habría estado al alcance del demandado la evitación del proceso ofreciendo, o consignando, el importe en que dicha parte demandada entendía procedente ascendiera dicha indemnización y, si efectivamente podrá reprocharse que el demandante no hubiera “acertado” en correspondencia matemática a ese número de días o puntos de secuela finalmente acreditados, con mayor razón podría reprocharse del demandado la propia existencia del proceso, que se hubiera evitado de haber consignado ese importe estimativo de daños en el que finalmente no existía controversia. Aun cuando la norma deja abierto el que esa imposición de costas en casos de estimación parcial pueda ser impuesta también al actor, se hace difícil el plantear un supuesto que así acontezca en nuestra

jurisdicción contencioso administrativa pues en la medida que en realidad siempre habría una primera solicitud ante la Administración obteniendo un acto que agote la vía administrativa, siempre tendría la Administración la posibilidad de haber evitado el proceso reconociendo el derecho reclamado en esa parte que entiende procedente y, por tanto, si finalmente se acude al proceso, justo es que se resarza a la parte de los gastos en que haya podido incurrir por tal circunstancia.

IV- Imposición de costas a la totalidad, una parte de estas o hasta una cifra máxima.

Es esta una posibilidad que estaba presente en la Ley jurisdiccional desde su inicio y que ahora se ve abruptamente eliminada en su aplicación en la instancia y que queda reservada a la fase de recurso. La literalidad del precepto no deja lugar a dudas al respecto y basta acudir al citado apartado cuarto del art. 139 para comprobar cómo en el primer párrafo se refiere a los supuestos de "*primera o única instancia*" y en el segundo párrafo alude a "*en los recursos*". Parece claro por tanto que, mientras en el primer caso se refiere a los procedimientos que se resuelven en única o en primera instancia (ya sea este ante los Juzgados o en los asuntos en que las Salas de los Tribunales les corresponde resolver directamente en instancia) en el segundo se está refiriendo a la fase de recurso, es decir, la impugnación de la sentencia. Es un tanto forzado el entender que en ese párrafo segundo se esté refiriendo en general a los "recursos", identificados estos como recursos contencioso administrativos pues si bien es cierto que a lo largo del articulado de la ley hay casos en que efectivamente así se menciona "recursos" identificando como tales a los recursos contencioso administrativos y a no un medio de impugnación de la sentencia (el artículo 37 es un buen ejemplo de ello), la literalidad y el contexto del precepto, por el contraste en el párrafo primero con el párrafo segundo apuntan claramente en esta interpretación que aquí se sostiene y que elimina, en definitiva la posibilidad de establecer un determinado límite a la imposición de costas en la instancia (sea esta única o primera instancia).

Era esta una facultad de la que se hacía uso con cierta normalidad y que permitía establecer unos ciertos criterios de previsibilidad de costes en la decisión a adoptar para litigar y así no era nada extraño que en determinadas sedes, ya fueran por Acuerdos de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia o por Acuerdos en Junta sectorial de Jueces de los juzgados de lo contencioso administrativo, se hicieran públicos acuerdos que establecían unos determinados límites o cifras orientativas en relación a lo que ascendería dicha imposición de costas en un procedimiento abreviado u ordinario. Siempre se ha criticado en este tipo de decisiones el que con ello se estaba realizando una cuantificación de los servicios profesionales del Letrado (o Procurador) sin atender a los criterios fijados por los Colegios respectivos o sin tener en cuenta los pactos o acuerdos que con su cliente hayan llegado. Sin embargo, no puede dejar de tenerse en cuenta, recuperando así la clásica diferenciación entre gastos del proceso y costas del proceso, que con ello no se estaba fijando qué importe deba recibir el profesional en cuestión de su cliente sino el de determinar qué importe debía ser asumido por la parte vencida en juicio en relación a esos gastos producidos. Es cierto igualmente que se trataba de una facultad del Juzgador en la que en relación a su motivación, se acudían a criterios ciertamente abiertos tales como "dificultad del asunto" (St. TSJ Castilla La

Mancha de 27 de octubre de 2021 rec 209/21) ; “índole del asunto” (St TSJ Comunidad Valenciana de 10 de enero de 2024 rec 26/2003) ; cuantía y complejidad de la cuestión jurídica planteada (St TSJ Madrid de 22 de diciembre de 2023 rec 400/2020) o “peculiar naturaleza del asunto” (St TSJ Madrid de 22 de noviembre de 2023 rec 149/2021) o incluso ningún razonamiento (St TSJ Baleares de 9 de enero de 2024 recurso 386/2021 o la St TSJ Cataluña de 22 de diciembre de 2023 rec 117/2022 .

Fácilmente se colige de lo expuesto que en realidad se trata de fórmulas un tanto vacías de contenido pues aludir a la “índole” o “naturaleza del asunto” poco aporta en realidad como justificación de esa decisión adoptada, y es ahí en donde cobra una mayor importancia el acomodarse a estos criterios o pautas generales fijados en los correspondientes Acuerdos de las Salas de lo contencioso administrativo o de las Juntas sectoriales de los Juzgados de lo contencioso administrativo. No hay unas reglas comunes por las que se hayan seguido estos órganos para fijar estos criterios y es interesante un somero examen de esos diferentes acuerdos adoptados. Así por ejemplo en los Juzgados de lo contencioso administrativo de Barcelona consta una horquilla o baremo para los procedimientos abreviados por razón de la cuantía disponiendo unas cifras que van desde los 100 a los 600 Euros. Si se trata de procedimientos abreviados por razón de la materia nos encontramos con que se establece un importe de 200 euros para los asuntos de extranjería y entre 200 a 500 euros los abreviados de cuantía indeterminada. También fijaba criterios para los autos resolviendo alegaciones previas (200 Euros); para los autos resolviendo medidas cautelares (100 Euros para extranjería y 150 euros para el resto pudiendo llegar hasta 500 Euros en casos complejos o de cuantía elevada. También fijaba unos importes para los autos resolviendo recursos de reposición y revisión (150 euros) o para los Autos resolviendo incidentes de ejecución (entre 200 a 400 euro); para los supuestos de desistimiento; reconocimiento en vía administrativa; inadmisión y pérdida de objeto (200 euros). Para los procedimientos ordinarios establecía unos importes entre 800 a 5000 euros.

Se mueve así en definitiva en unas cifras, para procedimientos abreviados, entre 100 a 600 euros.

En los Juzgados de Oviedo se fijaba para los procedimientos abreviados unos importes entre 250 a 1000 euros y, en los procedimientos ordinarios unos importes hasta 3000 euros. 00 Euros; para los procedimientos abreviados, de 250,00 a 1000,00 Euros; para los Autos resolutorios de incidentes de ejecución, entre 250,00 y 1000,00€.

En los Juzgados de Bilbao se acordó establecer una escala gradual para procedimientos abreviados entre 200 a 600 euros y, en el caso de procedimientos ordinarios, unos importes entre 1000 a 5000 euros.

Nos encontramos así con unas cifras bastante similares, aunque no por ello existen ciertas diferencias ya que mientras un procedimiento abreviado en Barcelona puede ascender sus costas a 100 euros, en cambio en los Juzgados de Oviedo el importe sería más del doble (250 euros) e igualmente en Bilbao una cifra similar (200 euros).

Si acudimos a los criterios fijados por las Salas de lo contencioso administrativo cuando así se han querido pronunciar sobre ello nos encontramos por ejemplo en el Tribunal

Superior de Justicia de Castilla La Mancha unos importes entre 500 euros para asuntos que no sean complejos, una cifra de 1500 para asuntos de complejidad intermedia y de 3000 para casos de gran complejidad. Para recursos de reposición fija un importe de 100 euros y ese mismo importe para incidentes de ejecución.

Más curioso es el caso del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía pues nos encontramos con que en su sede de Málaga fija unos importes para los procedimientos ordinarios variable entre 1500 a 2000 euros y unas cifras para los recursos de apelación entre 1000 a 1500 euros. En cambio, en el ámbito de ese mismo Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, pero en su sede de Sevilla se establecen unas cifras algo más modestas y así fija unos importes de 1.000 euros para los procedimientos ordinarios y de 800 euros para los recursos de apelación.

En el ámbito del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se fijan unos importes entre 500 a 4000 euros para los procedimientos ordinarios.

Es cierto y debe reconocerse, que la existencia de esta disparidad en las cifras en las que se han estimado los importes que en cada caso se utilicen para fijar los límites de la imposición de costas resulta un tanto desconcertante y puede ser legítimamente sometido a críticas, en particular cuando en su fijación solo cabe entender haya existido una decisión meramente estimativa sin mayor base que la de simplemente, fijar un determinado criterio. Ahora bien, aun reconociendo ese aspecto crítico, también debe reconocerse que, conocidos esos criterios, ello redundaría en otorgar un elemento de certidumbre a la hora de valorar la decisión de interponer o no un recurso contencioso administrativo ya que se conoce, al menos de forma aproximada, a qué nos arriesgamos al tomar esa decisión. Y ello cobra especial virtualidad en un proceso como el contencioso administrativo en el que no existe una situación de igualdad de partes al respecto pues mientras la Administración pública tiene a su disposición sus propios servicios jurídicos (para cuyo sostenimiento también contribuye en realidad el propio administrado contra el que se litiga), el recurrente deberá asumir los costes de los profesionales de los que tenga que valerse para obtener la tutela judicial que pretende. Desde luego, eliminar, como así se ha hecho, la facultad que tenían los órganos judiciales de instancia para establecer una determinada limitación a la imposición de costas, se considera únicamente perjudicial al administrado pues es este y no la Administración pública quien más riesgos asume a la hora de adentrarse en un recurso contencioso administrativo, ya que mientras en un caso es el erario público quien asume los gastos del proceso, en el otro, es decir, el ciudadano, es él quien con su propio patrimonio tendrá que hacer frente a lo que resulte del proceso en relación a las costas.

V- Supuestos de terminación anormal. Criterios jurisprudenciales.

Hagamos a continuación un breve examen de la resolución a adoptar en materia de costas ante lo que se denomina “modos anormales de terminación del procedimiento” y, asimismo, el criterio jurisprudencial fijado en los casos de desestimación presunta.

Comenzando por los supuestos de desistimiento, es el art 74 de la Ley jurisdiccional al que debe acudir y este precepto dispone que el desistimiento no implicará

necesariamente la condena en costas. Por su parte un supuesto de preceptiva imposición de costas ante el desistimiento nos lo encontramos en el apartado quinto del art. 78 cuando dispone que se deberá condenar en costas y tener por desistido al recurrente que no compareciera al acto de la vista. Salvo esa regla especial imperativa que resulta de lo así establecido para la incomparecencia al acto de la vista por el recurrente en el ámbito del procedimiento abreviado, lo cierto es que como nos recuerda la jurisprudencia (Sentencia Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 recurso 54/2017 o los Autos del TS de 13 de febrero de 2019 recurso 2614/2018 , Auto de 11 de diciembre de 2020 recurso 4610/2018 o Auto de 23 de noviembre de 2023 recurso 3320/2023) el criterio general debe ser el de entender que no procede la imposición de costas, pero ello no implica lógicamente, el que no pueda darse lugar a dicha imposición de costas y nuestro Alto Tribunal lo deja al criterio subjetivo del juzgador en la instancia, que habrá de tomar en consideración las circunstancias concurrentes en cada caso. En ello deberá tenerse en cuenta que, a diferencia del proceso civil en el que el desistimiento no implica la renuncia a la acción y posibilitará un nuevo planteamiento de la cuestión, en cambio en el proceso contencioso administrativo dicho desistimiento implicaría que el acto administrativo cuestionado ganase firmeza y, por tanto, no sería ya tan sencillo reproducir el planteamiento con un nuevo recurso.

En relación al allanamiento, es el art. 75 Ley jurisdiccional el que regula esta materia y no contiene una expresa decisión sobre qué criterio seguir en materia de costas. Lo cierto es que la controversia solo surgiría en el caso de que, planteado el allanamiento, se solicitase una expresa no imposición de costas pues, de otro modo, el allanamiento debería entenderse a todas las pretensiones de la demanda, y entre ellas, también la de la imposición de costas. Esta cuestión aparece resuelta igualmente en nuestra jurisprudencia y así en la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2020 rec 6080/2017 se resuelve esta cuestión exponiendo que la regla objetiva del vencimiento es la que deriva de lo dispuesto en el art. 139 Ley jurisdiccional y, por tanto, en la medida que se estiman las pretensiones del demandante resultará 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. Lo cierto es que esa posibilidad de acudir a esa facultad moderadora que permitía el citado apartado 4 para, precisamente en razón a ese allanamiento, establecer una determinada limitación a la imposición de costas, ha desaparecido para los supuestos de procedimientos en única o primera instancia.

En los supuestos de satisfacción extraprocesal es el art. 76 Ley jurisdiccional el precepto que establece la regulación y, ciertamente, nada recoge en relación a la imposición de costas en este tipo de supuestos. Lo cierto es que nuevamente la jurisprudencia ha fijado un criterio al respecto y así en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 recurso 54/2017 nos señala, una vez más, que no procede el acogimiento sin más de forma mecánica e irreflexiva las distintas fórmulas establecidas en la LEC y así dispone que *“el artículo 139.1 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." Es decir, no establece una regla imperativa para estos casos y remite en realidad al criterio del Juzgador atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso. Ahí se deberá estar particularmente vigilante para que, con el pretexto de evitar una imposición de costas, se quiera camuflar lo que en realidad es un verdadero allanamiento (que a priori sí implicará la imposición de costas) con un reconocimiento extraprocesal de las pretensiones del recurrente, que en principio no conllevaría como regla general dicha imposición.

Finalmente y, en relación a los casos de impugnación de desestimación presunta, ha sido una postura tradicional en nuestros Tribunales el que, aun cuando el recurso fuera desestimado, no se impusieran en tal caso las costas al recurrente y ello al valorar que el ciudadano habría tenido que acudir a la jurisdicción desconociendo las razones en base a las cuales la Administración no hubiera accedido a reconocer la pretensión que se había planteado. No se trataba sino de disponer que lo que había sido un previo incumplimiento de la Administración en su deber de resolver expresamente no jugara a su favor. Sin embargo, lo cierto es que se trataba de un criterio sin duda bien intencionado pero carente de soporte legal, y el Tribunal Supremo, en su sentencia de 8 de noviembre de 2022 recurso 197/2022 establece que no existe un régimen legal específico para estos supuestos que nos haga apartarnos del criterio objetivo y así dispone que *"es claro 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), sin que, por vía de un pronunciamiento jurisprudencial, pueda establecerse un nuevo régimen, ya que los Tribunales, sin excepción, están vinculados a la Ley, y dada la claridad de sus términos, no cabe otra interpretación que la gramatical (art. 3 C. Civil)"*. Fija nuestro Alto Tribunal como doctrina el que *"Ratificando la doctrina fijada en nuestra Sentencia nº 376/20, de 4 de marzo (casación 7.708/18), 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"*. Solo deja nuestro Tribunal Supremo como posible vía para no dar lugar a la imposición de costas en estos casos el que se acuda a la fórmula de "serias dudas de hecho o de derecho" pero no deja de ser un recurso más bien de limitado alcance pues no se quiere decir con ello el que la falta de resolución expresa haya ocasionado la existencia de dudas (de hecho o de derecho) en el recurrente, configurando así una suerte de duda "subjetiva" en la parte, sino que hayan existido dudas de hecho o de derecho "en el debate procesal" y que esa situación de duda haya alcanzado al Juzgador a la hora de resolver, por lo que la posible aplicación

de esta situación de serias dudas de hecho o de derecho para no dar lugar a la imposición de costas en estos supuestos implica en realidad forzar el sentido propio de la norma.

Bibliografía:

La condena en costas en el orden contencioso administrativo. Manuel J. Domingo Zaballos. Diario La Ley nº 8452 de 5 de enero de 2015.

Las costas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa. De las sobradas costas al necesario abono de costes. Mercedes Fuertes López. Estudios de Derecho judicial 144/2007.

Las costas en los recursos contencioso-administrativos ante desestimaciones presuntas. Diego Gómez Fernández. <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/blog>. Último acceso 1 de febrero de 2024.

Criterios de imposición de costas en nuestros tribunales de lo contencioso-administrativo. Emilio Aparicio. <https://almacenederecho.org/criterios-de-imposicion-de-costas-en-nuestros-tribunales-de-lo-contencioso-administrativo>. Último acceso 1 de febrero de 2024.