

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ064217

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 1101/2019, de 17 de julio de 2019

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 6511/2017

**SUMARIO:****Procedimiento contencioso administrativo. Imputación de costas procesales. Allanamiento en el plazo de contestación a la demanda. Criterio de vencimiento.**

Nos encontramos, ante la imposición de costas en un caso de allanamiento, señalando que, nunca se ha llegado a plasmar en la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativo ninguna regla específica relativa al allanamiento (como si la hay para el desistimiento en el art. 74 de la LJCA).

Los pronunciamientos relativos a las costas impuestas por los tribunales de instancia no son, en principio, revisables en casación, de suerte que estos son quienes deben apreciar y valorar, en cada caso concreto, las «serias dudas», la «temeridad» o la «mala fe», entre otros extremos. Ello no obstante, con la nueva regulación del recurso de casación puede ocurrir que, en ciertas ocasiones, tal como la que nos ocupa, se considere que tenga interés casacional un pronunciamiento que verse sobre costas procesales, en cuyo caso, sí procederá dicho pronunciamiento en el marco, como decimos, de este nuevo recurso de casación. Tratándose como es el caso de las costas en caso de allanamiento, tendremos que acudir a lo dispuesto en el articulado de la propia LJCA (*lex specialis derogat generalis*) y no es procedente acudir a lo dispuesto en el artículo 395 LEC (Si el demandado se allanare a la demanda antes de contestarla, no procederá la imposición de costas salvo apreciación de mala fe).

El Pleno no considera equiparable el desistimiento y el allanamiento, y, por tanto, tampoco estima aplicable analógicamente a este, la solución legal prevista para aquel.

Resulta 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 con la regla objetiva del vencimiento que se deriva de lo dispuesto en el art. 139.1 LJCA, 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. Voto particular.

**PRECEPTOS:**

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 74, 75, 77 y 139 y disp. final primera.

Ley 1/2000 (LEC), arts. 394 y 395.

Constitución Española, art. 117.3.

Ley 39/2015 (LPAC), arts. 88 y 93.

**PONENTE:***Don Isaac Merino Jara.*

Magistrados:

Don LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ

Don JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ

Don JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ

Don NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN

Don PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Don EDUARDO ESPIN TEMPLADO

Don RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

Don JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT

Doña CELSA PICO LORENZO



Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA  
Don JOSE DIAZ DELGADO  
Don EDUARDO CALVO ROJAS  
Don ANGEL AGUALLO AVILÉS  
Don JUAN CARLOS TRILLO ALONSO  
Don JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ  
Doña MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH  
Don JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR  
Don WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY  
Don ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO  
Don DIEGO CORDOBA CASTROVERDE  
Doña INES MARIA HUERTA GARICANO  
Don JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ  
Don CESAR TOLOSA TRIBIÑO  
Don JESUS CUDERO BLAS  
Don ANGEL RAMON AROZAMENA LASO  
Don RAFAEL TOLEDANO CANTERO  
Don FERNANDO ROMAN GARCIA  
Don FRANCISCO JAVIER BORREGO BORREGO  
Don ISAAC MERINO JARA

#### **TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

PLENO

Sentencia núm. 1.101/2019

Fecha de sentencia: 17/07/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6511/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 26/06/2019

Voto Particular

Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Transcrito por: LMR

Nota:

R. CASACION núm.: 6511/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara



Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

PLENO

Sentencia núm. 1101/2019

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez, presidente

D. Jorge Rodriguez-Zapata Perez  
D. Jose Manuel Sieira Miguez  
D. Nicolas Maurandi Guillen  
D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva  
D. Eduardo Espin Templado  
D. Rafael Fernandez Valverde  
D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat  
D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo  
D. Octavio Juan Herrero Pina  
D. Jose Diaz Delgado  
D. Eduardo Calvo Rojas  
D. Angel Aguallo Aviles  
D. Juan Carlos Trillo Alonso  
D. Jose Antonio Montero Fernandez  
D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech  
D. Jose Maria del Riego Valledor  
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy  
D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo  
D. Diego Cordoba Castroverde  
D<sup>a</sup>. Ines Huerta Garicano  
D. Jose Luis Requero Ibañez  
D. Cesar Tolosa Tribiño  
D. Jesus Cudero Blas  
D. Angel Ramon Arozamena Laso  
D. Rafael Toledano Cantero  
D. Fernando Roman Garcia  
D. Francisco Javier Borrego Borrego  
D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 17 de julio de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 6511/2017, promovido por la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que le es propia, contra la sentencia de 27 de julio de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, recaída en el recurso contencioso- administrativo núm. 458/2016 .

Comparece como parte recurrida el Abogado del Estado en representación de la Administración General del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara.



## ANTECEDENTES DE HECHO

### **Primero.** *Resolución recurrida en casación y hechos del litigio.*

1. El presente recurso de casación se interpuso por la Junta de Andalucía contra la sentencia núm. 1500/2017 de 27 de Julio, dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, estimatoria del recurso contencioso administrativo núm. 458/2016 deducido por Don Imanol frente a la resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía, sala de Málaga, de 25 de febrero de 2016, que desestimaba la reclamación económico-administrativa núm. 29/01080/2014, interpuesta el 12 de febrero de 2014 contra el acuerdo por el que se da por finalizado el procedimiento de tasación pericial contradictoria, al no haber procedido el interesado al nombramiento de perito dentro del plazo que le fue conferido.

2. En el procedimiento seguido ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía comparecieron como partes codemandadas, el Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía (Sala Málaga) representado y defendido por la Abogada del Estado, y la Junta de Andalucía representada y defendida por la letrada de su servicio jurídico. La demanda está fechada el día 13 de octubre de 2016. Dentro del plazo concedido, la Abogada del Estado presentó escrito de contestación a la demanda, que lleva fecha de noviembre de 2016, oponiéndose a la misma y solicitando la desestimación del recurso con condena en costas a la parte demandante. La Abogacía del Estado señala que, de acuerdo con el contenido del expediente administrativo, por parte de la administración autonómica se han respetado estrictamente las previsiones contenidas en el artículo 161 del Real Decreto 1065/1007 y que, habiendo sido requerido el actor para que designase perito y no cumpliendo con esa designación, la consecuencia de su inactividad es la finalización del procedimiento de tasación pericial contradictoria por desistimiento. Solicitada suspensión por veinte días del plazo para contestar a la demanda por parte de la Junta de Andalucía para comunicar el parecer razonado (que no consta en el expediente) sobre la adecuación a derecho o no de la actuación administrativa recurrida, al amparo del artículo 54. 2 de la LJCA y del artículo 62.2 del Decreto 450/2000 , que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y de su Cuerpo de Letrados, una vez acordada y, transcurrido dicho plazo,alzada la misma, el letrado de la Junta de Andalucía presentó escrito con fecha 3 de abril de 2017 en el que manifiesta que, habiéndose solicitado autorización de allanamiento en el recurso de referencia y habiendo transcurrido más de diez días desde el traslado de la propuesta razonada en tal sentido sin haberse recibido contestación expresa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 47 del Decreto 450/00, de 26 de diciembre , por el que se aprueba el indicado, modificado mediante Decreto 367/2011, de 20 de diciembre, la autorización ha de entenderse otorgada por lo que, por medio del presente escrito, viene a allanarse al mismo.

3. El 7 de abril de 2017, la Sala de instancia dictó decreto cuyo fallo literal es el siguiente: "Acuerdo: Tener por presentada la contestación a la demanda, fijar la cuantía del presente recurso en 17.589,64 euros y dejar las actuaciones pendientes de votación y fallo cuando por turno les corresponda.

Tener por allanada en el presente recurso a la parte codemandada".

4. Habiéndose señalado la votación y fallo del asunto para el día 19 de julio de 2017, el día 27 del mismo mes se dictó sentencia estimatoria del recurso, en cuyo fundamento de derecho séptimo afirma la Sala, en referencia a la condena en costas: "Respecto a la Administración autonómica, como tiene dicho esta Sala y Sección, entre otras en sentencia de 11/12/2015, al recurso n° 86/2013 , en su FD 3°, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art 139.2 de la Ley 29/98 para cuando el recurso es desestimado, procede condenar a su pago a la parte demandadas, no siendo óbice a ello, y por lo que respecta a la Junta de Andalucía, que se allanó a la demanda, que dicho allanamiento, al tener lugar con anterioridad a la contestación a la demanda le exime de ser condenada al pago de las costas pues como ha declarado esta sala en la sentencia de 7 de enero de 2015 " En cuanto al pago de las costas procesales y visto que el artículo 139 de la ley 29/98 , establece que procederá condenar a su pago a la parte cuyas pretensiones hayan sido rechazadas, procede condenar a su pago a la parte demandada, no pudiendo argüirse en contra que al haberse allanado a la demanda con anterioridad a la contestación a la misma, no procede dicha condena pues por un lado, dicha excepción, que no es sino la que se contempla en el art. 395 de la L.E. Civil , no se encuentra recogida en la ley 29/98, la cual al regular la condena al pago de las costas procesales tanto en el art 139 como en el art 75, se limita a establecer lo que se conoce como

sistema objetivo del vencimiento, sin excepción alguna, no pudiendo argüirse que ello obedece a un vacío normativo no querido por el legislador, pues la regulación del pago de las costas de dicha ley es una normativa cerrada y completa que como tal y a diferencia de lo que ocurre en otros supuestos como es el caso de las normas que regulan la práctica de cada prueba, no permite la aplicación de las normas específicas de la L.E. Civil como así se deduce del hecho de que se pronuncie en el art 74 acerca del pago de las costas en caso de desistimiento, sin establecer excepción alguna para cuando dicho desistimiento es consentido por la demandada, lo que de por sí es indicativo de que para el caso del allanamiento no quiso introducir norma específica alguna, debiéndose estar en consecuencia al criterio general del art. 139; y por otro lado porque, si bien en el proceso civil, para cuando el demandado se allana a la demanda con anterioridad a la contestación, en principio, no debe de ser condenado al pago de las costas procesales, dicha norma no es aplicable al proceso contencioso administrativo en la medida en que los antecedentes del mismo lo impiden y es que no es de olvidar que mientras que en el proceso civil la demanda es sorpresiva en el sentido de que el demandado no conoce la pretensión del demandante hasta que es emplazado, en el proceso contencioso administrativo, la Administración ha incoado un expediente previo en el que no solo conoce las razones y los motivos aducidos por la parte después demandante, sino que debe actuar conforme a lo dispuesto en la ley". Razones y los motivos de impugnación que al caso la recurrente hizo valer en sede administrativa, sin ser atendidos, obligándola a acudir a vía Judicial con el mismo fundamento.

Costas que conforme al art. 241.7 de la Ley 1/2000, en redacción dada por Ley 10/2012, incluirá las tasas judiciales, según lo pedido; aunque en propiedad lo que debe o no incluirse en la tasación de costas no es cuestión determinarse en sentencia sino en su tasación, por el órgano correspondiente, sin perjuicio de su revisión judicial, en su caso".

Y concluye en el fallo: "SEGUNDO. Imponer el pago de las costas por mitad a las dos Administraciones personadas como demandadas".

### **Segundo.** *Preparación del recurso de casación.*

1. La letrada de la Junta de Andalucía presentó, el 7 de noviembre de 2017, escrito de preparación del recurso de casación contra la sentencia anteriormente mencionada.

2. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, la recurrente considera que la sentencia infringe, con el pronunciamiento de imposición de costas a la Junta de Andalucía, los artículos 139.1 de la LJCA y 395.1 de la LEC.

3. La Sala de instancia acordó, mediante auto de 20 de noviembre de 2017, tener por preparado el recurso de casación contra la Sentencia de 27 de julio de 2017, ya reseñada.

### **Tercero.** *Admisión e interposición del recurso.*

1. Preparado el recurso en la instancia y emplazadas las partes para comparecer ante esta Sala, por auto de 21 de marzo de 2018, la Sección de Admisión de esta Sala aprecia la presencia de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, enunciada en estos literales términos:

"Determinar si, tras la reforma operada en el artículo 139.1 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.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en conexión con el artículo 75 de dicha Ley y, en su caso, con la disposición final primera de la misma y el artículo 395.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil".

2. La representación de la Junta de Andalucía interpuso recurso de casación mediante escrito presentado el 23 de abril de 2018, que observa los requisitos legales, y en que se mencionan como infringidas las normas antes citadas.



#### **Cuarto.** *Oposición al recurso de casación.*

Conferido traslado de la interposición del recurso a la parte recurrida, el abogado del Estado, con fecha 12 de julio de 2018 presentó escrito en cuyo fundamento séptimo solicita de la Sala que "se dicte sentencia desestimatoria del presente recurso de casación en cuanto que en el presente supuesto no concurrían razones justificativas para eximir a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía de la condena en costas, máxime si -como sucede- se producía condena en costas de la Administración del Estado por la intervención en el proceso del Abogado del Estado en la necesaria representación del TEAR del que procede la Resolución administrativa que agota la fase previa de impugnación administrativa.

En consecuencia, y a efectos interpretativos del artículo 93 LRJCA :

- El Recurso de Casación debe desestimarse y confirmarse la condena en costas compartida por ambas AAPP, como acordó la sentencia de instancia.

- La Excm. Sala del T. S. puede valorar e interpretar el sistema de condena en costas en la LRJAE después de la Reforma operada por la Ley 37/2011 y corroborar que las normas de la LEC son de aplicación supletoria como lo dispone la DF 1ª LRJCA y también en este ámbito.

- Declarando también que el allanamiento por parte de una Administración Pública antes de contestar a la demanda debe producir, como regla general, el efecto de que no sea condenada en costas. Incluso en supuestos específicos (cambios legislativos, desaparición de objeto) podría valorarse que tampoco proceda condena en costas en allanamientos presentados ante del señalamiento para votación y fallo (supuesto que apunta la STS 2-12-2013, Sección 7ª, RC 237/2013 ).

- No obstante, en los supuestos en que intervenga un órgano económico administrativo, de dependencia de otra Administración -aquí la Administración del Estado-, que haya confirmado la liquidación tributaria impugnada, el mero allanamiento procesal ante el órgano judicial contencioso administrativo no será considerado suficiente para eximir de condena en costas cuando la liquidación tributaria o el acto administrativo originario no haya sido anulado o revocado con arreglo a procedimiento administrativo.

- Y, en general, el allanamiento de una Administración Pública debe ser eficaz y real (aquí no lo ha sido) no pudiendo coexistir con actos administrativos provenientes de la Administración que se allana y que siguen válidos, vigentes y en contradicción con el alegado allanamiento, situación que deberá valorar el órgano judicial para condenar o no en costas a la Administración Pública que se allana antes de contestar demanda".

#### **Quinto.** *Señalamiento para deliberación del recurso.*

Evacuados los trámites y de conformidad con lo previsto en el art. 92.6 de la LJCA , al considerar innecesaria la celebración de vista pública, se declararon conclusas las actuaciones y, mediante providencia de fecha 21 de marzo de 2019 se acordó, de conformidad con el acuerdo del Presidente de la Sala, someter el conocimiento del presente recurso de casación al pleno de la Sala, señalándose para votación y fallo el día 26 de junio de 2019, fecha en la que tuvo lugar la celebración del Pleno.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** *Consideraciones generales sobre las costas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa.*

Antes que nada, parece oportuno recordar determinados pronunciamientos del Tribunal Constitucional no tanto porque en este recurso se hayan suscitado cuestiones de orden constitucional, sino más bien para subrayar que nos encontramos ante una cuestión de legalidad ordinaria, y así, a título ejemplificativo, la Sentencia 172/2009, de 9 de julio , en su fundamento jurídico tercero declara:

"[...] conviene recordar que "la cuestión relativa a la imposición de las costas procesales es un problema de legalidad ordinaria sin relevancia constitucional, cuyo enjuiciamiento corresponde en exclusiva a los Tribunales ordinarios", razón por la cual "la decisión acerca de la imposición de las costas del proceso no implica, en principio, lesión alguna del derecho a la tutela judicial efectiva, sino ejercicio propio de la función que el órgano judicial tiene encomendada en el art. 117.3 CE ( STC 170/2002 , de 30 de septiembre , FJ 17; y ATC 416/2003 ,



de 15 de diciembre , FJ 2). Ahora bien, esa competencia de los órganos de la jurisdicción ordinaria para decidir sobre la imposición de las costas del proceso no priva a este Tribunal Constitucional de la competencia para enjuiciar, a través del procedimiento de amparo, si la decisión judicial ha podido suponer la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva cuando la resolución judicial incurra en error patente, arbitrariedad, manifiesta irrazonabilidad o, en su caso, si resulta inmotivada" ( ATC 181/2007 , de 12 de marzo , FJ 6)".

Lo acabado de decir nos lleva a recordar que, desde la entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en materia de costas se han sucedido dos modelos (subjetivo y objetivo, predominantemente) siendo el primero de ellos el implantado originariamente, y el segundo, el que fue puesto en marcha, por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, si bien es cierto que esta última regulación ha experimentado cambios a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, mediante la que se regula el nuevo recurso de casación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Antes de la aprobación de dicha Ley 29/1998, hubo otros modelos en materia de costas, de hecho, el Proyecto de Ley difiere en esta cuestión de la Ley finalmente aprobada. Después de su aprobación han visto la luz, al menos, una Propuesta de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, fechada en 2013 y una Proposición de Ley, fechada en 2017, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en materia de costas del proceso, que incluyen aspectos relativos a las costas, en particular en primera o única instancia, y, asimismo, en relación con las costas en el allanamiento. Naturalmente, debemos ceñirnos a la cuestión que nos ocupa, que no es otra que la que tiene interés casacional según el Auto de Admisión de la Sección 1ª de esta Sala, de 21 de marzo de 2018. Las normas jurídicas que, en principio, debe interpretar este Pleno de la Sala Tercera son: el artículo 139.1 de la LJCA, que se refiere a las costas en primera o única instancia, en conexión con el artículo 75 de dicha Ley , relativo al allanamiento y, en su caso, la disposición final primera de la LJCA , concerniente a la supletoriedad de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y el artículo 395.1 de ésta última, referido a la condena en costas en caso de allanamiento antes de la contestación a la demanda. Nos importa saber cuál es la redacción vigente al tiempo en que se refiere la sentencia de instancia aquí recurrida en casación.

Pues bien, en su redacción inicial, el artículo 139. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , establecía:

"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, razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra manera se haría perder al recurso su finalidad".

Aunque ahora no nos interesa, no está de más recordar que su apartado 2 establecía que:

"En las demás instancias o grados se impondrán al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición".

Este apartado se ha modificado en los términos que después veremos y aunque, reiteramos, nos ocuparemos de él, puesto que el presente recurso tiene también un pronunciamiento en costas, también recogeremos su redacción posterior, que es la actualmente vigente.

Por último, su apartado 3 establecía que:

"La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima".

Este apartado, como veremos después, conserva su redacción, pero ahora tiene una numeración diferente.

¿Qué modificaciones introdujo la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal en el artículo 139, en particular, en su apartado 1 , que han conducido a que el indicado auto de admisión haya admitido el presente recurso considerando que sobre la cuestión que presenta interés casacional se proyecta la nueva redacción del artículo 139.1 de la LJCA ?

Pues bien, la nueva redacción de dicho apartado es la siguiente:



"1. 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".

Con la nueva regulación, la regla general es la del vencimiento si se rechazan totalmente las pretensiones, si bien, esta regla general se excepciona cuando el caso presentare "serias dudas", pudiendo ser estas tanto "de hecho" como "de derecho". Naturalmente, es el juez de instancia el que deberá apreciar, y deberá razonarlo, si concurren las circunstancias antedichas a las que está supeditada la aplicación de la excepción.

Por su parte, la regla general en los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, es que cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad. Pero también esta regla general se excepciona en los términos recién expresados, contenidos en el párrafo segundo in fine del mentado apartado 1, en cuyo caso, también corresponderá al juez de instancia, razonándolo debidamente, imponerlas a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso bien con mala fe o bien con temeridad.

Como anticipamos, el apartado 2 se modificó después, estableciéndose ahora en su apartado 3 que en "el recurso de casación se impondrán las costas de conformidad con lo previsto en el artículo 93.4", precepto que no nos interesa para dar respuesta a la cuestión casacional, puesto que no se proyecta sobre la primera o única instancia y, solo lo volvemos a mencionar en relación con las costas del presente recurso de casación.

También se ha modificado, pero en este caso únicamente su numeración, el apartado 3, que se ha convertido en el apartado 4 si bien, como decimos, con la misma redacción. Este precepto, sin embargo, sí lo tendremos en cuenta más tarde.

Nos encontramos, como varias veces se ha dicho, ante la imposición de costas en un caso de allanamiento. Pues bien, nunca se ha llegado a plasmar en la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativo ninguna regla específica relativa al allanamiento. Sabido es que ha habido intentos (vía proyectos de ley, vía enmiendas, etc.), pero no han llegado a plasmarse en norma de derecho positivo.

En función de lo todo lo expuesto, el cometido encomendado consiste en responder a las siguientes preguntas: (I) la revisión en vía casacional de los pronunciamientos sobre costas en la primera o única instancia; (II) el carácter completo o no de la regulación de las costas procesales en el caso de allanamiento producido en la primera o única instancia; (III) la aplicación subsidiaria de la Ley de Enjuiciamiento Civil y (IV), a la vista de todo ello, fijar los criterios de interpretación de las costas procesales en los supuestos de allanamiento en primera o única instancia.

Antes de ello deberemos recoger los términos exactos de la cuestión con interés casacional.

### **Segundo.** *La cuestión de interés casacional objeto del recurso.*

La cuestión de interés casacional consiste en determinar "si, tras la reforma operada en el artículo 139.1 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 comendada que se allanó a las pretensiones de la parte demandante en el plazo de contestación a la demanda".

Hemos de reparar antes de continuar sobre los siguientes cuatro aspectos que se derivan de la redacción de la cuestión en los que importa fijarse: a), nueva redacción del artículo 139.1 LJCA ; b) administración codemandada; c) allanamiento total; y d) en el plazo de contestación a la demanda.

Y ello es así, naturalmente, porque, como se ha dicho ya: uno, al caso no le resulta de aplicación la redacción originaria del artículo 139.1 LJCA ; dos, la Junta de Andalucía, condenada en costas en la instancia, era codemandada habida cuenta de que los actos recurridos versaban sobre liquidaciones relativas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, que es un impuesto cedido cuya gestión corresponde a dicha administración autonómica, pero cuya revisión recae en el TEAR, que está integrado en otra administración distinta, la estatal; tres, el allanamiento es total, lo cual puede dar lugar a distinguir, en su caso, entre lo dispuesto en el primer párrafo y en el segundo, del apartado 1 del artículo 139 LJCA ; y, cuarto, el allanamiento se ha producido con ocasión de la contestación a la demanda pero sin responder a ella puesto que se ha utilizado el trámite precisamente para allanarse.



También hemos de reparar en que el propio auto de admisión cita nuestra sentencia de 29 de junio de 2015, (Sección 1º), recurso 404/2014 . Interesa destacar que se trata de un recurso dictado en única instancia, siendo una sola la administración demandada, que se allanó totalmente después de haber contestado la demanda y a la que se le condenó en costas, en síntesis, por considerar aplicable lo dispuesto en el nuevo artículo 139.1 LJCA , no estimando aplicable lo prevenido en el artículo 395 LEC , aunque sus argumentos sí tienen presente la solución arbitrada en esta última. No hace referencia el auto de admisión, sin embargo, a nuestra sentencia de 22 de mayo de 2018, (Sección 5ª) pronunciada en el marco del recurso de casación 54/2017 , admitido por auto de 13 de marzo de 2017 de la Sección Primera de esta Sala (Sección de admisión). La cuestión con interés casacional guarda similitud con la que ahora nos atañe y consiste en determinar "si, a partir del nuevo tenor literal del artículo 139.1 de la LJCA resulta procedente la imposición de la condena al pago de las costas en los supuestos de terminación del procedimiento por satisfacción procesal".

Ambas sentencias van a resultar claves para dar repuesta a gran parte de las preguntas que nos formulábamos en el fundamento de derecho segundo anterior y, en última instancia, fijar criterio en los términos que más tarde se dirá .

**Tercero.** *El juicio del Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo sobre la cuestión de interés casacional.*

Para posteriormente fijar criterio interpretativo en los términos en los que se nos ha encomendado, y después pronunciarnos sobre las pretensiones de las partes en el presente recurso de casación, es preciso, como anticipábamos ya, que procedamos previamente al análisis de las cuatro siguientes materias: (I) la revisión en vía casacional de los pronunciamientos sobre costas en la primera o única instancia; (II) el carácter completo o no de la regulación de las costas procesales en el caso de allanamiento producido en la primera o única instancia; (III) la aplicación subsidiaria de la Ley de Enjuiciamiento Civil y (IV), a la vista de todo ello, fijar los criterios de interpretación de las normas sobre costas procesales en los supuestos de allanamiento en primera o única instancia.

(I). La revisión en vía casacional de los pronunciamientos sobre costas en la primera o única instancia.

Es criterio jurisprudencial reiteradamente expresado por esta Sala antes de la modificación realizada en la LJCA por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que los pronunciamientos relativos a las costas impuestas por los tribunales de instancia no son, en principio, revisables en casación, de suerte que estos son quienes deben apreciar y valorar, en cada caso concreto, las "serias dudas", la "temeridad" o la "mala fe", entre otros extremos. Ello no obstante, con la nueva regulación del recurso de casación puede ocurrir que, en ciertas ocasiones, tal como la que nos ocupa, se considere que tenga interés casacional un pronunciamiento que verse sobre costas procesales, en cuyo caso, sí procederá dicho pronunciamiento en el marco, como decimos, de este nuevo recurso de casación.

(II). El carácter completo o no de regulación de las costas en el caso de allanamiento producido en la primera o única instancia.

Cómo decíamos, dos sentencias de dos secciones de esta Sala se han pronunciado ya sobre costas en materia de allanamiento y en materia de satisfacción extraprocésal. Ambas parten de la base de que la LJCA deroga a la LEC, o lo que es lo mismo, *lex specialis derogat generalis* , cuando, como es el caso, la primera contiene una regulación completa de la materia, representada por distintos artículos, al margen de que nos estemos centrando en los que ahora nos interesan. Ello, sin embargo, no quiere decir que no resulte, aunque con carácter supletorio, aplicable la LEC tal como se desprende de su artículo 4, en cuya virtud "en defecto de disposiciones en las leyes que regulan los procesos penales, contencioso-administrativos, laborales y militares, serán de aplicación, a todos ellos, los preceptos de la presente Ley", y, asimismo, de la disposición final primera de la propia LJCA .

Por consiguiente, tratándose como es el caso de allanamiento, tendremos que acudir a lo dispuesto en el articulado de la propia LJCA. No es procedente acudir a lo dispuesto en el artículo 395 LEC . En ese sentido, su redacción vigente establece:

*"Artículo 395 Condena en costas en caso de allanamiento*

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".

Mientras que en su redacción precedente establecía:

"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 dirigido contra él demanda de conciliación.

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

Hacemos nuestras estas palabras de la ya citada Sentencia de 22 de mayo de 2018 de la Sección 5ª:

"[...] no cabe en el ámbito del orden jurisdiccional contencioso-administrativo el acogimiento sin más, de forma mecánica e irreflexiva, de las distintas fórmulas previstas por la LEC (como son los artículos 395. 2 : "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 relación con su precedente, el artículo 394: "1. En los procesos declarativos, las costas de la primera instancia se impondrán a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que el tribunal aprecie, y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. Para apreciar, a efectos de condena en costas, que el caso era jurídicamente dudoso se tendrá en cuenta la jurisprudencia recaída en casos similares"; o, en sentido contrario, de la misma Ley, el artículo 22:

"Cuando, por circunstancias sobrevenidas a la demanda y a la reconvenición, dejare de haber interés legítimo en obtener la tutela judicial pretendida, porque se hayan satisfecho, fuera del proceso, las pretensiones del actor ... o por cualquier otra causa, se pondrá de manifiesto esta circunstancia y, si hubiere acuerdo de las partes, se decretará por el secretario judicial la terminación del proceso, sin que proceda condena en costas").

Y es que, 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".

(III). La aplicación subsidiaria de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Como, en gran medida se ha dicho ya, el desplazamiento de la LEC en materia de costas procesales no es absoluto; en algunos casos incluso la propia normativa contiene una remisión expresa, como es el caso de lo dispuesto hoy en el apartado 7 del artículo 139 y antes en su apartado 6, en cuya virtud las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil .

(IV). Criterios interpretativos sobre la regulación de las costas procesales en los supuestos de allanamiento en primera o única instancia.

Entre los artículos 74 y 77 de la LJCA se contiene la regulación de los "otros modos de terminación". Nos referimos, claro está, al desistimiento, al allanamiento...

En la recién citada sentencia se dice que:



"[...] la propia Ley jurisdiccional distingue y separa la regulación propiamente dicha de la sentencia, a la que dedica la sección 8ª de su capítulo I del Título IV (Procedimiento contencioso-administrativo), de la que corresponde a lo que son los que se denominan "otros" modos de terminación del procedimiento, que se regulan a continuación por la sección 9ª del mismo capítulo, y que lógicamente han de adoptar la forma propia de los actos procesales que proceda en cada caso (providencias, autos y sentencias), aunque en rigor, o en sentido estricto, no se atengan a su contenido propio y natural.

"Mutatis mutandis" no es muy diferente a lo que resulta en el ámbito del procedimiento administrativo, "antesala" de los propios procesos judiciales contencioso- administrativos en la mayor parte de los casos, en relación con la resolución administrativa, que como regla dispone también de un contenido propio ( artículo 89 Ley 30/1992 ; ahora, en términos no muy disímiles artículo 88 Ley 30/2015 ), y a la que se suman después los otros modos de terminación del procedimiento, desistimiento y renuncia, y caducidad, que también han de venir a revestir la forma de resolución ( artículo 90 Ley 30/1992 y siguientes ; ídem artículos 93 y siguientes Ley 39/2015 )".

Si repasamos los artículos de la LJCA referidos a los "otros medios de terminación", sí contiene regla específica referida a las costas procesales el desistimiento puesto que el artículo 74 establece:

"1. El recurrente podrá desistir del recurso en cualquier momento anterior a la sentencia.

2. Para que el desistimiento del representante en juicio produzca efectos será necesario que lo ratifique el recurrente o que esté autorizado para ello. Si desistiere la Administración pública, habrá de presentarse testimonio del acuerdo adoptado por el órgano competente con arreglo a los requisitos exigidos por las leyes o reglamentos respectivos.

3. El Secretario judicial dará traslado a las demás partes, y en los supuestos de acción popular al Ministerio Fiscal, por plazo común de cinco días Si prestaren su conformidad al desistimiento o no se opusieren a él, dictará decreto en el que declarará terminado el procedimiento, ordenando el archivo de los autos y la devolución del expediente administrativo a la oficina de procedencia.

4. En otro caso, o cuando apreciare daño para el interés público, dará cuenta al Juez o Tribunal para que resuelva lo que proceda.

5. Si fueren varios los recurrentes, el procedimiento continuará respecto de aquellos que no hubieren desistido.

6. El desistimiento no implicará necesariamente la condena en costas.

7. Cuando se hubiera desistido del recurso porque la Administración demandada hubiera reconocido totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, y después la Administración dictase un nuevo acto total o parcialmente revocatorio del reconocimiento, el actor podrá pedir que continúe el procedimiento en el estado en que se encontrase, extendiéndose al acto revocatorio. Si el Juez o Tribunal lo estimase conveniente, concederá a las partes un plazo común de diez días para que formulen por escrito alegaciones complementarias sobre la revocación.

8. Desistido un recurso de apelación o de casación, el Secretario judicial ("Letrado de la Administración de Justicia") sin más trámites declarará terminado el procedimiento por decreto, ordenando el archivo de los autos y la devolución de las actuaciones recibidas al órgano jurisdiccional de procedencia".

No se contiene ninguna regla, ni como la prevista en el apartado 6 de este artículo 74, ni ninguna otra, en los restantes artículos dedicados a "otros modos de terminación", en particular, en relación con el allanamiento puesto que el artículo 75 LJCA se limita a disponer:

" 1. Los demandados podrán allanarse cumpliendo los requisitos exigidos en el apartado 2 del artículo anterior.



2. Producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiere infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el órgano jurisdiccional comunicará a las partes los motivos que pudieran oponerse a la estimación de las pretensiones y las oírán por plazo común de diez días, dictando luego la sentencia que estime ajustada a Derecho.

3. Si fueren varios los demandados, el procedimiento seguirá respecto de aquellos que no se hubiesen allanado".

Intentos ha habido de incorporar alguna regulación (la prevista para el desistimiento u otras diferentes), pero no se ha recogido a nivel legal. Ni en la vigente Ley ni en las que a lo largo de la historia de la jurisdicción contenciosa administrativa española la han precedido. A la vista de ello, y teniendo en cuenta lo que antes (II) hemos dicho, no cabe acudir a la LEC, que resuelve la cuestión en los términos de su artículo 395, sino a la propia LJCA .

En este sentido, el Pleno no considera equiparable el desistimiento y el allanamiento, y, por tanto, tampoco estima aplicable analógicamente a este, la solución legal prevista para aquel, como se manifiesta en la Sentencia de la Sección 1ª de 29 de junio de 2015 ya citada, A la vista de ello, siguiendo con nuestro razonamiento de que la LJCA da una respuesta completa a las costas procesales, habrá que concluir que la solución se halla en el artículo 139, que, como tantas veces se ha apuntado, acoge el criterio del vencimiento, y, por tanto, también en caso de allanamiento es aplicable, pero eso sí, en los términos previstos en el propio apartado 1 y no solo en él. El párrafo primero del apartado 1 contiene una regla general, regla que se exceptiona si se aprecian, y motiva, la concurrencia de ciertas circunstancias ("serias dudas de hecho y de derecho").

No puede, por lo demás, darse al olvido lo dispuesto hoy en el apartado 4 del artículo 139 LJCA y antes en el apartado 3, puesto que, nuevamente, también se produce una remisión al criterio subjetivo del juzgador, quien habrá de atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, estando excluida la revisión de su criterio en casación, puesto que el juez de instancia puede en un supuesto de allanamiento diferenciar, por ejemplo, entre el producido antes o después de la contestación a la demanda y, asimismo, distinguir si son varias partes las codemandadas, para resolver sobre las costas procesales aplicando dicho apartado que, recordamos, una vez más, dice "la imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima".

#### **Cuarto.** *Contenido interpretativo de esta sentencia.*

La cuestión con interés casacional consiste en determinar si, "tras la reforma operada en el artículo 139.1 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.

#### **Quinto.** *Resolución de las pretensiones de las partes.*

Los argumentos de la recurrente y, asimismo, de la administración estatal recurrida han versado, en su mayor parte, sobre la conducta procesal de la administración autonómica y, en parte sobre las vicisitudes del procedimiento en la vía administrativa con el indisimulado propósito de combatir las razones subjetivas del juez de instancia a la hora de imponer las costas, extremo sobre el que, como ya hemos dichos, este Pleno no ha de pronunciarse. Lo que también han llevado a cabo las partes, aunque en menor medida, han sido reflexiones acerca de la aplicación en este supuesto de la regla del vencimiento prevista en el artículo 139.1 LJCA lo que, a la vista de cuanto se ha dicho en los fundamentos precedentes, nos lleva a desestimar las pretensiones de la administración autonómica.

#### **Sexto.** *Pronunciamiento sobre costas.*

No ha lugar a la imposición de costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe de modo que, según determina el artículo 93.4 LJCA , cada parte abonará las causadas a su instancia.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º. No haber lugar al recurso de casación núm. 6511/2017 promovido por la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que le es propia, contra la sentencia de 27 de julio de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, recaída en el recurso contencioso- administrativo núm. 458/2016 .

2º. Sin imposición de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Luis Maria Diez-Picazo Gimenez Jorge Rodriguez-Zapata Perez  
Jose Manuel Sieira Miguez Nicolas Maurandi Guillen  
Pablo Lucas Murillo de la Cueva Eduardo Espin Templado  
Rafael Fernandez Valverde Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat  
Celsa Pico Lorenzo Octavio Juan Herrero Pina  
Jose Diaz Delgado Eduardo Calvo Rojas  
Angel Aguallo Aviles Juan Carlos Trillo Alonso  
Jose Antonio Montero Fernandez Maria Isabel Perello Domenech  
Jose Maria del Riego Valledor Wenceslao Francisco Olea Godoy  
Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo Diego Cordoba Castroverde  
Ines Huerta Garicano Jose Luis Requero Ibañez  
Cesar Tolosa Tribiño Jesus Cudero Blas  
Angel Ramon Arozamena Laso Rafael Toledano Cantero  
Fernando Roman Garcia  
D. Isaac Merino Jara

PUBLICACION. Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, Don Isaac Merino Jara, hallándose celebrando audiencia pública, ante mi la Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

## TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

*VOTO PARTICULAR Que formula el MAGISTRADO DON JESUS CUDERO BLAS a la sentencia dictada por el Pleno de la Sala Tercera del*

La decisión de la mayoría de la Sala de desestimar el recurso de casación se ampara en el contenido interpretativo de la sentencia expresado en el fundamento jurídico cuarto, según el cual:

" (...) 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".

Dicho con el máximo respeto al ponente y a los compañeros de la Sala que suscriben el criterio mayoritario, la resolución de la que se discrepa ni aborda el problema realmente planteado en el recurso de casación, ni lo resuelve en los términos en que resulta exigible a tenor del auto de admisión de dicho recurso, ni, en fin, establece con claridad una doctrina válida y general para dar respuesta al asunto sometido a la consideración del Pleno.



Recordemos brevemente los hechos de la litis y las cuestiones jurídicas que tales hechos suscitan:

a) En un recurso contencioso-administrativo dirigido frente a una resolución del TEAR de Andalucía relativa al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, habían comparecido como partes codemandadas el abogado del Estado (representando y defendiendo al TEAR) y el letrado de la Junta de Andalucía (representando y defendiendo al órgano administrativo que había dictado el acto tributario confirmado por aquel órgano de revisión económico-administrativa).

b) Dentro del plazo de contestación a la demanda (y tras la tramitación correspondiente), la Junta de Andalucía se allana a las pretensiones del demandante, si bien el proceso continúa porque el otro codemandado (el abogado del Estado) mantuvo su oposición al acogimiento del recurso (en el escrito de contestación a la demanda y en el de conclusiones).

c) La Sala de instancia estima el recurso contencioso-administrativo e impone las costas a los codemandados, incluida la parte que se había allanado, por entender, en relación con esta última, que no puede argüirse el allanamiento anterior a la contestación a la demanda por dos razones: la primera, porque tal excepción a la imposición de costas está prevista en la Ley de Enjuiciamiento Civil y no en la Ley Jurisdiccional, siendo así que ésta contiene una regulación cerrada y completa; la segunda, porque mientras que en el proceso civil la demanda es sorpresiva, "en el proceso contencioso administrativo, la Administración ha incoado un expediente previo en el que no solo conoce las razones y los motivos aducidos por la parte después demandante, sino que debe actuar conforme a lo dispuesto en la ley".

La sentencia del Pleno de la Sala coincide con los jueces a quo en el sentido de rechazar la aplicación al caso de la Ley de Enjuiciamiento Civil ("no es procedente acudir a lo dispuesto en el artículo 395 LEC ", se dice expresamente en la resolución de la que se discrepa) y afirma que la solución está en el artículo 139 de la Ley de esta Jurisdicción , de manera que:

"(...) también en caso de allanamiento es aplicable, pero eso sí, en los términos previstos en el propio apartado 1 y no solo en él. El párrafo primero del apartado 1 contiene una regla general, regla que se exceptiona si se aprecian, y motiva, la concurrencia de ciertas circunstancias ("serias dudas de hecho y de derecho").

No puede, por lo demás, darse al olvido lo dispuesto hoy en el apartado 4 del artículo 139 LJCA y antes en el apartado 3, puesto que, nuevamente, también se produce una remisión al criterio subjetivo del juzgador, quien habrá de atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, estando excluida la revisión de su criterio en casación, puesto que el juez de instancia puede en un supuesto de allanamiento diferenciar, por ejemplo, entre el producido antes o después de la contestación a la demanda y, asimismo, distinguir si son varias partes las codemandadas, para resolver sobre las costas procesales aplicando dicho apartado que, recordamos, una vez más, dice "la imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima".

A juicio de quien suscribe este voto particular, y aceptando la tesis de la sentencia de la que se discrepa según la cual la regulación que se contiene en la Ley de esta Jurisdicción es completa, la solución debió ser la contraria y estimar el recurso de casación deducido por la Junta de Andalucía.

Y ello por las razones que a continuación se exponen:

1. Cuando el artículo 139.1 LJCA establece el criterio del vencimiento objetivo, lo hace en relación con aquella de las partes "que haya visto rechazadas todas sus pretensiones".

2. La propia Ley Jurisdiccional (artículo 56 ) determina con claridad cuál es el acto procesal de parte en el que se ejercitan las pretensiones : el escrito de demanda para el actor y el de contestación para el demandado, pues en éstos se consignarán "las pretensiones que se deduzcan".

3. Si no hay contestación a la demanda no puede hablarse de pretensión deducida por la parte demandada, pues la ley utiliza dicha expresión en términos técnico- jurídicos, esto es, refiriéndose a la declaración de voluntad de una de las partes por la que se interesa del órgano judicial una determinada decisión que, en el caso del demandado, será de ordinario que se rechace total o parcialmente el derecho invocado por la parte actora.

4. Si ello es así, esto es, si solo se deducen las pretensiones en los escritos previstos legalmente, no puede decirse -cuando un codemandado se allana antes de contestar a la demanda- que la sentencia estimatoria que se dicte haya rechazado todas las pretensiones de aquel demandado, por la sencilla razón de que éste no ha ejercitado en el proceso pretensión alguna.



5. De este modo, el criterio del vencimiento objetivo -en los casos como el que nos ocupa- provoca ineluctablemente que no se impongan las costas cuando la parte correspondiente no ha ejercitado en el proceso pretensión alguna, como ocurre en los supuestos de allanamiento dentro del plazo para contestar a la demanda, pues, en los términos que se siguen de nuestra ley procesal, solo en el escrito de contestación se deduce la pretensión de oposición a la demanda.

6. La tesis contraria constituye una interpretación claramente contraria a los términos literales de la ley y a la sistemática de la norma, pues supondría que el término "pretensión" es utilizado por la Ley de la Jurisdicción en términos dispares: en sentido técnico-jurídico en el artículo 56 y en sentido amplio y no estrictamente procesal en el artículo 139.1, pues en este caso -solo para las costas- debería incluirse en la pretensión del demandado la que éste habría ejercitado en vía administrativa, al realizar una actuación contraria a los intereses de la parte actora, interpretación que, insisto, no se ajusta en absoluto a nuestra ley procesal.

7. Por lo demás, las "serias dudas de hecho o de derecho" a las que se refiere el artículo 139.1 LJCA solo actúan cuando rijan el criterio del vencimiento objetivo, es decir, cuando se hayan rechazado todas las pretensiones de la parte correspondiente, de suerte que no habrá lugar a la posible excepción derivada de la concurrencia de aquellas dudas cuando, como es el caso, no pueda hablarse de pretensiones y, por tanto, no quepa la condena en costas por no haberse producido su rechazo.

En conclusión, considero que el recurso de casación debió ser estimado por cuanto la sentencia de la Sala de Málaga objeto de impugnación yerra al imponer las costas a la Administración demandada que se allanó a la demanda antes del escrito de contestación. Y ello por la razón esencial de que, a tenor del artículo 139.1 LJCA, aquella Administración, al no contestar a la demanda, no ejercitó en el proceso pretensión alguna, ni por tanto, pudo ver rechazadas totalmente sus pretensiones como dicho precepto exige como presupuesto para imponer las costas procesales.

Dado en Madrid en la misma fecha de la sentencia de la que se disiente.

Jesus Cudero Blas Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

Jose Diaz Delgado Maria Isabel Perello Domenech

Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo Ines Huerta Garicano

Cesar Tolosa Tribiño Fernando Roman Garcia

PUBLICACION. Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, Don Isaac Merino Jara, hallándose celebrando audiencia pública, ante mi la Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.