

Las costas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa. De las sobradas costas al necesario abono de costes.

Mercedes Fuertes

Universidad de León

I

Agradezco la amable invitación de participar en este Curso con tan destacados especialistas, aunque el asunto que me ha convocado me resulte ciertamente costoso, más que lo que refleja en su título. Compromiso gravoso es exponer unas consideraciones sobre las costas procesales en el orden contencioso-administrativo, ante los máximos profesionales que conocen y valoran estos aspectos. De ahí que, desde este inicio quiera dejar claros los límites de mi intervención; poco es el margen para pretender ofrecer una construcción doctrinal sobre estos aspectos de incuestionable carácter fáctico. Las consideraciones que me atrevo a formular son los criterios generales que he extraído de la lectura de muchas resoluciones judiciales, son los frutos de esas enseñanzas jurisprudenciales. Por tanto, acepten esta modesta actitud, pues no vengo a impartir ninguna lección, sino a confrontar con Vds. la lección previamente conocida.

La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa con cierta coherencia sistemática atiende en su último artículo, que hace el número 139, a las costas procesales. Y lo hace para precisar las específicas reglas y criterios de imposición en los procesos contenciosos. En todo lo no previsto como singularidad deberá atenderse a lo dispuesto en la Ley de enjuiciamiento civil. El último apartado de este artículo 139 se remite a la citada Ley ritualaria para señalar que las costas originadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la misma. Pero, como bien saben, no sólo con relación a los autos hay que atender a esa Ley, sino que en todo aquello que no esté previsto de manera específica en la Ley de lo contencioso, deberá aplicarse la Ley de enjuiciamiento civil que tiene efecto supletorio.

Esto me ha decidido a ordenar mis ideas teniendo en cuenta varios aspectos generales de las costas procesales, además de realizar algunas

consideraciones sobre las precisiones y especialidades que derivan de la regulación del proceso contencioso-administrativo. Soy consciente de que esos conceptos generales son archisabidos, pero no renuncio a su breve recordatorio porque determinar en cada proceso cuáles son los específicos gastos que deben asumir las partes procesales depende de la exacta concepción que se tenga sobre estos elementos básicos. Como contestaba de forma reiterada un antiguo profesor, al que se le pedían casos prácticos para el estudio, en muchas ocasiones la mejor práctica es una buena teoría.

Por tanto, inicio mis consideraciones partiendo del concepto esencial de costas procesales, a saber: aquellos gastos o desembolsos consecuencia directa del proceso que están obligadas a satisfacer las partes procesales.

Esta definición resalta los aspectos característicos de este elemento procesal. Subraya que se trata de gastos, de desembolsos y que constituyen una consecuencia económica del proceso. Pero no cualquier gasto que haya satisfecho una parte procesal tiene la consideración de costas, porque para que ello sea así se requiere que ese gasto sea un efecto inherente del proceso contencioso, derive de concretas actuaciones procesales que sean necesarias y, por ello, su pago puede ser exigido de manera obligatoria a las partes. Esta tradicional idea se recoge, como es lógico, en muchas resoluciones judiciales que tienen la virtualidad de delimitar qué gastos quedan excluidos de las costas procesales, porque hasta fechas bien recientes se carecía de una delimitación legal.

Con anterioridad a la Ley de enjuiciamiento civil del año 2000 no existía una definición legal que acotara el ámbito de esta expresión. La Ley vigente sí trata de ofrecer una distinción entre los gastos procesales y las costas al establecer, por un lado que los gastos son los desembolsos que tienen su origen directo e inmediato en la existencia de dicho proceso, mientras que, por otro, la Ley ofrece una relación de aquellos que considera costas: honorarios, inserción de anuncios, depósitos, derechos de peritos, copias, etc. Esta relación está inspirada en la Ley de asistencia jurídica gratuita, y que, como ha escrito González Granda (*La nueva Ley de enjuiciamiento civil*, Madrid, 2000), tiene un distinto sentido y, por ello, no satisface la delimitación de qué gastos procesales son costas, que, además, deberán matizarse según los apartados, como ha explicado la citada catedrática. De ahí que, a pesar de ese intento legal de definición, siga teniendo mucho sentido recordar esta jurisprudencia contenciosa.

Por ejemplo, el Auto del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1998 (RJ 6502) que afirma:

“Costas procesales son únicamente las devengadas como consecuencia de una actuación procesal. Ni los asesoramientos previos al proceso ni los estudios que no conduzcan a una actuación procesal pueden considerarse como gastos a incluir en una tasación de costas, y en un recurso de casación en que se decreta su inadmisión, sin otra audiencia que la de la propia parte

recurrente, no cabe aceptar como actuación procesal de la parte recurrida relevante en el proceso, otra que su simple escrito de personación...”.

Lo que reitera el Auto del Supremo de 9 de julio de 2002 (Jur 194757, magistrado Enríquez Sancho). En el mismo sentido, el Auto del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2006 (magistrado García-Ramos Iturralde) declara que:

“...La parte impugnante considera que tales partidas son indebidas, toda vez que las mismas obedecen a la presentación de un escrito de alegaciones en el trámite de inadmisión del recurso de casación, siendo así que la parte solicitante de la tasación no presentó ningún escrito en dicho trámite, y, por tanto, no procede trasladar a la parte contraria honorarios y derechos que no se han devengado.

... En el presente supuesto la actuación del Letrado minutante se ha limitado a firmar el escrito de personación presentado por el Procurador ..., habiendo declarado esta Sala reiteradamente -sentencias de fecha 23 de febrero de 1999, 21 de mayo de 2001, autos de 30 de junio de 1998 y 26 de abril de 2002, entre otras resoluciones-, que la actividad de suscribir el escrito de personación en méritos del emplazamiento realizado por la Sala de instancia ha de reputarse indebida en atención a que el artículo 10.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 -hoy artículo 31.2, núm. 2º, del Texto de 7 de enero de 2000 - exceptúa de la firma de Letrado «los escritos que tengan por objeto personarse en el juicio» por lo que esta actuación de la dirección letrada de la parte recurrida no puede dar lugar a su inclusión en la tasación de costas. Así, como pone de manifiesto la parte impugnante dicho Letrado no presentó escrito de alegaciones en el trámite conferido por esta Sala mediante providencia de 21 de mayo de 2002 sobre la inadmisibilidad del recurso, por lo que hemos de concluir que tal concepto no corresponde a actuación alguna inmutable y se refiere, por tanto, a honorarios no devengados en el pleito.

En consecuencia, procede estimar la impugnación formulada por el concepto de indebidos en cuanto a los honorarios del Letrado D. Diego, que deberán ser excluidos de la tasación de costas.”

Esta concepción permite delimitar de manera negativa las costas, al no incluirse en las mismas otros gastos que tuvieron los litigantes como los intereses de demora o los gastos de aval. Así se explica en la sentencia del Supremo de 5 de abril de 1997 (RJ 6166):

“... En cuanto a la inclusión en la Tasación de costas de los gastos de aval, que el Abogado del Estado considera que es indebida, es menester distinguir entre la indemnización de daños y perjuicios y la tasación de costas. La indemnización de daños y perjuicios, causados por actos de la Administración, declarados no conformes a Derecho, implica, si el sujeto pasivo ha realizado el ingreso de los correspondientes débitos tributarios, reputados como ingresos indebidos, la devolución de lo ingresado y el devengo de los intereses de demora, y si no se hubiera producido el ingreso, por haber obtenido la suspensión de la ejecución de los débitos tributarios, previa aportación de aval, el resarcimiento de los gastos del aval aportado como garantía según doctrina de esta Sala, mantenida, entre otras, en su Sentencia de 18 enero 1995; ahora bien, el reconocimiento de este resarcimiento o indemnización por los gastos del aval puede seguir dos vías distintas, una como pretensión ejercida en la vía contencioso-administrativa, de modo que la Sala correspondiente deberá pronunciarse congruentemente sobre ella, en la sentencia que dicte, y otra distinta ejercida directamente ante la Administración Pública por la vía de la responsabilidad de la Administración, reconocida en el artículo 40 de la Ley de

Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 julio 1957, y más modernamente por la Ley 30/1992, de 30 noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Examinados los autos del recurso de casación, se aprecia que en la sentencia objeto del mismo no se declara indemnización alguna por los gastos del aval, ni tal pretensión ha sido ejercida por «Petronor, SA».

En cambio, sí es indudable que la Administración General del Estado fue condenada a las costas del recurso de casación, por ser preceptivo, por cuanto fue desestimado en su totalidad, ahora bien la tasación de costas, que es su cuantificación, no puede incluir, ni los intereses de demora, ni los gastos del aval, en la medida que no está concebida para reconocer y determinar la indemnización de daños y perjuicios, ni siquiera cuando la Administración Pública sea condenada a tal indemnización en la correspondiente sentencia, la cual se hará efectiva en trámite de ejecución de dicha sentencia, sino que debe comprender solamente los gastos inherentes al proceso, en consecuencia, la Sala declara que los gastos de aval no se pueden incluir como costas, sin que esta declaración implique en absoluto pronunciamiento alguno de la Sala sobre la procedencia o no del pago por la Administración Pública de dichos gastos de aval, en concepto de indemnización o resarcimiento, porque esta cuestión no puede obviamente plantearse en un incidente de impugnación de la tasación de costas.”

Precisa también esta necesaria distinción, entre costas procesales e indemnización de los daños y perjuicios derivados de una responsabilidad patrimonial de la Administración pública, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Foral navarra de 20 de abril de 2001 (RJCA 1477, magistrado Merino Zalba). Aunque la cita es larga, es largo también su interés:

“Llama poderosamente la atención, y en esto queremos hacer hincapié, el hecho de que por un particular se ejercite una acción vindicativa de un bien de dominio público, por inactividad absoluta del ente local, que ante la excitación a dicho ente por parte del particular la administración no diga nada (nada nos consta en el expediente, ni siquiera un mínimo informe o una misera molestia) que el particular ejercite la acción, que quede reivindicado el bien de dominio público (con beneficio directo no sólo de los vecinos sino del propio Ayuntamiento que incumplió palmariamente con su obligación), que se le ocasionen los gastos correspondientes, y que el ente local niegue el resarcimiento de forma absoluta, sin razón ni justificación alguna (en el Acuerdo municipal denegatorio no se da razón explicativa alguna, lo cual es harto elocuente y sospechoso, salvo la remisión a un informe pedido previamente a un Letrado colegiado).

La Sala en deliberación ha sopesado detalladamente y muy mucho este tema es decir: expoliación de un bien de uso y dominio público por un particular; inactividad total del ente municipal; requerimiento legal de actuación por parte de un vecino; constancia del expolio; obligación legal de actuar; sigue la inactividad; actuación exitosa del vecino; gastos directos provocados a él por esta actuación; y no se le abona ni una peseta al socaire de unas excusas que la Sala, tras concienzuda deliberación, considera baladías.

Así:

A) Se dice en primer lugar en vía administrativa y en esta jurisdiccional que el reclamante actuó en ambos casos motivado por la enemistad que tiene para con el invasor del terreno (camino), Concejal para más inri, enemistad que dice el informe del Letrado en vía administrativa y en esta jurisdiccional que llevó al hoy actor a actuar «para fastidiar» al Concejal usurpador señor I.

Pues haya amistad o enemistad, «affectio maritalis» u odio radiante, palmario y evidente, ésta no es razón jurídica de tipo alguno para basar una actuación administrativa. Y menos como ésta en la que un particular ha tenido que sustituir a la incomprensible actividad municipal. No se puede castigar o premiar a quien odia o a quien ama, sino a los actos que se realizan y conforme a Derecho y a Ley.

B) También entiende la Sala que es injustificado el hecho de que las sentencias dictadas no estimaran la pretensión del accionante en lo relativo a la anchura del camino, pretendiendo hacer basar en ello una actuación exorbitante (y de fastidio) lo que condujo a la desestimación de esta pretensión y a la consecuente no condena en costas, pues, se dice, si no se hubiera actuado con animadversión, sino dentro de unos límites racionales, no se hubiera planteado esa anchura desmedida del vindicado camino, se hubiera estimado totalmente la acción y se hubiera condenado en costas al demandado señor I. y el Concejo no hubiera tenido que soportar gasto alguno.

De este razonamiento que alcanza en alguna de sus cotas ciertos sofismas fácilmente destruibles, podemos ya sacar algunas conclusiones de importancia para la solución del pleito; a saber:

1º ya se está reconociendo paladinamente por la parte demandada que existía razón en la reclamación judicial del actor en vía civil, en cuanto la considera en parte ajustada a Derecho y en otra no (la anchura del camino), ello no por su diligencia actuacional (la del Concejo) sino ex sentencia, es decir una vez «colocado el huevo de Colón» (valga el símil), con lo que el Tribunal no alcanza a comprender como el ente local demandado no reconoce ese acierto (el más importante, la declaración de dominio público del camino usurpado) y se niega satisfacer siquiera una peseta.

2º que no se achaque exceso de acción ni ganas de fastidiar al actor, pues la realidad material y jurídica era la que era y es la que es; y si tan convencido está el Concejo en que el hoy recurrente y entonces accionante en vía civil exasperó el tema y lo engrandeció en parte (la anchura del camino), que hubiera actuado el Concejo pues esa y no otra era la obligación legal que le correspondía (no actuando ni accionando con evidente arbitrariedad y desviación de poder) y con toda su prudencia, su saber, su comedimiento (del que ahora hace gala a humo de pajas para no pagar) se hubiera obtenido el resultado apetecido, la recuperación del camino y la condena del Concejal Usurpador.

...En cuanto a la cuantía, la parte demandada está confundiendo dos cosas (que a su vez se desdoblan) bien distintas: costas, y gastos indemnizatorios por daños y perjuicios.

A) En cuanto a Costas.-Se quiere hacer y se hace el distingo adecuado entre aquellas que implican el gasto o minuta de honorarios de abogado y procuradores por vía de su imposición (costas obligatorias podríamos decir) y las minutas de honorarios por esos conceptos en caso de no condena en costas (las no obligatorias también podríamos denominarlas en una terminología libre, abierta y no técnica, sino al uso).

Pues bien nos parece correcto este distingo que hace la parte demandada pero no para su beneficio, porque se le vuelve en contra. Efectivamente dicho lo dicho anteriormente, y como consecuencia de la acción ejercitada se han devengado unas costas y unos gastos. A los segundos no se les puede poner el corsé de lo que hemos denominado costas obligatorias por su expresa condena en las mismas, ya que no hay tal condena; con lo que toda limitación de honorarios que puede venir por esta vía, está injustificado en este caso.

En segundo lugar y respecto a la cuantía, se están mezclando los conceptos, pues se parte en ambos casos de la norma núm. 42 de las de Orientación del Colegio de Abogados de Pamplona; lo que ocurre es que determinadas partidas justificadas deberían y deben ser consideradas no como honorario en sentido estricto según los tantos por ciento que establece la norma, sino como

honorarios o factura en sentido amplio, que comprende esos honorarios estrictos, y los gastos llevados a cabo de forma necesaria (y así se justifica, lo reiteramos) para el buen planteamiento del pleito, del ejercicio de la acción y de la prueba. Por tanto, no apareciendo los honorarios ni excesivos ni indebidos, y justificados los gastos colaterales, todo ello encaja en el dictado (ya transcrito del art. 110.2 párrafo tercero de la Ley Foral 2/1990; y ello sin duda de tipo alguno).

El que, en tercero y último lugar, el pleito civil se hubiera cifrado en su cuantía en 1.000.000 de ptas. y el importe total de gastos y honorarios por todos los conceptos ascienda a 1.035.323 ptas. es un tema, un resultado únicamente achacable al Concejo; todo ello está debidamente justificado; que hubiera actuado el Concejo con sus honorarios y gastos, pero que no se excuse nuevamente y una vez más de sus obligaciones.

SEXTO A virtud de todo lo que antecede se está en el caso de estimar totalmente el presente recurso, anulando, por su disconformidad al Ordenamiento Jurídico el acuerdo impugnado, apreciándose, según lo dicho evidente temeridad y mala fe en el ente municipal demandado, por lo que procede condenarlo expresamente en las costas causadas en este recurso.

Importante carácter que define las costas es que derivan de actuaciones necesarias. Quedan excluidos, así, aquellos gastos que derivan de actuaciones “inútiles, superfluas o no autorizadas por la Ley”, como establece ahora la Ley de Enjuiciamiento civil (art. 243.2). Para la comprobación de estos extremos se exige que se detalle de manera minuciosa, de tal modo que han sido rechazadas tasaciones por incumplir este detalle. Entre otras muchas, el Auto del Supremo de 6 de marzo de 2007 (magistrado, Trillo Torres):

“...en el caso contemplado en autos, la minuta se limita a indicar «Honorarios correspondientes a la personación e intervención letrada ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en los autos de recurso de casación ..., interpuesto por la Comunidad de Regantes Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia», girando una sólo cantidad, integrando en ella, sin diferenciación alguna, diversos conceptos, por personación como parte recurrida y por intervención letrada, sin expresar detalladamente la parte de la minuta que corresponde a cada una de las partidas que comprende, y sin indicar las Normas Orientadoras de Honorarios Profesionales tenidas en cuenta para fijar tales honorarios, teniendo en cuenta además, que, como pone de manifiesto la parte recurrente, uno de esos conceptos, «personación», no es minutable conforme a la reiterada jurisprudencia de esta Sala que sostiene sentencias de fecha 23 de febrero de 1999, 21 de mayo de 2001, autos de 30 de junio de 1998 y 26 de abril de 2002, entre otras resoluciones, que la actividad de suscribir el escrito de personación en méritos del emplazamiento realizado por la Sala de instancia ha de reputarse indebida en atención a que el artículo 10.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, hoy artículo 31.2, núm. 2º, del Texto de 7 de enero de 2000, exceptúa de la firma de Letrado «los escritos que tengan por objeto personarse en el juicio».

Por tanto, hemos de concluir que la minuta presentada no contiene el mínimo detalle de los conceptos que la integran, ni siquiera por referencia a los criterios contemplados, por remisión a las Normas Colegiales aplicables, de forma tal que garanticen a la parte condenada en costas el conocimiento que precisa para ejercer plenamente su derecho de contradicción, y en consecuencia, por dicho motivo no procede incluirla en la tasación de costas (en este mismo sentido, Autos de 16 y 17 de julio de 2002, entre otros).”

Otro carácter de las costas procesales que surge de esa definición es que su desembolso es obligatorio. Son gastos del proceso que deben satisfacerse por las partes. La sucesión de algunos costes directos del proceso se acumulan como crédito contra las partes que tendrán la obligación de pagarlos y el incumplimiento de esta obligación originará, como veremos, actuaciones y procedimientos especiales dirigidos a su completa exacción.

Esta obligatoriedad está firmemente enraizada en los fundamentos que abonan la concepción de las costas procesales. Y es que, aunque se defienda que la Justicia es un servicio público del Estado y se tenga la vista en el horizonte del deber constitucional de tutela judicial efectiva y gratuidad, esas solemnes formulaciones deben ser matizadas para que su exageración o consideración sin límites no conduzca al abuso ni al desatino. ¡Claro que la justicia es un servicio esencial del Estado y que constituye un derecho fundamental que la tutela judicial sea efectiva! ¡Claro que es de justicia no negar a nadie el acceso a los Tribunales, de manera especial, a aquellas personas cuyos recursos sean realmente insuficientes! Todas estas son razones palmarias e incuestionables. Sin embargo, como toda razón tiene sus contornos, matices y límites. Y el mismo anhelo de justicia pone sobre la mesa del razonamiento otras importantes consideraciones. El esfuerzo de recorrer distintas etapas de actuaciones judiciales para llegar a la cima del proceso y obtener una sentencia no puede ser tan gravosa ni costosa que haga perder sentido o interés a la conquista de alcanzar la cima de la sentencia. El principio de equidad exige que el vencedor en la contienda litigiosa no vea disminuida su posición con los esfuerzos que le han costado conseguir el reconocimiento de sus derechos; la necesidad de evitar los abusos de quienes utilizan los instrumentos judiciales para mantener posiciones ilegales o injustas, o para retrasar el cumplimiento de sus obligaciones, etc; la conveniencia de introducir prudencia y responsabilidad en la utilización de los medios públicos y no facilitar la ciega terquedad en quien quiere mantenerse inamovible en sus posiciones; en fin, la necesidad de atender a la diferente capacidad económica de los contendientes. Todas estas son también razones de justicia, que han de perfilar el contorno del servicio público y del derecho a la tutela judicial efectiva y que, en cada caso concreto, permita motivar la inclusión o no de un gasto procesal en la condena de las costas.

En principio, todas las partes que intervienen en un proceso han de considerar que han de soportar gastos judiciales y deberán asumir unas costas. En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, que es el que aquí interesa, existe sólo una excepción a esta regla general al establecer la ley que “en ningún caso se impondrán las costas al Ministerio Fiscal” (art. 139.5 LJCA). La justificación de esta dispensa radica en la especial posición que tiene el Ministerio Fiscal como defensor de la legalidad, de manera especial, en la participación en los procesos relativos a la defensa de los derechos fundamentales.

Salvo esta excepción cualquier parte habrá de atender a las costas procesales. Tanto los recurrentes, como los demandados. Tanto sean personas físicas, jurídicas o instituciones públicas. Incluso aunque gocen del beneficio de asistencia jurídica gratuita. No existe excepción para estos beneficiarios. La Ley que regula la asistencia a la justicia gratuita atiende a la posible condena en costas y establece que “quedará obligado a pagar las causadas en su defensa y las de la parte contraria, si dentro de los tres años siguientes a la terminación del proceso viniere a mejor fortuna, quedando mientras tanto interrumpida la prescripción del artículo 1967 del Código Civil”. Y se presume que ha venido a esa mejor fortuna cuando sus ingresos y recursos económicos por todos los conceptos superen en porcentaje los módulos que tiene como referencia esta Ley, así como cuando se hubieran alterado de manera sustancial las circunstancias y condiciones tenidas en cuenta para reconocer el derecho (art. 36.2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero). Por tanto, cualquier parte procesal puede ser condenada en costas.

Sin embargo, a pesar de esta idea de igualdad, de la historia de la jurisprudencia contenciosa se ha podido advertir un cierto trato privilegiado a la Administración pública. En primer lugar, porque se generalizó la doctrina de que para que fuera condenada debía actuar la Administración pública como demandante. Recuerda la jurisprudencia clásica, por ejemplo, la sentencia del Supremo de 15 de febrero de 1979 (RJ 909, magistrado Martín del Burgo):

“... Que en efecto, la jurisprudencia, refiriéndose al art. 93 de la vieja Ley de lo Contencioso, proclamó que el mismo no piensa en el representante de la Administración, porque, llamado por ministerio de la Ley a defender la resolución impugnada, no puede alcanzarle al calificativo de temeridad notoria que dicho artículo exige para la imposición de costas (SS. de 17 febrero y 21 mayo 1894, 6 marzo 1896, 4 marzo 1899), por eso se ha declarado también que no ha lugar a la imposición de costas a la Administración cuando no sostiene acción alguna en el pleito, ni ha promovido ningún incidente, limitándose al mantenimiento de la resolución recurrida -SS. de 19 abril 1905, 30 junio 1906, 18 marzo 1907, 25 mayo 1909, 20 diciembre 1910, 4 febrero 1911, 14 marzo 1913, 17 noviembre 1915 y 27 febrero 1923-; sin que sea óbice a lo expuesto el que en el ap. 4.º del citado art. 131 de la vigente Ley Jurisdiccional se disponga que «Con el importe de las costas que deberán abonarse a la Administración del Estado, se constituirá un fondo especial en la Caja General de Depósitos, a disposición de las Salas de lo Contencioso-administrativo, para atender a las condenas de costas que se imponen a la Administración», lo que será posible, sin contradecir lo anteriormente dicho, en los supuestos en que la misma actúe como accionante (como ocurre con el recurso de lesividad), o como promotora de un recurso de apelación, o de cualesquiera otro, o de una incidencia procesal.

o la de 13 de junio de 1988 (RJ 4618, magistrado Garayo Sánchez) que insiste en la misma idea:

“...este Tribunal Supremo ha entendido que a los efectos del art. 131 de la Ley de esta Jurisdicción litigante temerario es aquel que sostiene una pretensión injusta sabiendo que lo es o en contradicción con un claro, explícito y terminante texto legal, circunstancias que no concurren en el caso de autos en que se examinan y valoran conceptos jurídicos indeterminados -buena conducta, peligrosidad social, orden público, etc.-.

Y esta idea se unía a otra: se presumía la legalidad de la actuación de la Administración, que persigue el interés público, lo que hacía que prácticamente se diluyera el reproche de temeridad en su conducta. De ahí que, al no advertir conductas temerarias en la actuación administrativa, no se condenara en costas a la Administración. En fin, entre otras muchas, sirva el recordatorio de las sentencias del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1990 (RJ 1788, magistrado Cancr Lalanne) o de 18 de abril de 1991 (RJ 3059, magistrado Rosas Hidalgo, que anulaban sendas condenas en costas a la Administración, al no haberse motivado una actuación temeraria de la misma. No obstante, no debería ignorarse que, tras ese privilegio, se han acomodado conductas abusivas, ante la carga que tienen los ciudadanos de impugnar las decisiones administrativas y discutir su legalidad; o, en otro sentido, se han mantenido conflictos a través de los recursos, pues de manera obligatoria han de interponerlos el Abogado del Estado, a quien le resulta más holgado presentar el escrito de interposición de un recurso que solicitar la correspondiente autorización administrativa para no recurrir. Como veremos, esta tendencia a no considerar que la Administración pueda actuar de manera temeraria se ha modificado.

Cuando son varias las partes que coinciden en las posiciones de demandante o demanda, el juzgado o tribunal podrá distribuir las cuotas según los gastos generados por cada litigante. Hay que tener en cuenta que, en estos casos, la complejidad y esfuerzo de las defensas, pueden alterar las reglas clásicas para fijar los honorarios. Como recuerda el Auto del Supremo de 12 de mayo de 2005 (RJ 5063, magistrado García-Ramos Iturralde):

“... no obsta la alegación de la parte recurrente sobre la existencia de varios interesados, pues el Criterio núm. 128 de las Normas aplicables aprobadas el 2 de marzo de 1999, en el apartado referido a «Pluralidad de interesados», señala que en los supuestos de dirección o intervención profesional en expedientes que afecten a un grupo de administrados, afectados por un mismo acto administrativo, se graduarán los honorarios profesionales reduciendo prudencialmente la cantidad que resulte tomando como base la suma de la cuantía de los derechos individuales de todos los afectados, y la Disposición General 4ª de las Normas antes aludidas expresa, como se ha indicado, que en los casos de imposición de costas al litigante vencido en juicio, cuando los honorarios hayan de ser abonados por la parte que no escogió, para su defensa, al Letrado minutante, las Normas deben aplicarse con especial moderación salvo la concurrencia de excepcionales circunstancias, como expresa declaración de temeridad o mala fe en el vencido, o gran dificultad en el litigio, que haya hecho necesario un superior y verdaderamente extraordinario esfuerzo profesional del Letrado, sin perjuicio de que el Letrado pueda percibir de su cliente la diferencia no trasladada a la parte vencida y remuneratoria del trabajo y esfuerzo profesional efectivamente desarrollado. Ahora bien, si bien es cierto que este Tribunal ha señalado (Auto de 23 de septiembre de 2003 , entre otros) que, cuando existe una pluralidad de interesados beneficiados por la condena en costas de la otra parte, pueden introducirse criterios de modulación para evitar una excesiva e injusta carga económica al condenado en costas, también lo es que estas circunstancias no

concurrer en el caso de autos, dada la moderación de las cantidades minutadas.”

En todo caso, cuando no se especifique la proporción que corresponda a cada uno, hay que recordar que el Tribunal Supremo ha declarado que la obligación de abono de las costas no tiene carácter solidario entre los diversos condenados, sino que se reparte, mancomunadamente, entre ellos. Así, por ejemplo, STS de 31 de mayo de 2007, repartió entre la Abogacía del Estado y los Servicios jurídicos de la Generalidad de Cataluña la percepción de las cantidades que como costas de honorarios de defensa tenía que abonar el recurrente.

En principio, cada parte ha de hacerse cargo de las costas que origina, de aquellas que derivan de una actuación propia. La Ley de enjuiciamiento civil lo recuerda con los siguientes términos: “salvo lo dispuesto en la Ley de asistencia jurídica gratuita, cada parte pagará los gastos y costas del proceso causados a su instancia” (art. 241.1 LEC), criterio que recuerda la jurisprudencia cuando se impugnan por indebidas. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1988 (RJ 670, magistrado Martín Martín) que resolvió la impugnación de las costas relativas a los honorarios de un perito que actuó a instancia del recurrente, afirma:

“... como indudable la corrección que puede predicarse de la fundamentación jurídica de la sentencia apelada dado que al no contener la sentencia de cuya ejecución se trata declaración expresa de condena en costas, cada parte debe responder o satisfacer las causadas a su instancia. Y por ello el coste de la prueba pericial debe de ser de cargo de la parte proponente...”

Si el gasto no puede imputarse a sólo una de las partes, se consideran costas comunes y deben distribuirse en las mismas con criterios de igualdad. No obstante este criterio general, se ha suscitado el problema de quién ha de satisfacer los gastos que originan las pruebas ordenadas de oficio por el juez, si las partes por mitad o el Estado. A mi juicio, puede el órgano jurisdiccional, dentro de la ponderada discrecionalidad que posee, repartirlas entre las partes, sin cargar más al Estado con gastos, pues si derivan de una específica propuesta del juez no habrán sido innecesarias ni superfluas.

Esta regla general de satisfacción según quien cause las costas se rompe cuando una de las partes procesales es condenada de manera expresa al abono de las mismas. Resulta imprescindible que en el fallo de la sentencia conste de manera explícita la condena en costas, cosa que ahora recuerda el artículo 209.4 de la Ley de enjuiciamiento civil. Pero esta exigencia era clara en la jurisprudencia contenciosa. Así, por ejemplo, en la sentencia del Supremo de 22 de octubre de 1999 (RJ 9286, magistrado Goded Miranda) se puede leer:

“...La primera cuestión a decidir en el orden lógico, por afectar a la resolución de la que se deriva la condena en costas, es la de si procede rectificar en ella

un error que el señor abogado del Estado califica como de carácter manifiestamente material, por lo que solicita su subsanación al amparo del artículo 267.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que la permite en cualquier momento. Estimamos que el error consistente en haber hecho constar en el fundamento jurídico segundo del Auto de 16 de marzo de 1987 que se imponen las costas según el artículo 10.4 de la Ley 62/1978, y no haber efectuado condena en costas en la parte dispositiva de dicha resolución, no es un error material de carácter mecanográfico, o de otra clase, sino que afecta al contenido y esencia de la resolución sobre la condena en costas, que, para ser válida y eficaz, ha de constar en el fallo o parte dispositiva de la resolución de que se trate, de modo que si el Auto de 16 de marzo de 1987 ha omitido la condena en costas en su parte dispositiva ello no se debe a un error material, sino a un error de carácter conceptual y de indudable contenido jurídico. Los autos que el señor abogado del Estado aporta para fundar su pretensión no pueden ser aceptados. El primero, de 3 de junio de 1988, concierne a un supuesto en que se pidió por el abogado del Estado aclaración de Sentencia, interponiendo para ello en tiempo hábil la correspondiente solicitud (el plazo es de dos días según el artículo 267.3 de la LOPJ), como la propia resolución destaca, aclaración del Auto de 16 de marzo de 1987 que pudo pedirse en su momento y no se pidió, lo que determina que no pueda verificarse la aclaración en el momento presente. El segundo Auto, de 10 de noviembre de 1988, alude a un error mecanográfico, no advertido al corregir el Ponente la Sentencia, error mecanográfico que se especifica y detalla, y que dio lugar a la diferencia de redacción que se rectifica. En el caso presente, en que la parte dispositiva del Auto de 16 de marzo de 1987 omite toda referencia a las costas, no puede hablarse de un error mecanográfico, sino de un error de concepto, que, por tanto, no puede ser rectificado en cualquier momento, como si de un error material se tratara. Procede pues denegar la solicitud del señor abogado del Estado de que se proceda a la rectificación de un error material sufrido en la parte dispositiva del Auto de 16 de marzo de 1987, por no constar tal error material.

Como la cuantía de la minuta de honorarios es indiferente a la presente impugnación, debemos a continuación resolver si en el recurso de apelación núm. 32/1987 es procedente verificar la tasación de costas por resultar condenados a su pago doña Pilar C. M. y demás litisconsortes o debe estimarse la impugnación de dicha tasación de costas, por ser las mismas indebidas. Esta última es la solución que resulta ajustada a derecho. La tasación de costas y su cobro a la parte condenada en costas no es más que una modalidad de la ejecución de las Sentencias y resoluciones judiciales, en la que debe atenderse exclusivamente a las órdenes y declaraciones contenidas en el fallo o parte dispositiva de la resolución judicial de que se trate. En el presente supuesto el Auto de 16 de marzo de 1987 no contiene condena en costas en su parte dispositiva, por lo que no procede su tasación y cobro al condenado a su pago conforme a los artículos 421 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Ello supone estimar la impugnación de la tasación de costas como indebidas efectuada por doña Pilar C. M. y demás litisconsortes, en relación con las devengadas en el recurso de apelación núm. 32/1987, al no contener el Auto de 16 de marzo de 1987 condena en costas en su parte dispositiva, por lo que no procede la verificación de su tasación.

Pone de manifiesto el señor abogado del Estado el error que sufrió al presentar la minuta de honorarios en el presente recurso de apelación núm. 32/1987, cuando en realidad tal minuta correspondía al recurso contencioso-administrativo directo núm. 32/1987, como efectivamente se comprueba con la mención del escrito de contestación a la demanda de 13 de noviembre de 1987. Ahora bien, este error debe dar lugar a que se acuerde el desglose y entrega a la Abogacía del Estado de la mencionada minuta de honorarios, presentada erróneamente, pero sin que ello permita al señor abogado del

Estado presentar una nueva minuta de honorarios en este recurso de apelación núm. 32/1987, ya que en el Auto de 16 de marzo de 1987, que le dio término, no ha existido condena en costas, como hemos razonado en el anterior fundamento de derecho.

También la sentencia del Supremo de 21 de enero de 2000 (RJ 83, magistrado Trillo Torres) estimó el recurso de la Administración catalana contra la tasación de unas costas a las que no había sido condenada:

“...La Sentencia recaída en este recurso de apelación contiene un fallo que dice literalmente que «se imponen a la Generalidad de Cataluña las costas de la primera instancia y no se hace expresa imposición de las de esta apelación»; por lo que no habiendo un especial pronunciamiento en materia de costas, la tasación practicada en favor de la Generalidad de Cataluña carece de sentido, lo que impone la estimación de la pretensión impugnatoria.”

Varias razones amparan que se quiebre la regla general de soportar los gastos propios e imputarlos sólo a una de las partes procesales, que tendrá que asumir los por ella generados y otros.

Si predicamos que la tutela judicial ha de ser realmente efectiva, ello impone que la parte que se ha visto atraída a un proceso contencioso para defender sus derechos, si vence en la contienda, deba quedar plenamente satisfecha y queden diluidos los esfuerzos y gastos que le ha costado alcanzar la sentencia estimativa. De ahí que se considere de justicia que algunos gastos procesales puedan recaer en la parte perdedora. Es más, si se advierten otras circunstancias, como el abuso de la utilización de actuaciones procesales, el juez podrá también trasladar los gastos a solo una parte. Como es conocido, la jurisdicción contencioso administrativa ha atendido de manera tradicional a la posible existencia de temeridad o mala fe para imponer las costas. Hoy día, la vigente ley distingue las instancias y recursos para hacer prevalecer el criterio de la temeridad o del vencimiento en la decisión de condenar en costas.

Así, en primera y en única instancia, el criterio predominante para resolver la condena en costas es la concurrencia de temeridad o mala fe en una parte procesal. La inexistencia de esa reprobable actitud hace que no exista condena explícita y cada parte asuma los gastos por ella generados. Sin embargo, la Ley de lo contencioso ha introducido una precisión: se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hubieren sido desestimadas cuando, de otra manera, se haría perder al recurso su finalidad. Por tanto, aunque no se aprecie temeridad en el litigante vencido se le pueden imponer las costas ante la siguiente percepción: si se impusieran a quien ha obtenido sentencia favorable, ésto originaría que no se satisfarían plenamente sus pretensiones. Lo que ocurrirá cuando el importe de las costas, por supuesto, supere a lo obtenido en la sentencia, pero también si lo iguala o se acerca a esa cantidad. En el resto de los procesos se debe tener en cuenta el criterio del vencimiento. Distingamos, pues, las situaciones y, en primer lugar, el criterio tradicional de temeridad.

El órgano jurisdiccional que dicte sentencia en primera o única instancia, así como cuando resuelva incidentes y recursos que ante él se interpusieren, debe decidir sobre las costas atendiendo a los concretos hechos y actuaciones y advertir si ha concurrido temeridad o mala fe. Como dice la sentencia del Supremo de 15 de diciembre de 1997 (RJ 9686, magistrado Escusol Barra):

“lo que exige el concepto indeterminado de temeridad procesal es que el juzgador lo llene suficientemente de contenido aportando junto a su motivación elementos objetivos que sean expresión de que la parte a condenar actuó con temeridad”

Es, por tanto, la temeridad un concepto indeterminado que ha de acreditarse con los hechos y actitudes mantenidas. Importantes precisiones ha aportado la jurisprudencia para calificar conductas como temerarias. Sin ningún ánimo exhaustivo, quiero recordar las siguientes sentencias que han calificado como temerarias:

- la actitud de sostener una pretensión injusta sabiendo que lo es o si se hubiera podido saber indagando con cierta diligencia los fundamentos de la pretensión (sentencia del Supremo de 18 de junio de 1992, RJ 4700, magistrado Sánchez-Andrade); porque los preceptos son tan explícitos y terminantes y la doctrina jurisprudencial en la materia, tan antigua, reiterada y constante (STS de 27 de abril de 1940). Del mismo modo el hecho de haber insistido en sostener la acción a pesar de la doctrina jurisprudencial contraria o de ir en contradicción de un claro texto legal (así, se citan las clásicas sentencias del Supremo de 21 de marzo de 1950 y 4 de junio de 1951). La sentencia del Supremo de 22 de junio de 1965 calificó como “evidente la temeridad” porque se suscita “por tercera vez una cuestión” y había sido ya resuelta de manera denegatoria en dos resoluciones anteriores por la misma Sala. Es decir, cuando una parte sostiene una posición absolutamente infundada, contraria a los principios de buena fe (STS de 8 de junio de 1993, RJ 5828). Debe ser la posición absolutamente infundada, porque como bien han matizado los Tribunales, no hay temeridad porque se discuta una interpretación legal o un criterio jurisprudencial que no es unánime. La sentencia del Supremo de 19 de diciembre de 1989 (RJ 9412), precisó con acierto que: “el hecho de existir una corriente jurisprudencial que sea contraria a las tesis de una parte no puede impedir el ejercicio de su derecho a obtener una tutela judicial efectiva que le reconoce la Constitución, porque, de una parte, ningún juicio humano es infalible, y la reiteración de una tesis jurisprudencial no excluye la posibilidad de que sea equivocada, y porque, de otro lado, puede ocurrir que el caso concreto que se enjuicie presente matices que obligue a dar una solución diferente sin que ello implique necesariamente que tenga que darse contradicción entre sentencias”.

- También se ha apreciado temeridad ante la “falta de rigor y seriedad”, (STS de 14 de abril de 1993, RJ 2624); o al “pretender la defensa de sus antijurídicos procederes, suscitando pretensiones notoriamente faltas de fundamento” (STS de 6 de abril de 1993, RJ 2603); cuando es “notoria la falta de fundamento de la apelación frente a la claridad de la cuestión, puesta suficientemente de relieve en la sentencia de la primera instancia determina que la sala aprecie temeridad” (STS de 29 de junio de 1993, RJ 4435); también se ha calificado como temeraria la actitud del apelante que se limita a repetir los mismos argumentos que utilizó en primera instancia, a pesar los términos claros, precisos e indiscutibles que fundamentaron la sentencia recurrida (STS de 28 de junio de 1965); en fin, en casos de una autentica falta de serio contenido del recurso (STS de 6 de abril de 1993, RJ 2672).

- Otros comportamientos procesales también ponen de manifiesto la temeridad o mala fe: como cuando no se formulan alegaciones (STS 4 mayo 1996, RJ 4150); se promueven incidentes que paralicen sin causa legítima la tramitación del proceso (auto de 16 de diciembre de 1892); se utiliza la vía de los recursos para alargar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales (STS de 6 de julio de 1988, RJ 5610); “sentando afirmaciones evidentemente contrarias a la realidad (incluso respecto de los pronunciamientos de la sentencia apelada) y variando sustancialmente las pretensiones formuladas en la primera instancia” (STS de 13 de mayo de 1987, RJ 3595); una actitud taimada porque se ocultó “maliciosamente en el proceso tramitado ante el Tribunal «a quo» que con idéntico objeto se estaba siguiendo a su instancia otro proceso ante esta Sala del Tribunal Supremo, llegando su mala fe procesal a silenciar que se había dictado sentencia firme a pesar de que conoció ésta antes de que se señalase para votación y fallo el proceso sustanciado ante la Sala de instancia, cuyo señalamiento, que le fue oportunamente notificado, tuvo lugar cinco meses después de haberse dictado la sentencia por esta Sala del Tribunal Supremo, como antes se le había dado traslado del escrito de conclusiones presentado por el Abogado del Estado, a pesar de lo cual no dio a conocer a la Sala de instancia el hecho trascendental de que se había pronunciado sentencia firme resolviendo definitivamente la cuestión” (STS de 13 de marzo de 1999); y, entre las últimas, la sentencia del Supremo de 25 de octubre de 2006, calificó de temeraria la actitud de la empresa recurrente porque de los hechos se advertía que no habían presentado una oferta al concurso en debida forma.

- y se ha considerado que la Administración ha incurrido en temeridad cuando, por ejemplo, obliga al demandante a mantener todo un recurso contencioso que pudo haberse evitado acudiendo a formas de terminación del procedimiento distintas de la sentencia (STS de 13 de junio de 1986, RJ 3409); o iniciado ya el proceso “anuló el acto impugnado reconociendo expresamente su error, pero es claro que con su actuación anterior -el evidente error pudo y debió ser rectificado al resolver la reposición- dio lugar temerariamente a una innecesaria incoación del proceso” (ATS de 3 de enero de 1989, RJ 382); de manera similar, cuando se advierte una notable falta de diligencia en el actuar administrativo, que ha obligado a los recurrentes a acceder a la jurisdicción para obtener el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos (STS 24 de enero de 1997, RJ 739); cuando “el Ayuntamiento pretende ignorar la validez y eficacia de uno de sus actos administrativos” (STS de 29 de octubre de 1993, RJ 8036). Significativa es la sentencia del Supremo de 14 de marzo de 1988 (RJ 2167) que declara que: “la persistencia del Ayuntamiento de León en sostener en la primera instancia y ahora en la apelación unos mismos argumentos desprovistos de toda legal sustentación, en contra de la opinión de su propia Asesoría jurídica, alzándose después con la sentencia que con claros razonamientos rechazó su oposición a la revisión de precios y levantándose en apelación a pesar de ello contra tal sentencia, empeñando en mantener ante esta Sala sus insostenibles argumentos iniciales, hacen encajar esta conducta en el calificativo de temeridad”; en fin, siempre que se aprecia una actitud administrativa abusiva e indefendible, sosteniendo criterios injustos y obligando al administrado a acudir al proceso para satisfacer sus pretensiones (STS 23 de abril 1994, RJ 3045). Entre las últimas resoluciones, puede recordarse la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 8 de marzo de 2007, que declara: “en lo que hace a las costas, debe tenerse en cuenta que es reiterada la doctrina de este Tribunal a la hora de cuestionar el sistema utilizado por la Administración demandada para comprobar el valor declarado en las transmisiones por los ciudadanos, y que ya fue confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo, dictada en un recurso en interés de Ley, de fecha 9 de abril de 2002, lo que supone que la actuación contraria a dicha jurisprudencia, y el mantenimiento de los recursos, inclusive a través de obligar a los ciudadanos a la carga de interponer recursos Contencioso-Administrativos, sea considerada como contraria a la buena fe e incurra la Administración demandada en temeridad, al objeto de imponerle las costas, tal como dispone el artículo 139.1 de la Ley jurisdiccional; y que en aplicación de la facultad

conferida por el art. 139.3, se considera prudencial cuantificar en el importe de 1.258 E (750 euros por honorarios de letrado, y 338,98 euros por derechos del Procurador)”

Específica atención han merecido las costas cuando el proceso contencioso concluye por el allanamiento del demandado o por la satisfacción extraprocesal que se realiza.

Con relación al allanamiento, es sabido que la Ley de enjuiciamiento civil distingue el régimen jurídico de las costas dependiendo del momento en que se formula, antes o después de contestada la demanda, pues si se realiza antes de contestar la demanda, se establece que no procede la imposición salvo que se aprecie mala fe. Y este criterio se ha recogido por la jurisprudencia contenciosa (por ejemplo, STS de 31 de enero de 1989, RJ 584). Aunque, hay que advertir que los jueces y magistrados han aplicado de manera extensa esta regla. No hay que olvidar que siempre, antes del proceso judicial, han existido unas actuaciones administrativas previas en las que ha podido diluirse el conflicto. De ahí que no extrañen condenas a la Administración pública, a pesar de haberse allanado a la demanda. Así, por ejemplo, la STS de 15 de octubre de 2003 (RJ 8883, magistrado Soto Vázquez) declara que:

“...En el caso que nos ocupa en el suplico del escrito del recurso de casación de que se trata se dice lo siguiente: «... dicte sentencia que estimando este recurso proclame, como doctrina legal la de que, cuando termine el procedimiento contencioso-administrativo porque la Administración satisfaga extraprocesalmente la pretensión de los recurrentes, no ha lugar a la condena en costas de la Administración demandada». Pues bien, como esta Sala puso de relieve en su Sentencia de 26 de septiembre de 2000, dictada en el recurso de casación en interés de ley nº 4582/99, al examinar una cuestión análoga a la planteada en el presente recurso, «..., la condena en costas, según los términos dispuestos por el Legislador, artículo 139, tiene su específica y concreta regulación y no depende su imposición, de que exista o no allanamiento, o de que la Administración haya o no podido reconocer en vía administrativa las pretensiones del recurrente, y por tanto los Tribunales para pronunciarse sobre las costas se han de atener a los términos de la norma, valorando en primera instancia, si existe o no temeridad o mala fe, y si en su caso el recurso pudiera perder su finalidad para el que lo había instado, y ello es lo que estricta y adecuadamente ha valorado la sentencia recurrida».

Con relación a las situaciones en que se ha producido una satisfacción extraprocesal de las pretensiones del demandante, no es frecuente realizar un pronunciamiento expreso de condena en costas. Así, por ejemplo, entre las resoluciones que he leído, no realizan ningún pronunciamiento explícito de condena en costas: las del Supremo de 14 de abril de 1994 (RJ 4144), 19 de octubre de 1996 (RJ 7286); o 17 de septiembre de 1998 (RJ 8026).

Contiene consideraciones dignas de recordar el Auto del Tribunal Supremo de 3 de enero de 1989, (RJ 382, magistrado Delgado Barrio), que expone:

“...Ciertamente la expresa dicción del art. 131,1 de la Ley Jurisdiccional está aludiendo a actuaciones dentro del proceso pero la interpretación literal es siempre un mero punto de partida y así con un criterio sistemático -«unidad»

del ordenamiento jurídico que crea «un» modelo de convivencia y más concretamente «una» institución procesal- no puede desconocerse que la Ley de Enjuiciamiento Civil en el párrafo tercero del art. 523 está contemplando un supuesto de imposición de costas -allanamiento antes de la contestación a la demanda con mala fe- en el que claramente puede apreciarse la posibilidad de una condena en costas basada en la calificación subjetiva de una actuación seguida con anterioridad al proceso: ésta es la solución procedente para aquellos supuestos en los que con evidente temeridad o mala fe se haya provocado la necesidad de acudir al proceso.

En el supuesto litigioso se ha producido, si, una satisfacción extraprocesal de la pretensión -art. 90 de la Ley Jurisdiccional- pero ello no hace inoperante una reflexión sobre las causas que colocaron al hoy apelante en la insoslayable precisión de venir al proceso.

La Administración cometió un terminante error al dictar la providencia de apremio litigiosa contra quien no era la persona sancionada. Este error, sin desconocer su trascendencia -piénsese en la inquietud que ha de producir un requerimiento de pago del principal con recargo del veinte por ciento en un plazo de veinticuatro horas, con embargo de los bienes propios en caso de impago-, por sí solo puede no ser temerario, pero interpuesto recurso de reposición, la indebida desestimación de éste determinó que el ahora apelante tuviera que interponer el recurso contencioso-administrativo.

La Administración, ciertamente, iniciado ya el proceso anuló el acto impugnado reconociendo expresamente su error -folio 29 de los autos-. Pero es claro que con su actuación anterior -el evidente error pudo y debió ser rectificado al resolver la reposición- dio lugar temerariamente a una innecesaria incoación del proceso.

Procedente será por consecuencia estimar el recurso de apelación imponiendo al Ayuntamiento demandado las costas de la primera instancia, sin que se aprecie base para un análogo pronunciamiento respecto de las causadas en esta apelación.

En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 2 de abril de 1997 (RJCA 805, magistrada Orue Bascones) realizó las siguientes consideraciones:

“... A tal efecto se ha de traer a colación la doctrina jurisprudencial que, con explícito apoyo en lo prevenido en el párrafo tercero del artículo 523 de la LECiv, admite la imposición de costas en los casos de allanamiento o satisfacción extraprocesal temerarios o malintencionados (Autos de 3 enero 1990 y 25 marzo 1994 y Sentencia del Tribunal Supremo de 23 abril 1994 [RJ 1994\3045], todos de la Sala 3.ª del Alto Tribunal).

Para que así haya de procederse se ha de constatar la concurrencia en la actitud del demandado de los requisitos que determina el artículo 131.1 de la Ley Jurisdiccional, si bien la conducta a tener en cuenta para ello es la preprocesal que, por su injustificación, desidia, negligencia culpable o maliciosa, obligó y provocó que el accionante interpusiera la demanda, siendo así aquella conducta la única determinante causal del proceso.

A tal fin lo decisivo será comprobar si el allanado estuvo siempre dispuesto a cumplir su obligación, obedeciendo el proceso a una actitud precipitada y gratuita del recurrente que no ejerció su pretensión extraprocesalmente frente al demandado o si, por el contrario, el recurrente se vio abocado a acudir a los Tribunales para obtener la satisfacción de su derecho ante la actitud morosa del interpelado, valorando especialmente la existencia de previos requerimientos extrajudiciales por parte de aquél, y en el supuesto de conflictos sujetos al derecho administrativo, la previa interposición de los recursos y la respuesta que aquéllos merecieron.

CUARTO.- La aplicación de lo antes razonado al caso de la litis conduce de manera inequívoca a apreciar que la actuación de la Administración se hace acreedora de la expresa imposición de costas. En efecto, se desprende de las actuaciones y del expediente administrativo que desde el día 10 de septiembre del año 1992 en que se produjo la denuncia del recurrente presentó en vía administrativa recurso de reposición contra la sanción impuesta en fecha 18 de noviembre de ese mismo año y sendos escritos de alegaciones los días 26 de enero y 25 de febrero de 1993, siendo así que, al no ser atendidas sus pretensiones, se vio abocado al presente proceso para hacer efectivo su derecho, cuyo escrito de interposición fue presentado el día 12 de marzo de 1993, no obstante lo cual la anulación de la sanción objeto del presente recurso no tiene lugar sino hasta el 14 de junio de 1995.

Concorre así en la conducta de la demandada una actitud reiterada de desidia y negligencia culpables que son, no sólo las originadoras del proceso, pues al no estimarse sus pretensiones en vía administrativa determinó que el actor tuviera que interponer el recurso contencioso-administrativo, sino también determinantes de su innecesaria continuación, por cuanto la Administración ciertamente iniciado ya el proceso anuló el acto impugnado reconociendo expresamente su error pues es claro que, amén de no acceder a las otras pretensiones que también se postulaban, con su actuación anterior -el evidente error pudo y debió ser rectificado en vía administrativa- dio lugar temerariamente a una innecesaria incoación del proceso.”

En las demás instancias judiciales, esto es, en la mayoría de los procesos derivados de los recursos contra autos y sentencias, rige el criterio del vencimiento. Si se desestiman en su totalidad las pretensiones del recurrente, éste ha de soportar las costas del proceso, que deberá en caso contrario satisfacer la otra parte procesal si la petición es estimada de manera íntegra. Esta regla general puede ser excepcionada en la práctica, porque la Ley de la jurisdicción contenciosa reconoce al juez o tribunal que “razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de otras circunstancias que justifiquen su no imposición” (art. 139.2 LJCA). En este sentido, conviene recordar que la Ley de enjuiciamiento civil establece también una importante matización a la hora de atender al criterio del vencimiento para condenar en costas a la parte perdedora, a saber, que el tribunal aprecie “serias dudas de hecho o de derecho” (art. 394.1 LEC). Es decir, que el embrollo del conflicto, su complejidad, la dificultad de interpretación de la normativa aplicable, la falta de claridad de las disposiciones, la existencia de diversos criterios jurisprudenciales, pueden permitir al juzgador no condenar en costas a la parte perdedora. En otras palabras, será el órgano jurisdiccional el que, conociendo los entresijos del proceso y la adecuada actitud de las partes, pueda reducir la condena en costas al vencido o, incluso, distribuir las costas entre las partes contendientes. La misma facultad discrecional resolverá las situaciones de estimación parcial de los recursos.

Con relación al objeto de las costas, ya avancé al aludir a la delimitación que hace ahora la Ley de enjuiciamiento civil que incluye los derechos y honorarios de los abogados y procuradores; los gastos de los peritos y las indemnizaciones de los testigos, así como los gastos que cause la práctica de las pruebas solicitadas por las partes. Todas las partidas que integran las costas deben detallarse de manera minuciosa y quedan excluidas las partidas

que se refieran a actuaciones calificables como inútiles o superfluas (STS de 8 de noviembre de 1989, RJ 7830).

Devengan también honorarios, como es lógico a pesar de haberse discutido hace tiempo, los Abogados del Estado (STS 21 de julio de 1997, RJ 6112, entre otras muchas), los letrados de las Administraciones autonómicas (por ejemplo, Auto de 8 de marzo de 1994, RJ 2013 o Sentencia de 23 de julio de 1997, RJ 6839), así como los letrados de la Administración local (sirva el recordatorio de la sentencia de 24 de noviembre de 1994, RJ 10411). En este sentido, resulta curioso advertir los importes máximos que precisan los magistrados en los pronunciamientos condenatorios. En la mayoría de las ocasiones se fija la minuta de la Abogacía del Estado en tres mil euros (así, por ejemplo, en las sentencias del Supremo de 9 de febrero o de 9 de mayo de 2007, magistrado Baena del Alcázar), en una sentencia en la que se apreció temeridad de la asociación recurrente el límite de los honorarios de la Abogacía del Estado se estableció en ocho mil euros (STS de 8 de enero de 2007). Pero lo común es la cifra de tres mil euros. En la sentencia de 31 de mayo de 2007 los tres mil euros debieron repartirse por mitades entre la Abogacía del Estado y los Servicios Jurídicos de la Generalidad de Cataluña. Sin embargo, he advertido que se han fijado otras minutas más reducidas cuando se trata de letrados municipales, lo que no parece muy ajustado. Dos mil quinientos euros fue el importe máximo establecido en la STS de 3 de noviembre de 2006 y mil ochocientos euros, a favor del Letrado del Colegio Oficial de Funcionarios de Administración local con habilitación nacional en la de 28 de mayo de 2007.

Interesa recordar que la condena puede referirse a la totalidad de los gastos que han de recaer en las partes procesales, en sólo parte de los mismos, o hasta una cifra máxima. Aspecto interesante porque permite que el recurso no pierda su finalidad.

La exigencia y cobro de las costas, a las que se ha condenado a una parte y no las satisface de manera voluntaria en plazo, seguirá el procedimiento de apremio administrativo, si se trata de un ciudadano o entidad privada, y se incorporarán a las actuaciones de ejecución de la sentencia cuando haya resultado condenada la Administración pública.

II

Son las costas uno de los principales elementos que encarecen la impartición de justicia. Como se reconoce en la exposición de motivos de la Ley de asistencia jurídica gratuita “el núcleo de los costes económicos derivados del acceso a la tutela judicial viene determinado por la intervención, por imperativo legal, en la mayor parte de las ocasiones, de profesionales especializados en la defensa y representación de los derechos e intereses legítimos”. Pero, a pesar

de ese reconocimiento, debería afrontarse con rigor esta situación y analizarse qué profesionales son indispensables en el proceso contencioso y qué cuantías son razonables.

Entre estas partidas, me atrevo a llamar la atención sobre los honorarios de los procuradores. Cada vez resulta más anacrónico este gasto en una sociedad donde las comunicaciones telemáticas en tiempo real se multiplican y los programas de ordenador permiten una casi inmejorable ordenación de asuntos, una correcta llevanza de procedimientos, emisiones de avisos y alarmas, la automática redacción de textos con distintos datos... Éste es un aspecto que debe de manera inaplazable deberia acomodarse a los tiempos, pues existen asequibles sistemas informáticos que facilitarían de manera bien económica y eficaz la llevanza de las comunicaciones y presentación de escritos.

Lo mismo podría decirse con relación a la publicación de anuncios, existiendo ahora la fácil y más eficaz incorporación a Internet.

En fin, deberían analizarse con rigor esos datos y, sobre todo atenderse a consideraciones ya formuladas. Y entre ellas, recupero la de uno de los más grandes escritores. Me refiero a Francisco de Quevedo. Aunque la cita es larga, no me resisto a transcribir unas frases de “La Fortuna con seso y la Hora de todos”, pues nos ilustran con buen decir y gracia sobre este asunto: *“Un letrado bien frondoso de mejillas de aquellos que, con barba negra y bigote de luces, traen la boca con sotana y manteo, estaba en una pieza atestada de cuerpos tan sin alma como el suyo. Revolvía menos los autores que las partes. Tanpreciado de rica librería, siendo idiota, que se puede decir que en los libros no sabe lo que se tiene. Había adquirido fama por lo sonoro de la voz, lo eficaz de los gestos, la inmensa corriente de las palabras en que anegaba a los otros abogados. No cabían en su estudio los litigantes de pies, cada uno en su proceso como en su palo, en aquel peralvillo de las bolsas. El salpicaba de leyes a todos. No se le oía otra cosa que:*

- Ya estoy al cabo; bien visto lo tengo; su justicia de vuesa merced no es dubitable; ley hay en los propios términos; no es tan claro el día; ésto no es pleito, es caso juzgado; todo el derecho habla en nuestro favor; no tiene muchos lances; buenos jueces tenemos; no alega el contrario cosa de provecho; lo actuado está lleno de nulidades; es fuerza que se revoque la sentencia dada; déjese vuesa merced gobernar.

Y con esto, a unos ordenaba peticiones; a otros, querellas; a otros, interrogatorios; a otros, protestas; a otros, súplicas, y a otros, requerimientos. Andaban al retortero los Bártulos, los Baldos, los Abades, los Surdos, los Farinacios, los Tuscos, los Cujacios, los Fabros, los Ancharanos, el señor presidente Covarrubias, Casaneo, Oldrado, Mascardo, y tras la ley del reino, Montalvo y Gregorio López, y otros innumerables, borrajados de párrafos, con sus dos corcovas de la ce abreviatura, y de la efe, preñada con grade prole de números, y su ibi a las ancas. La nota de la petición pedía dinero; el pasante pedía la pitanza de escribirla; el procurador, la de presentarla; el escribano de

la cámara, la de su oficio; el relator, la de su relación. En estos dacas, los cogio la HORA, cuando los pleiteantes dijeron a una voz:

- Señor licenciado: en los pleitos, lo más barato es la parte contraria, porque ella pide lo que pretende que la den, y lo pide a su costa, y vuesa merced, por la defensa, pide y cobra a la nuestra; el procurador, lo que le dan; el escribano y el relator, lo que le pagan. El contrario aguarda la sentencia de vista y revista, y vuesa merced y sus secuaces sentencias para sí sin apelación. En el pleito podrá ser que nos condenen o nos absuelvan, y en seguirle no podemos dejar de ser condenados cinco veces cada día. Al cabo, nosotros podemos tener justicia, más no dinero. Todos esos autores, textos y decisiones y consejos no harán que no sea abominable necedad gastar lo que tengo por alcanzar lo que otro tiene y puede ser que no alcance. Más queremos una parte contraria que cinco. Cuando nosotros ganemos el pleito, el pleito nos ha perdido a nosotros. Los letrados defienden a los litigantes en los pleitos como los pilotos en las borrascas los navíos, sacándoles cuanto tienen en el cuerpo, para que, si Dios fuere servido, lleguen vacíos y despojados a la orilla. Señor mío: el mejor jurisconsulto es la concordia, que nos da lo que vuesa merced nos quita. Todos, corriendo, nos vamos a concertar con nuestros contrarios. A vuesa merced le vacan las rentas y tributos que tiene situados sobre nuestra terquedad y porfía. Y cuando por la conveniencia perdamos cuanto pretendemos, ganamos cuanto vuesa merced pierde. Vuesa merced ponga cédula de alquiler en sus textos; que buenos pareceres los dan con más comodidad las contoneras. Y pues ha vivido de revolver caldos, acomódese a cocinero y profese de cucharón.”

Como bien explica Alejandro Nieto en su imprescindible obra “El desgobierno judicial”, aunque exista una progresiva tendencia a reclamar y recurrir, que llega a calificar incluso de pleitomanía, también es cierto que en muchas ocasiones no queda otro remedio que acudir al juez, ante los abusos y situaciones injustas en las que nos vemos envueltos los ciudadanos en la vida real. Hay que tener en cuenta las diferentes perspectivas a la hora de atender a los problemas y patologías que padece la administración de Justicia. De ahí que, al analizar las costas judiciales, deba ponerse también de manifiesto la ponderación de esas consideraciones. No se discute que las partes procesales deban satisfacer determinados costes. Resultaría una perniciosa frivolidad liberar a los litigantes de cualquier gasto procesal, pero no debe llegarse al peligroso extremo de admitir las cuantiosas costas de los procesos, mayormente debidas a quienes intervienen en las actuaciones como con ingenio escribió Quevedo. Esa situación puede incidir en la conquista de la Justicia al marcar una desigual posición de las partes contendientes. La capacidad económica puede ser muy distinta entre las partes. Claramente en los procesos contenciosos donde, salvo pocas excepciones en que interviene en el proceso una Administración pequeña (caso de los entes locales menores), las Administraciones públicas, generalmente, no escatiman medios ni recursos para defender sus posiciones. Pero también se advierte esa diferencia cuando intervienen en el proceso grandes empresas (contratistas o concesionarias de la Administración) frente a modestos ciudadanos. Será fácil

comprobar el despliegue de medios para la defensa de sus intereses. Estas desiguales situaciones sí deberían ser atendidas para evitar que se produzca una brecha que distinga la justicia de los pobres y la de los ricos.

Pero hay más. Junto a estos problemas, Nieto ha llamado la atención sobre un interesante asunto, que planteo ahora ante Vds. Y es que comúnmente cuando se alude al problema del coste de la justicia se piensa, como hemos visto, en las cuantiosas costas. Es cierto que son un problema, pero no el más importante. Existe un asunto más interesante, a saber, debatir la gratuidad a la hora de acudir a los Tribunales y, en consecuencia, recuperar unas tasas judiciales.

La Ley de acompañamiento de 2002 introdujo de manera ciertamente reducida las tasas en el proceso contencioso-administrativo. Una regulación criticada por lo parco de sus previsiones y por la falta de suficiente justificación de las opciones que acoge. Así, a mero título de recordatorio:

- No se explica muy bien la exclusión de las jurisdicciones penal o social;
- Se ha eximido de su abono a las personas físicas (tampoco se justifica esta discriminación) y a otras muchas entidades, pues en la práctica han quedado obligadas las grandes empresas, al establecerse como parámetro para determinar la capacidad económica del sujeto pasivo de este tributo que una elevada facturación (en concreto, que supere los cinco millones de euros). Son cosas distintas el volumen de negocios, el beneficio empresarial y su capacidad económica.
- El devengo ha de realizarse en el inicio del procedimiento, en el ámbito contencioso administrativo cuando se presenta el escrito de interposición del recurso, lo que no satisface con rigor la finalidad que justifica su establecimiento, esto es, la financiación del servicio de la Justicia, porque una cosa es acudir a los Tribunales y otra la necesidad de defender los derechos e intereses legítimos. Resulta indiferente al legislador que el recurrente vea inadmitido el recurso, a que consiga una sentencia estimatoria de todas sus pretensiones. Hubiera sido preferible distinguir una tasa para el acceso, que impone cierta prudencia y seriedad en el recurso, y otra distinta incorporada a las costas para repartir equitativamente o atribuirle al perdedor de la contienda;
- En fin, se ha anudado la tramitación del proceso al abono de esta tasa, lo que puede resultar algo desproporcionado.

Siguiendo, por tanto, al profesor Nieto, debería considerarse la idea de establecer unas generales tasas judiciales. Del mismo modo que ocurre con las prestaciones que facilitan otros servicios públicos, no hay por qué mantener la falacia ni la demagogia de presumir de una justicia gratuita. La previsión constitucional relativa a la gratuidad de la Justicia ha de dibujarse por la Ley. Es la Ley la que debe determinar el alcance la gratuidad con el único límite

constitucional de que debe atenderse a quienes acrediten la insuficiencia de recursos económicos para litigar. Cosa que se salva a través de la ya citada Ley de asistencia jurídica gratuita. El pago de una tasa judicial no quiebra, en consecuencia, esa previsión constitucional. Es más, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha precisado que la imposición de tasas no vulnera el derecho al acceso a la Justicia si se persigue un fin legítimo y existe “una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin legítimo que se trata de conseguir» (por ejemplo, asunto Kreuz v. Polonia, núm. 398 de 2001).

El establecimiento de tasas judiciales podría satisfacer varios objetivos. Uno, generaría cierta responsabilidad a la hora de acudir a los Juzgados y Tribunales. La Administración de Justicia es un servicio público, pero como ya he repetido, no hay ninguna razón para que sea siempre y en todo caso gratuito. Cosa que origina efectos contraproducentes, pues le puede quitar valor. Dos, deberían considerarse no sólo en el inicio del proceso, sino también al final, incluyendo una partida dentro de las costas procesales. Si está justificado el pago de tantas actuaciones de abogados y peritos, cuánto más la utilización de la Administración de Justicia. Por supuesto que deberían establecerse muchos matices, pues los conflictos son bien distintos. Las tasas deberían ser graduadas, atendiendo por un lado a la capacidad económica de los litigantes, como exige la propia Constitución en su artículo 31. En varias ocasiones el Tribunal Constitucional ha recordado que el citado artículo de la Constitución española establece que “todos” deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario justo y se prohíben los beneficios tributarios injustificados, salvo que respondan a fines de interés general que se justifiquen (entre otras, puede recordarse la sentencia 96/2002, de 25 de abril). De ahí que no se entienda la actual regulación que exige del pago de las tasas a las personas físicas, pues no se sabe qué fin de interés general puede justificar esta desigualdad de trato.

Deben graduarse también en consideración a otras circunstancias, como la complejidad del procedimiento. Y, lo que me parece más importante, deberían gestionarse por el propio Poder judicial, y no por el Ministerio de Economía, para que redundaran de manera más directa e inmediata en los servicios judiciales. Subrayo por su interés esta propuesta del profesor Nieto.

No hay que insistir en la situación de precariedad que subsiste en muchos Juzgados. En la falta de medios técnicos e informáticos, en la carencia de personal auxiliar y de apoyo, en la mejora de las condiciones de trabajo de muchos jueces. Resulta preocupante cómo con los beneficios que facilitan muchos programas informáticos, no sólo a la hora de consultar la legislación y jurisprudencia aplicable, tan imprescindible en esta vorágine jurídica, sino, sobre todo, a la hora de clasificar asuntos, llevanza de procesos, agilidad de trámites, muchos jueces carezcan de esas importantes ayudas informáticas.

Unas tasas gestionadas por el Poder judicial constituirían unos apreciables recursos para la mejora de las instalaciones judiciales y su fácil percepción por los jueces serviría para concienciar de la conveniencia de su imposición. No sé si conseguirían retraer la multiplicación de recursos contenciosos. Al menos quizá fueran la semilla para generar una conciencia en los ciudadanos de que los servicios cuestan, de que no les son graciosamente debidos y de que su utilización debe ser responsable.

En fin, esta mi propuesta: contener las costas, gestionar las tasas.