

**XV JORNADAS DE
COMUNICACIONES
CIENTÍFICAS DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS UNNE**

Compilación:
Alba Esther de Bianchetti

2019
Corrientes - Argentina

XV Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de

Derecho y Ciencias Sociales y Políticas -UNNE : 2019
Corrientes -Argentina / Fernando Acevedo ... [et al.] ;
compilado por Alba Esther De Bianchetti. - 1a ed.-
Corrientes : Moglia Ediciones, 2019.
CD-ROM, EPUB

ISBN 978-987-619-345-0

1. Análisis Jurídico. I. Acevedo, Fernando. II. De Bianchetti, Alba Esther, comp.
CDD 340



ISBN Nº 978-987-619-345-0

Editado por **Moglia Ediciones**

Todos los derechos reservados - Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier método
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en **Moglia S.R.L.**, La Rioja 755

3400 Corrientes, Argentina

mogliabros@hotmail.com

www.mogliaediciones.com

Octubre de 2019

CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y COSTAS PROCESALES

De Dios Viéitez, María Victoria

victoria.dios.vieitez@udc.es

Resumen

El Ordenamiento jurídico español establece en primera o única instancia el sistema del vencimiento objetivo para la imposición de costas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa. A pesar de ciertas matizaciones que establece la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, no cabe duda de que el criterio del vencimiento puede condicionar el acceso a la justicia administrativa disuadiendo al particular de la eventual interposición del recurso contencioso-administrativo y, en consecuencia, puede limitar *de facto* el control judicial de la actividad de la Administración

Palabras Claves Justicia administrativa, costas procesales, control judicial de la Administración.

Introducción

La Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal modificó el art. 139.1 de la Ley 29/1998, de 1 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa para introducir en este orden jurisdiccional el criterio del vencimiento para los procesos de primera o única instancia. Así, a tenor de lo dispuesto en el art. 139.1 *“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”*. Pues bien, si la reforma de 2011 tenía como finalidad disminuir la litigiosidad que, según indica de manera expresa el Preámbulo de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, había aumentado de manera significativa en el orden civil, las singularidades propias del orden contencioso-administrativo hacen cuestionable la solución adoptada en relación con la imposición de costas en dicho orden jurisdiccional, incluso a pesar de las modulaciones establecidas.

Materiales y método

El trabajo se centra en el análisis de la evolución del régimen legal de la imposición de costas en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, desde la Ley española de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 hasta la vigente Ley jurisdiccional de 1998 modificada en lo que respecta al sistema de imposición de costas procesales por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. La evolución legal, así como las razones en las que se fundamenta la reforma de 2011 proporcionan el enfoque para examinar las consecuencias que se derivan del régimen vigente de imposición de costas procesales en el ámbito de la Jurisdicción contencioso-administrativa española.

Resultados y discusión

La reforma de 2011 sustituye el sistema que se había mantenido en líneas generales desde la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, a tenor del cual la imposición en costas venía determinada por el criterio de la temeridad. En efecto, según disponía el art. 131 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 *“las Salas de lo Contencioso-administrativo, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante las mismas se promovieren, impondrán las costas a la parte que sostuviere su acción, o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad”*. No está de más resaltar en este contexto que inicialmente la dicción del art. 131 de la Ley de 1956 determinó que cierta jurisprudencia entendiera que la Administración no podía ser condenada en costas. Ello por cuanto el artículo de referencia aludía a la parte

que sostuviera la acción, o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad. En este sentido, se consideraba que a la Administración no puede atribuirse mala fe o temeridad porque su posición es la de defensa de la resolución impugnada. Este criterio que suponía, en definitiva, colocar a la Administración en una posición privilegiada respecto del particular en lo que atañe a la condena en costas fue finalmente abandonado por la jurisprudencia a partir de 1990 sobre la base de los principios constitucionales recogidos en el texto de 1978.

Pues bien, el nuevo régimen establecido a partir de 2011 supone, en mi opinión, un retroceso no solo en lo que se refiere al acceso a la justicia sino también en lo que atañe al control judicial de la Administración. Y es que no cabe duda de que el sistema instaurado constituye una medida disuasoria para los particulares los cuales, de ser desestimadas todas sus pretensiones, deberán hacer frente a las costas procesales por lo que lógicamente se cuestionarán la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo. De nuevo se ve resentida la posición del particular frente a la Administración.

En efecto, de acuerdo con el sistema instaurado a partir de la reforma de 2011, en primera o única instancia rige el criterio del vencimiento salvo que, de forma motivada, se aprecie la existencia de serias dudas de hecho o de derecho. En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, el párrafo segundo del art. 139.1 dispone que “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”.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 139.1 de la Ley jurisdiccional tras la reforma de 2011, procederá la imposición de costas a la parte recurrente cuando haya visto rechazadas todas sus pretensiones. En este caso, a tenor de la dicción del art. 139.1 y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de España no se requiere motivación por cuanto el precepto establece el criterio del vencimiento objetivo como regla general. En palabras del Tribunal Supremo de España -Sentencia de 3 de diciembre de 2015, ratificada por otras posteriores-: “la fórmula imperativa utilizada (“...impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones...”), parece indicar que la exigencia de razonamiento adicional (“... y así lo razona...”) se reserva para la salvedad de que aprecie que “... el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho...”, lo que determina que cuando la Sala de instancia aplique el criterio del vencimiento objetivo, sin hacer uso de la aplicación de la excepción, no necesitará motivar o razonar la imposición de las costas, lo que impediría que, por parte, de este Tribunal se pudiera controlar la decisión de la Sala de instancia, decisión cuyo motivación no tiene porqué exteriorizarse. Sostener la tesis contraria, la posibilidad de controlar estos supuestos de aplicación de la regla general en materia de imposición de costas, sería tanto como sustituir la apreciación subjetiva del órgano de instancia, de forma tal que, lo que el Tribunal superior viene a concluir es que el inferior “debió tener dudas”. Ese criterio general se excepciona cuando el juez o tribunal aprecie que el caso presenta serias dudas de hecho o de derecho”. “Esta previsión -recuerda la sentencia citada- se configura como una facultad del juez, discrecional aunque no arbitraria puesto que su apreciación ha de estar suficientemente motivada, y su aplicación no está condicionada a la petición de las partes”. En suma; una regla general -la del vencimiento objetivo- excepcionada por un criterio de carácter subjetivo.

Es cierto que el precepto al que se está aludiendo -art. 139- establece determinadas modulaciones: Así, al margen de la apreciación de dudas de hecho o de derecho, el apartado 4 dispone que “la imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima”. Ahora bien, de nuevo el carácter discrecional puede dar lugar a múltiples criterios en detrimento de la certidumbre que debería fijarse, más cuando se ha establecido el sistema del vencimiento objetivo. Parafraseando a CIERCO SEIRA, no parece que haya pautas precisas y seguras sobre una eventual condena en costas.

Pues bien, tal y como se ha indicado anteriormente, las razones a las que obedece la reforma de 2011 aparecen explicitadas en su Preámbulo: “El sobrevenido aumento de la litigiosidad es indicativo de la confianza cada vez mayor que los ciudadanos depositan en nuestra Administración de Justicia como medio para resolver sus conflictos y pretensiones, pero al propio tiempo ha puesto de manifiesto la necesidad de introducir profundas reformas para asegurar la sostenibilidad del sistema y garantizar que los ciudadanos puedan disponer de un servicio público de calidad”. Esta breve justificación de la reforma no parece que resulte suficiente para imponer, como criterio general, las costas procesales a la parte, en su caso al particular recurrente, que haya visto rechazadas todas sus pretensiones.

En definitiva, como ha puesto de manifiesto CIERCO SEIRA, “no está de más meditar para idear formulaciones alternativas en grado de dar un sentido real a la función compensadora e igualadora que tanto conviene al acceso a la justicia administrativa”. Y es que las modulaciones al criterio del vencimiento objetivo que se establecen en la Ley no hacen sino generar no poca incertidumbre en la medida en que su apreciación estará subordinada a múltiples criterios. En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es preciso -destaca este autor- establecer un sistema que tenga en cuenta la parte más débil.

Conclusión

El régimen de imposición de las costas procesales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, establecido tras la reforma de 2011, al margen de la escasa motivación en la que se sustenta la reforma, parece obviar las singularidades del orden jurisdiccional contencioso-administrativo en el que la posición de la Administración es sustancialmente diferente a la del particular, y en el que lo que, en realidad, se dirime, es la adecuación a la legalidad de la actuación administrativa, tal y como, por lo demás, se recoge en el art. 106 de la Constitución española a tenor del cual “los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”. Siendo ello así, el establecimiento de impedimentos o trabas de carácter económico, como puede ser la eventual imposición de costas procesales, limita *de facto* el control judicial de la actuación de la Administración.

Referencias Bibliográficas

- CIERCO SEIRA, C., 2016, “Las costas procesales y el derecho de acceso a la justicia administrativa”, en *Control administrativo y justicia administrativa*, Madrid, INAP.
- GARCÍA CABA, M. M., 2017, “Las costas procesales”, en *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Vol. II, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., 1998, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Vol. II, Madrid, Civitas.

Filiación

Doctora en Derecho. Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña. Miembro del equipo de investigación y del PI "La revisión jurisdiccional de la actividad administrativa" acreditado ante la SCG y T de la Universidad Nacional del Nordeste.