



Roj: **ATS 3174/2018 - ECLI:ES:TS:2018:3174A**

Id Cendoj: **28079130012018200690**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **21/03/2018**

Nº de Recurso: **6511/2017**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 14882/2017,**
ATS 3174/2018,
STS 2719/2019,
STSJ BAL 493/2021

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Fecha del auto: 21/03/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6511/2017

Materia: PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Teresa Barril Roche

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por: FAM

Nota:

Transcrito por: FAM.

Nota:

Resumen:

R. CASACION núm.: 6511/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Teresa Barril Roche

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**SECCIÓN: PRIMERA****AUTO**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D. Emilio Frías Ponce

D. José Antonio Montero Fernández

D. José María del Riego Valledor

D^a. Inés Huerta Garicano

En Madrid, a 21 de marzo de 2018.

HECHOS

PRIMERO.- 1. El letrado de la Junta de Andalucía, en la representación que le es propia, mediante escrito presentado el 8 de noviembre de 2017 preparó recurso de casación contra la sentencia dictada el 27 de julio de 2017 por la Sección funcional Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo, con sede en Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que estimó el recurso 458/2016 e impuso las costas por mitad a las dos Administraciones personadas como demandadas: la Junta de Andalucía y la Administración General del Estado.

2. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, entiende que con el pronunciamiento que le impone las costas del proceso [por mitad] infringe el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (BOE de 14 de julio) [«LJCA»], y, por inaplicación supletoria, el artículo 395.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE de 8 de enero) [«LEC»], normas jurídicas ambas integradas en el Derecho estatal y tomadas en consideración por la Sala de instancia en su sentencia.

3. Razona que las infracciones denunciadas han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada sobre las costas en la sentencia que pretende recurrir, argumentando que la Sala *a quo* aplica taxativamente el artículo 139 LJCA y rechaza la aplicación supletoria del artículo 395.1 LEC en los casos de allanamiento, pese a que no tienen una regulación expresa en materia de costas en la LJCA.

Reconoce que, tras la reforma operada en el artículo 139.1 LJCA por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal (BOE de 11 de octubre), dicho precepto establece un sistema de vencimiento objetivo semejante al de la LEC, que en principio podría llevar a la conclusión de que procede imponer las costas del proceso a la Administración demandada que se allana, pero entiende que esta no es la exégesis correcta. En palabras de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana -sentencia de 4 de febrero de 2014 (recurso de apelación 90/2013; ES:TSJCV:2014:684), FD tercero-: «[...] en los allanamientos contencioso-administrativos no procede pronunciamiento judicial sobre las costas, solución que viene impuesta -esto es lo determinante- por el vigente art. 139.1 LJCA. Cuando éste dice que se impondrán las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones "se está refiriendo sólo a los supuestos de vencimiento" -una composición judicial tras confrontación-, supuestos que no asimilan (tampoco la LEC) los de allanamiento -autocomposición sobrevinida y en la que las partes acaban sosteniendo idénticas pretensiones- [...]».

En cualquier caso, aun prescindiendo de lo anterior, a falta de una norma expresa sobre las costas en los casos de allanamiento en la LJCA -a diferencia de lo que sucede en los casos de desistimiento del artículo 74 LJCA - resulta obligado acudir por mandato de la disposición final primera LJCA a lo previsto en la LEC y en su artículo 395.1 dispone: «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».

Expone que, después de negar la aplicación supletoria de la LEC, por considerar que la regulación de las costas en la LJCA constituye una "normativa cerrada y completa", la Sala de instancia realiza una reflexión a mayor



abundamiento en la sentencia recurrida, cuando entiende que, en todo caso, la existencia de un expediente previo incoado por la Administración equivaldría a los trámites a los que alude la LEC [en el reproducido artículo 395.1 para estimar mala fe], lo que supone, a su juicio, pretender una analogía a todas luces inexistente y obviar que el expediente administrativo que agotó la vía económico-administrativa no se tramitó por la Junta de Andalucía sino por la Administración General del Estado a través del Tribunal Económico-administrativo Regional de Andalucía, al tratarse de un tributo estatal cedido.

4. Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia en el recurso de casación preparado, porque se dan las circunstancias de las letras a), b) y c) del artículo 88.2 LJCA .

4.1. La sentencia recurrida fija, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal en las que se fundamenta el fallo contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales han establecido [artículo 88.2.a) LJCA]. Trae a colación para corroborarlo, además de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana antes mencionada, dos de la misma Sala de lo Contencioso-administrativo con sede en Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, pronunciadas por la Sección funcional Primera el 6 de noviembre de 2015 (recurso 611/2014; ES:TSJAND:2015:14914) y el 26 de febrero de 2016 (recurso 224/2013 ; ES:TSJAND:2016:1951), y reproduce el tercer fundamento de derecho de esta última.

4.2. La doctrina que sienta la sentencia de instancia sobre dichas normas puede ser gravemente dañosa para los intereses generales [artículo 88.2.b) LJCA], porque supone dejar sin objeto y sin sentido la decisión de allanarse a las pretensiones actoras por parte de la Administración demandada y, por ende, a la posibilidad de poner fin de forma anticipada al proceso en beneficio tanto del justiciable como de la propia administración de justicia. Si tras haber conseguido la autorización preceptiva para allanarse y formalizar dicho allanamiento previamente a la contestación de la demanda, se imponen las costas a la Administración que se allana, ningún interés tendría para ella tal proceder, lo que provocaría en la mayor parte de los casos el mantenimiento del litigio con el consiguiente perjuicio para los intereses generales.

4.3. La doctrina sentada en la sentencia recurrida puede afectar a un gran número de situaciones por trascender del caso objeto del proceso [artículo 88.2.c) LJCA], porque los supuestos de allanamiento de la Administración pública demandada previamente a la contestación de la demanda están siendo cada vez más numerosos, precisamente con la intención de evitar la imposición de las costas procesales, tras la introducción del criterio del vencimiento objetivo en la última reforma.

Dice que no puede dejar de mencionar, por su similitud con el presente caso, que esta Sección Primera, en auto de 13 de marzo de 2017 (RCA 54/2017 ; ES:TS:2017:2065A), ha apreciado la existencia de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia en la cuestión relativa a si, a partir de la reforma del artículo 139 LJCA , resulta procedente la condena al pago de las costas procesales en los supuestos de terminación del procedimiento por satisfacción extraprocesal.

5. Por lo expuesto estima conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que interprete el artículo 139.1 LJCA en relación con el artículo 395.1 LEC , en el sentido de determinar si, ante la falta de regulación al respecto en el artículo 75 LJCA , resulta procedente la imposición del pago de las costas procesales en los supuestos en que la Administración demandada se allana a las pretensiones de la parte actora antes de formular la contestación a la demanda.

SEGUNDO .- 1. La Sección funcional Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo, con sede en Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 20 de noviembre de 2017, ordenando emplazar a las partes para su comparecencia ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo.

2. La Junta de Andalucía, parte recurrente, ha comparecido el 9 de enero de 2018, y la Administración General del Estado, parte recurrida, lo había hecho el 26 de diciembre de 2017, dentro ambas del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA . No ha comparecido en dicho plazo la otra parte recurrida, don Imanol .

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez, Magistrado de la Sala.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- 1. El escrito de preparación fue presentado en plazo (artículo 89.1 LJCA), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de casación (artículo 86 LJCA , apartados 1 y 2) y la Junta de Andalucía se encuentra legitimada para interponerlo, por haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89.1 LJCA).

2. En el escrito de preparación se acredita el cumplimiento de tales requisitos reglados, se identifican con precisión las normas del ordenamiento jurídico estatal que se reputan infringidas y se justifica que dichas normas fueron alegadas en el proceso, tomadas en consideración por la Sala de instancia o que ésta hubiera



debido observar aun sin ser alegadas. También se justifica que su infracción ha sido relevante y determinante del fallo de sentencia impugnada [artículo 89.2 LJCA , letras a), b), d) y e)].

3. El repetido escrito fundamenta especialmente que concurre interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, porque la sentencia recurrida fija, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal en las que se fundamenta el fallo contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales han establecido [artículo 88.2.a) LJCA], sentando una doctrina sobre dichas normas que puede ser gravemente dañosa para los intereses generales [artículo 88.2.b) LJCA] y afectar a un gran número de situaciones, al trascender del caso objeto del proceso [artículo 88.2.c) LJCA]. De las razones que esgrime para justificarlo se infiere nitidamente la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, por lo que se puede dar por cumplido lo que exige el artículo 89.2, letra f) LJCA .

SEGUNDO .- 1. La Sala de instancia razona en el séptimo fundamento de derecho de la sentencia recurrida la imposición de las costas procesales a la Junta de Andalucía, como sigue:

«[...] 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 demandada, 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 artículo 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 [...], 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 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 se debe 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 sólo 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. [...]».

2. El letrado de la Junta de Andalucía sostiene que con ese razonamiento la sentencia recurrida infringe el artículo 139.1 LJCA y, por inaplicación, también el artículo 395.1 LEC , en síntesis, porque aplica taxativa y erróneamente el primero y rechaza la aplicación supletoria del segundo en los casos de allanamiento de la Administración demandada dentro del plazo para contestar a la demanda, pese a que no tienen una regulación expresa en materia de costas en la LJCA.

3. La Sección Primera de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, en el fundamento de derecho segundo de la sentencia de 29 de junio de 2015 (recurso 404/2014 ; ES:TS:2015:2915), dijo por lo que aquí importa:

«[S]e trata de examinar la aplicación al allanamiento del régimen general previsto en el citado art. 139 de la LJCA , según el cual: "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 esta redacción, establecida por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, se introduce en el proceso contencioso-administrativo, como criterio principal de imposición de las costas, el vencimiento, entendido este como el



rechazo de todas las pretensiones de la parte, en cuanto demostrativo del injustificado sostenimiento del proceso, por cualquiera de las partes, en razón de unas pretensiones que resultan en su totalidad inviables, causando con ello a la contraparte unos gastos procesales, costas, claramente innecesarios e injustificados desde el derecho a la tutela judicial efectiva.

La apreciación del vencimiento supone, por lo tanto, el sostenimiento del proceso por la parte en el ejercicio de determinadas pretensiones y que las mismas sean rechazadas por el Juez o Tribunal, término este que resulta significativo en cuanto tiene un alcance más amplio que la estimación o desestimación de las pretensiones, a que se refiere el párrafo segundo, comprendiendo todos los supuestos en los que la resolución del órgano jurisdiccional implica el rechazo de las pretensiones ejercitadas por la parte como sostén o soporte del proceso.

Proyectado esto sobre el allanamiento y teniendo en cuenta que el mismo puede producirse en cualquier momento del proceso, antes de la sentencia, necesariamente ha de distinguirse a efectos del pronunciamiento sobre las costas, al menos dos supuestos: primero, que el demandado se allane ante las pretensiones del recurrente directamente sin hacer valer pretensión alguna de adverso y, segundo, que, por el contrario, el allanamiento se produzca tras la formulación por el demandado de las correspondientes pretensiones en contra del planteamiento del recurrente, suscitando con ello el debate procesal contradictorio entre las partes.

Pues bien, en el primer caso, no es difícil concluir que no habiéndose suscitado debate contradictorio por el demandado, que se allana sin ejercitar pretensiones frente a la posición del actor, la aceptación del allanamiento por el órgano jurisdiccional no puede entenderse como rechazo de unas pretensiones que no se han ejercitado o, como señala el auto de esta Sala de 11 de abril de 2013, rec. 341/2012, no hay parte "que haya visto rechazadas todas sus pretensiones", lo que determina que en estos casos el allanamiento no lleve consigo la condena en costas.

Por el contrario, en el segundo caso, suscitado el debate procesal por el demandado, oponiendo sus pretensiones al planteamiento del actor y mantenido con ello el proceso en fase contradictoria, la aceptación por el Juez o Tribunal del posterior allanamiento del demandado, que además se efectúa tras la constatación de que las pretensiones del actor no suponen una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, implica el rechazo de la posición contradictoria sostenida en el proceso por el demandado y, por lo tanto, de las pretensiones ejercitadas por el mismo, que se incorporan a la vinculación de la cosa juzgada. No se produce una desestimación de tales pretensiones en virtud de un juicio negativo de su legalidad, pero si la total ineficacia y rechazo de las mismas como forma de oposición al planteamiento del recurrente.

No puede dejarse de significar que tal situación y efectos del allanamiento son consecuencia del comportamiento procesal del demandado, que conociendo y compartiendo la legalidad y procedencia de las pretensiones ejercitadas por el recurrente, en lugar de proceder a formular inmediatamente el allanamiento, mantiene de manera injustificada el proceso formulando unas pretensiones de adverso con plena conciencia de su inviabilidad e ineficacia, que se constata por la propia actitud de la parte al formular posteriormente el allanamiento y se plasma en la aceptación del mismo por el órgano judicial.

La consecuencia de todo ello es que este segundo supuesto, que es el que se ha producido en este caso, ha de entenderse incluido en las previsiones del referido art. 139.1 primer párrafo, como modalidad de rechazo en su totalidad de las pretensiones ejercitadas por el demandado que se allana y, por lo tanto, procede la imposición de las costas según el criterio principal de vencimiento establecido en el mismo [...].»

4. A la vista de cuanto antecede, el recurso de casación preparado suscita la siguiente cuestión jurídica:

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.

5. La cuestión jurídica enunciada presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, porque la sentencia impugnada fija, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación del artículo 139.1 LJCA que sustenta el fallo contradictoria con la establecida por otros órganos jurisdiccionales, por lo que concurre la circunstancia de la letra a) del artículo 88.2 LJCA, como evidencia la sentencia dictada el 4 de febrero de 2014 (recurso de apelación 90/2013) por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, arriba reseñada que la Junta de Andalucía trae a colación. También concurren las circunstancias de las letras b) y c) del artículo 88.2 LJCA, puesto que la respuesta que se da a esa cuestión jurídica en la sentencia recurrida puede ser gravemente dañosa para los intereses generales, al desincentivar la posibilidad de poner fin de forma anticipada al proceso en beneficio tanto del justiciable como de la propia administración de justicia, y afectar notoriamente a un



gran número de situaciones por trascender del caso objeto del proceso. Se aprecia así la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre la misma, en pos de la seguridad jurídica y de la consecución de la igualdad en la aplicación judicial del Derecho (artículos 9.3 y 14 de la Constitución Española), teniendo en cuenta además que la respuesta que se da a dicha cuestión en la sentencia de esta Sala Tercera reseñada en el punto 3 de este razonamiento jurídico se podría considerar un *obiter dictum* al no conformar su *ratio decidendi* [el allanamiento se produjo allí después de haber sido contestada la demanda].

TERCERO.- 1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA , en relación con el artículo 90.4 LJCA , procede admitir este recurso de casación, cuyo objeto será, por presentar interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, la cuestión precisada en el punto 4 del anterior fundamento jurídico de esta resolución.

2. Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son: el artículo 139.1 LJCA , en conexión con el artículo 75 LJCA y, en su caso, con la disposición final primera LJCA y el artículo 395.1 LEC .

CUARTO.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 LJCA , este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo.

QUINTO.- Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 LJCA , y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 LJCA , remitiéndolas a la Sección Segunda de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

Por todo lo anterior,

La Sección de Admisión acuerda:

1º) Admitir el recurso de casación RCA/6511/2017, preparado por la Junta de Andalucía contra la sentencia dictada el 27 de julio de 2017 por la Sección funcional Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo, con sede en Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el recurso 458/2016 .

2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia 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.

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 .

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Segunda de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

Así lo acuerdan y firman.

Luis Maria Diez-Picazo Gimenez Celsa Pico Lorenzo

Emilio Frias Ponce Jose Antonio Montero Fernandez

Jose Maria del Riego Valledor Ines Huerta Garicano