

► **Sección jurisprudencial**

IMPOSICIÓN DE LAS COSTAS PROCESALES EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y CARÁCTER SUBSIDIARIO DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL

(A propósito del Auto del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2020, recurso 2834/2019)

Autor: F. Javier Fuertes López

Cargo: Magistrado. Doctor en Derecho.

SUMARIO

- I. DE JUICIOS Y PREJUICIOS: EL UNIVERSO JURÍDICO DE LAS PEQUEÑAS COSAS
- II. DE COSTAS PROCESALES Y DE HONORARIOS PROFESIONALES
 1. Una relación que no supone identidad
 2. Costas procesales y principio de indemnidad en la Ley de Enjuiciamiento Civil
 3. De la regulación de las costas procesales en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
- III. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO: EL AUTO DE 1 DE OCTUBRE DE 2020
 1. Una sucinta referencia a los hechos del caso que se resuelve
 2. La interpretación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo
 3. De los efectos de la interpretación efectuada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo
- IV. UNA INTERPRETACIÓN QUE, DE MANERA CLARA, CIERRA UNA DISCUSIÓN PERO QUE, AL MISMO TIEMPO, ABRE OTRA

I. DE JUICIOS Y PREJUICIOS: EL UNIVERSO JURÍDICO DE LAS PEQUEÑAS COSAS

En la actividad jurídica, en ese mundo conformado por los litigios y su resolución, es fácil que se establezcan premisas que, con carácter de axiomas, se convierten en dogmas generalmente aceptados.

De esa forma, se tiende a asumir, como una verdad universalmente aceptada, que toda resolución con forma de sentencia tiene que ser más trascendente e importante que aquellas que adoptan la forma de auto. Y, de igual manera, que las cuestiones de fondo siempre van a presentar una mayor relevancia que las cuestiones de forma. Es una relación, comúnmente admitida, entre lo sustantivo y lo adjetivo, entre lo principal y lo accesorio, entre lo grande y lo pequeño, entre lo que realmente es importante (y trasciende) y lo que no lo es (por efímero).

Auténticos prejuicios que pueden nublar nuestra visión e impedir que percibamos cuestiones que, lejos de ser accesorias e irrelevantes, son trascendentes. A veces el medir (exclusivamente) en términos de cantidad, que es para lo que nos prepara el mundo en el que vivimos, nos impide percibir lo que pasa a nuestro lado en términos de calidad.

Tal vez si nos hablan de una Sentencia del Tribunal Supremo se capte nuestra atención de forma mucho más rápida que si la referencia se realiza a un Auto, por mucho que proceda de ese mismo órgano jurisdiccional. Y ese puede ser un error.

Un análisis rápido, sin siquiera estar dotado de una gran profundidad, nos permite determinar que hay materias que, por la propia configuración del orden jurisdiccional (en este caso el Contencioso-Administrativo) van a aparecer en resoluciones judiciales que

no tiene que adoptar la forma de Sentencia. Es el caso (a título de ejemplo) de la adopción y denegación de medidas cautelares en el orden contencioso-administrativo. Y, del mismo modo, que determinadas materias, por esa misma conformación de nuestras normas procesales, se van a quedar en las primeras instancias (en los Juzgados) siendo extraño y difícil que su presencia alcance instancias superiores, aunque no imposible, entre otros motivos por la configuración que desde el año 2015 (con entrada en vigor en el año 2016) se estableció para el recurso de casación en el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo, tanto el que resuelve la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo como el que se substancia, por tratarse de normativa autonómica, ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los diferentes Tribunales Superiores de Justicia.

Y es que las cuestiones relativas a las costas procesales no se encuentran entre las que, *a priori*, situáramos entre las más relevantes, en el caso de que se nos preguntara sobre materias de interés. Ante esa hipotética pregunta es cierto que podríamos hacer referencia a materias generales que, en el ámbito del Administrativo y del Contencioso-Administrativo, bien pudieran ser las relativas al *procedimiento administrativo* y las *cuestiones procesales*, junto a otras como podrían ser, por ejemplo, la *contratación pública*, el *urbanismo*, el *medio ambiente*, la *función pública* por citar algunas de ellas, cuestiones que dependerán del área de trabajo del profesional al que se le pregunte y de lo que, en ese momento, tenga sobre su mesa.

Pero lo normal es, salvo que en ese instante se tenga un problema concreto en ese ámbito, que únicamente nos acordemos de las *costas procesales* como de Santa Bárbara, es decir, cuando el ruido de los truenos nos apremie con un problema concreto sobre ello.

Pues ni los Autos son resoluciones judiciales menores, algo que nos recuerda el artículo 248.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial al disponer que “los autos serán siempre fundados y contendrán en párrafos separados y numerados los hechos y los razonamientos jurídicos y, por último, la parte dispositiva”, ni las costas procesales son, precisamente, un tema nimio... como si los profesionales del Derecho vivieran del maná o sus honorarios crecieran en los árboles.

II. DE COSTAS PROCESALES Y DE HONORARIOS PROFESIONALES

1. Una relación que no supone identidad

Costas procesales y honorarios profesionales están bastante unidos y se encuentran muy relacionados. Y lo están tanto en el plano conceptual como en el de la realidad que supone la práctica forense. El *Abogado*¹ tiene derecho a una compensación económica adecuada por los servicios prestados, así como al reintegro de los gastos que se le hayan causado². Pero esa innegable relación entre las costas procesales y los honorarios profesionales no determina su identidad, ya que se trata de dos conceptos distintos.

Así lo determina de forma clara el [artículo 214.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil](#), al establecer que:

Salvo lo dispuesto en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, cada parte pagará los gastos y costas del proceso causados a su instancia a medida que se vayan produciendo.

Se considerarán gastos del proceso aquellos desembolsos que tengan su origen directo e inmediato en la existencia de dicho proceso,

y costas la parte de aquellos que se refieran al pago de los siguientes conceptos:

1. Honorarios de la defensa y de la representación técnica cuando sean preceptivas.

2. Inserción de anuncios o edictos que de forma obligada deban publicarse en el curso del proceso.

3. Depósitos necesarios para la presentación de recursos.

4. Derechos de peritos y demás abonos que tengan que realizarse a personas que hayan intervenido en el proceso.

5. Copias, certificaciones, notas, testimonios y documentos análogos que hayan de solicitarse conforme a la Ley, salvo los que se reclamen por el tribunal a registros y protocolos públicos, que serán gratuitos.

6. Derechos arancelarios que deban abonarse como consecuencia de actuaciones necesarias para el desarrollo del proceso.

7. La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, cuando sea preceptiva. No se incluirá en las costas del proceso el importe de la tasa abonada en los procesos de ejecución de las hipotecas constituidas para la adquisición de vivienda habitual. Tampoco se incluirá en los demás procesos de ejecución derivados de dichos préstamos o créditos hipotecarios cuando se dirijan contra el propio ejecutado o contra los avalistas.

De esta forma, los honorarios de los Abogados (así como los gastos de representación) en cuanto que sean obligatorios –conforme dispone el número 1º del apartado primero del artículo 241 de la Ley de Enjuiciamiento Civil–, son una parte de las costas del proceso.

2. Costas procesales y principio de indemnidad en la Ley de Enjuiciamiento Civil

Esa norma general que, como acabamos de ver, establece el artículo 214.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil como punto de partida y conforme a la que *cada parte pagará los gastos y costas del proceso causados a su instancia a medida que se vayan produciendo*, se precisa, en el marco de la regulación de la condena en costas, para el momento en el que finaliza el proceso y, así, el artículo 394 de la propia Ley de Enjuiciamiento Civil dispone que:

1. En los procesos declarativos, las costas de la primera instancia se impondrán a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que el tribunal aprecie, y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.

Para apreciar, a efectos de condena en costas, que el caso era jurídicamente dudoso se tendrá en cuenta la jurisprudencia recaída en casos similares.

2. Si fuere parcial la estimación o desestimación de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, a no ser que hubiere méritos para imponerlas a una de ellas por haber litigado con temeridad.

3. Cuando, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, se impusieren las costas al litigante vencido, éste sólo estará obligado a pagar, de la parte que corresponda a los abogados y demás profesionales que no estén sujetos a tarifa o arancel, una cantidad total que no exceda de la tercera parte de la cuantía del proceso, por cada uno de los litigantes que hubieren obtenido tal pronunciamiento; a estos solos efectos, las pretensiones inestimables se valorarán en 18.000 euros, salvo que, en razón de la complejidad del asunto, el tribunal disponga otra cosa.

No se aplicará lo dispuesto en el párrafo anterior cuando el tribunal declare la temeridad del litigante condenado en costas.

Cuando el condenado en costas sea titular del derecho de asistencia jurídica gratuita, éste únicamente estará obligado a pagar las costas causadas en defensa de la parte contraria en los casos expresamente señalados en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

4. En ningún caso se impondrán las costas al Ministerio Fiscal en los procesos en que intervenga como parte.

Se trata, en definitiva, del principio de vencimiento en juicio, tradicionalmente aplicado en el ámbito civil, como traslación a las partes implicadas en un proceso del *principio de indemnidad*, entendido como "principio que obliga al resarcimiento íntegro del daño o lesión ocasionados o al pago íntegro del valor de lo expropiado"³, como medio para garantizar que quien obtiene la victoria en el juicio no ve menoscabado su patrimonio por los gastos procesales que ha tenido que soportar para lograr el efectivo reconocimiento de su derecho⁴.

De esta forma, la derrota total en el proceso lleva aparejada la imposición de las costas⁵ salvo que el Tribunal aprecie (y así lo motive) la existencia de dudas razonables (artículo 394.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), en tanto que las victorias o derrotas parciales (supuestos de estimación parcial) determinan que cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el Tribunal considere (y así lo motive) que existen razones (*méritos* en términos de la Ley) para su imposición a una de las partes por el hecho de haber litigado con temeridad ([artículo 394.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil](#)).

Ahora bien, el apartado tercero de ese [artículo 394 de la Ley de Enjuiciamiento Civil](#)

establece, de manera específica, que el litigante al que se le impusieran las costas solo estará obligado a pagar (de los honorarios y aranceles profesionales) *una cantidad total que no exceda de la tercera parte de la cuantía del proceso*⁶, por cada uno de los litigantes que hubieren obtenido tal pronunciamiento y que a estos efectos, las pretensiones inestimables se valorarán en 18.000 euros, salvo que, en razón de la complejidad del asunto, el tribunal disponga otra cosa, norma que se completa con una previsión adicional en la que se señala que esta norma (la de la limitación al **tercio**) no se aplicará lo dispuesto en el párrafo anterior cuando el tribunal declare la temeridad del litigante condenado en costas.

Y estos son los términos en los que queda configurado, de manera general para el proceso civil, el límite de los honorarios para los casos en los que se produce la condena en costas por vencimiento en juicio.

3. De la regulación de las costas procesales en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

El artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa contiene las previsiones en materia de costas procesales para este orden jurisdiccional, precepto en el que se establece que:

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.

2. En los recursos se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición.

3. En el recurso de casación se impondrán las costas de conformidad con lo previsto en el artículo 93.4⁷.

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

5. Para la exacción de las costas impuestas a particulares, la Administración acreedora utilizará el procedimiento de apremio, en defecto de pago voluntario.

6. En ningún caso se impondrán las costas al Ministerio Fiscal.

7. Las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Disposición en la que ya encontramos (en el último de sus apartados) una primera mención a la Ley de Enjuiciamiento Civil, y decimos primera en tanto que en la disposición final primera de la propia Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se dispone que:

En lo no previsto por esta Ley regirá como supletoria la de Enjuiciamiento Civil.

De esta forma resulta clara la existencia, para las costas procesales, de normas específicas en la Ley reguladora de la jurisdicción

Contencioso-Administrativa, al tiempo que, con esa misma regulación, se plantean dudas en cuanto a la forma, y el alcance, en el que el régimen establecido para la Jurisdicción Civil viene a completar, con *carácter subsidiario*, ese sistema.

En ambas normas (la que ordena el proceso civil y la que hace lo propio con el contencioso-administrativo) se establece, como norma general, la imposición de las costas *a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones*⁸, expresión en la que coinciden el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 394.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Pero los términos empleados no resultan completamente coincidentes al no recoger el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de manera expresa, el límite que sí señala el artículo 394.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que, como hemos tenido oportunidad de comprobar, limita la obligación de pago, al litigante que ha sido vencido en juicio, de la parte que corresponda a los Abogados y demás profesionales que no estén sujetos a tarifa o arancel, a una cantidad total que no exceda de la tercera parte de la cuantía del proceso, por cada uno de los litigantes que hubieren obtenido tal pronunciamiento.

Situación que ha llevado la discusión de si esa previsión, la del limitar al tercio el pago de las costas, resulta aplicable a los procesos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 139.7 y en la disposición final primera de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa o si, por el contrario, la función atribuida por el legislador a la Ley de Enjuiciamiento Civil, de completar y suplir, no llega a ese punto.

III. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO: EL AUTO DE 1 DE OCTUBRE DE 2020

1. Una sucinta referencia a los hechos del caso que se resuelve

En el caso que aquí nos referimos, una vez inadmitido el recurso de casación, la Providencia del Tribunal Supremo por la que se acordaba esa inadmisión establecía que “se imponen las costas a la parte recurrente con el límite máximo de 2.000 euros por todos los conceptos (artículo 90.8 LJCA), en tanto que ha existido personación con oposición por parte del Abogado del Estado”.

El Abogado del Estado presentó la correspondiente minuta por importe de 2.000 euros y, practicada la correspondiente tasación de costas por la Letrada de la Administración de Justicia incluyendo esa minuta, la entidad obligada al pago de las costas impugnó esa tasación de costas, por considerar excesivos los expresados honorarios del Abogado del Estado.

Fijados los honorarios del Abogado del Estado, por Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia, en 2.000 euros, se formula recurso de revisión en el que la entidad recurrente interesa que se fijen en 1.000 euros esos honorarios, solicitando, para ello, la aplicación de lo dispuesto en el artículo 394.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

2. La interpretación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo

El Auto del Tribunal Supremo nos viene a recordar que es constante la jurisprudencia⁹ de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la que se señala que al recurso de casación previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no le es aplicable supletoria-

mente la previsión efectuada en el [artículo 394.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil](#).

Y haciendo referencia a Autos anteriores de la propia Sala se recoge la doctrina sobre la que se sustenta esa interpretación por la que no resulta aplicable, de manera subsidiaria, esa norma de limitación al tercio prevista en la norma procesal de la Jurisdicción Civil, al señalar que¹⁰:

Recuérdese que es criterio de la Sala considerar que el artículo 394.3 de la LEC invocado por la parte impugnante, sólo es posible su aplicación de forma supletoria, es decir será de aplicación en lo que no esté previsto en la propia regulación del proceso, lo que no ocurre en el presente caso, puesto que la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa señala en su artículo 90.8 (redacción dada por la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 7/2015 de 21 de julio por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial) que "La inadmisión a trámite del recurso de casación comportará la imposición de las costas a la parte recurrente, pudiendo tal imposición ser limitada a una parte de ellas o hasta una cifra máxima", lo que implica que la imposición de costas en el presente caso es una facultad ejercida por la Sala a la que viene habilitada por el artículo 90.8 y 139.4 de la LJCA, sin que sea necesario acudir a la regulación de la LEC ni, por ello, resulta de aplicación su artículo 394.3, en cuya vulneración se basa el recurso de revisión interpuesto.

Interpretación que entiende que no ha lugar a la aplicación supletoria de esa previsión (la contenida en el [artículo 394.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil](#)) en tanto que no hay nada que *suplir* y, por lo tanto, no resulta aplicable la previsión de *supletoriedad de la Ley de Enjuiciamiento Civil* prevista en la disposición final primera de la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Es decir, que el régimen previsto en el [artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#), y que para el recurso de casación se completa con las efectuadas en los [artículos 90.8, 92.4 y 93.4 de la propia Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#), constituye en cuanto a la *imposición de costas procesales*, un sistema integral que otorga facultades al Juez o Tribunal del orden contencioso-administrativo que no presenta laguna alguna que requiera ser completada con las previsiones efectuadas por la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Previsiones específicas que, en cuanto a la casación en el orden contencioso-administrativo, vienen a coincidir, en cuanto a que esa imposición se "podrá limitar a una parte de ellas o hasta una cifra máxima" con lo dispuesto, de manera general en el [artículo 139.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#), precepto que, recordemos, dispone que "la imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de estas o hasta una cifra máxima".

De esta forma se está considerando que esta previsión (que resulta aplicable en instancia, en apelación y en casación) por la que el órgano jurisdiccional tiene que imponer las costas ("impondrá", en términos del [artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)) y que esa imposición "podrá ser" ([artículo 139.4 de la propia Ley](#)) "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima" suponen la existencia de un régimen que, específicamente establecido para la imposición de las costas procesales en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no requiere (por no ser necesario) ser completado mediante la aplicación supletoria de lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil, por lo que no hay espacio para esa aplicación supletoria prevista en la disposición final primera de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

3. De los efectos de la interpretación efectuada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo

El efecto inmediato que se deriva de la interpretación efectuada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo es que no cabe aplicar la previsión del [artículo 394.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil](#), por la que los honorarios profesionales quedan limitados a un tercio de la cuantía del proceso, en el recurso de casación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Pero, a su vez, se pueden, y deben, establecer la existencia de efectos derivados de esta interpretación, siendo el primero de ellos que, por mucho que se haya producido en el marco de un recurso de casación, podemos, y debemos, extender esta interpretación al resto de recursos, en tanto que, como se ha señalado, las normas generales del [artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#) no vienen a diferir de las que de manera específica se disponen en el [artículo 93.4 de la propia Ley procesal](#) para el recurso de casación, de manera que negada por el Tribunal Supremo la aplicación con carácter supletorio, por no haber lugar a ello, para el recurso de casación, esa misma consecuencia se debe derivar para el resto de recursos, ya sea el contencioso-administrativo (y lo sea tanto en el procedimiento ordinario como en el abreviado), como instrumentos procesales frente a la actividad administrativa, ya se trate del recursos contra resoluciones procesales.

Al lado de estas consecuencias, que bien podemos denominar como de *carácter general*, se suceden otras, mucho más *específicas*, en cuanto impactan en determinados supuestos que se producen en la práctica.

Y es que, en materia administrativa, se producen multitud de actuaciones que determinan la imposición al particular de la obliga-

ción de hacer frente a pequeñas cantidades, como es el caso de la inmensa mayoría de las sanciones de tráfico (u otros supuestos, en materia de tributos, retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas, sanciones en otros muchos ámbitos), que son casos en los que siendo preceptivo conferir la asistencia técnica, “en todo caso”¹¹, a un Abogado, la cuantía del recurso, determinada por el valor económico de la pretensión objeto del mismo (tal como dispone el [artículo 41.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)) es muy escasa, lo que determinaría, caso de aplicar la previsión del [artículo 394.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil](#), que caso de vencer en juicio el demandante, la imposición de costas lo sería por una cantidad que, en modo alguno, podría satisfacer al Abogado que hubiera intervenido en ese proceso, el “derecho a una compensación económica adecuada por los servicios prestados”, derecho que, como ya se ha señalado, reconoce el [artículo 44.1 del Estatuto General de la Abogacía Española](#) en relación a los honorarios profesionales.

Cuestión, esta, que lejos de ser un asunto menor podría llegar a impedir, de una manera real y efectiva, el derecho a la tutela judicial efectiva que la Constitución reconoce a todas las personas.

Y es que, conviene no olvidar, que a diferencia de lo que sucede en la Jurisdicción Civil, no existe en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (al margen del específico supuesto de los funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles), una previsión equivalente, a la establecida en el [artículo 31.2.1º de la Ley de Enjuiciamiento Civil](#) conforme a la que se exceptiona de la obligación general de que los litigantes sean dirigidos por un Abogado en el caso de “los juicios verbales cuya determinación se haya efectuado por razón de la

cuantía y esta no exceda de 2.000 euros, y la petición inicial de los procedimientos monitorios conforme a lo previsto en esta Ley”, de manera que, y al establecerse la correlativa excepción que en estos casos les permite comparecer por sí mismos, sin necesidad de comparecer por medio de Procurador¹², resulta posible litigar (en estos casos) sin la asistencia de los profesionales cuya presencia se exige como norma general¹³.

De manera que, en el ámbito de la Jurisdicción Civil, quien litiga por cantidades inferiores a 2.000 euros tiene la libertad (el derecho) de decidir si acude al proceso (ya sea como parte demandante o como parte demandada) asistido por un Abogado o por sí mismo y sin contar con la asistencia de ese profesional.

Pero esa libertad (como derecho) no se confiere a quien pretende demandar a la Administración por pequeña que sea la cuantía litigiosa ya que ese demandante deberá ser asistido “en todo caso, por Abogado”.

En estas condiciones, la aplicación al orden contencioso-administrativo de la previsión efectuada en el [artículo 394.3 de la ley de Enjuiciamiento Civil](#) (por entender que ello procede de conformidad a lo dispuesto en el [artículo 139.7 y disposición final primera de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)) determinaría que para impugnar la imposición de una sanción impuesta por la comisión de una infracción prevista por la Ley de Tráfico y Seguridad Vial (aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, y dado que el artículo 80.1 de la referida norma establece (como previsión general) que “las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 100 euros ; las graves , con multa de 200 euros , y las muy graves , con multa de 500 euros”, ello supondría que, caso de obtener un sentencia estimatoria que acoja de manera íntegra las pretensiones del recurrente, su Abogado, cuya presencia es

preceptiva, vería limitados sus honorarios a, respectivamente, 33,33 euros en el caso de una sanción leve, 66,66 euros si la infracción era de las calificadas como graves, y a 166,66 euros cuando se tratara de una infracción de las consideradas como graves.

La consecuencia, en la práctica, es que no resultaría fácil encontrar un profesional que estuviera dispuesto a asistir a quien quisiera recurrir esas infracciones por considerar que no eran conformes a Derecho. Algo que, en modo alguno, puede merecer la consideración de cuestión menor.

IV. UNA INTERPRETACIÓN QUE, DE MANERA CLARA, CIERRA UNA DISCUSIÓN PERO QUE, AL MISMO TIEMPO, ABRE OTRA

La interpretación efectuada por el Tribunal Supremo en cuanto a la no aplicación al orden contencioso-administrativo de la limitación de los honorarios profesionales al tercio de la cuantía litigiosa prevista en el [artículo 394.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil](#) permite dar por cerrada una discusión por existir Jurisprudencia sobre ello.

Es más, también autoriza a entender que no hay espacio para la supletoriedad de la regulación establecida en la Ley de Enjuiciamiento Civil (previsión de la disposición final primera de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) en cualquier cuestión que se produzca en el ámbito de la *imposición de las costas procesales*.

La cuestión, como debate, se traslada al alcance que esas previsiones de aplicación de la Ley de Enjuiciamiento Civil (las que se efectúan tanto en la referida disposición final como también del [artículo 139.7 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#))

tienen en las costas procesales (como sistema) en el orden Contencioso-Administrativo. Y es que quedaría por determinar si el régimen establecido en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo (y ya no solo la parte relativa a su imposición) constituye, por sí mismo, un sistema completo en cuanto a la regulación de las costas procesales para esta Jurisdicción o si, por el contrario, necesita ser completado en determinados aspectos en los que se vería (y tendría que ser) completado con las previsiones que, para esta materia de las costas procesales, efectúa la Ley de Enjuiciamiento Civil. Así como de otras cuestiones, como, pudiera ser, la determinación de si el sistema establecido para las costas procesales en el orden contencioso-administrativo permite equiparar la estimación sustancial con la estimación íntegra e, incluso, a la desestimación sustancial con la desestimación de todas las pretensiones, con los efectos que, en cuanto a imposición de las costas procesales, de ello se derivarían.

Y parece que el [artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#) no constituye un sistema completo y autónomo, que no necesite de las previsiones efectuadas en la Ley procesal civil, dado que el apartado octavo de ese mismo artículo 139 contiene esa previsión al disponer que “las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil”. La práctica pone de manifiesto que la propia Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo aplica las previsiones de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de tasación de costas y su impugnación¹⁴ (Cfr. Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2004, [de 30 de marzo de 2005, recurso 6431/1998, de 20 de julio de 2009, recurso 3075/2006](#)).

En definitiva, se trataría de responder a interrogantes tales como si las previsiones efectuadas en el [artículo 139 de la Ley de](#)

[la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#) constituyen un sistema completo que *únicamente* ha de ser completado por la Ley de Enjuiciamiento Civil en cuanto a que “las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas” (tal como dispone el apartado 7 de ese [artículo 139](#)) o si existen otros ámbitos en los que ha lugar a la aplicación de lo previsto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El tiempo y, sobre todo, los problemas que se presenten en la práctica del Tribunal Supremo nos irán ofreciendo las soluciones.

En ese sentido queda por ver si la modificación del régimen del recurso de casación que para el orden contencioso-administrativo efectuó la [Ley Orgánica 7/2015 de 21 de julio](#), permite que esa previsión, la contenida en el [artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#), conforme a la que el recurso de casación podrá ser admitido a trámite cuando, invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, permite el examen de las cuestiones que, sobre esta materia, la del régimen normativo de las costas procesales en el orden contencioso-administrativo, puedan ser objeto de análisis por medio de esta vía, algo que se antoja complicado.

Entre tanto, las costas procesales seguirán soterradas en el inframundo jurídico, como una cuestión menor e intrascendente, como algo tan irrelevante como molesto, obviando que, con carácter preceptivo, la sentencia habrá de pronunciar el fallo correspondiente (ya sea de inadmisibilidad, de desestimación o de estimación parcial) y que “contendrá además el pronunciamiento que corresponda respecto de las costas” ([artículo 68 de la](#)

Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Por ello conviene tener presente, y no olvidar, el mandato establecido en el [artículo 117 de la Constitución](#) en el que se dispone que “el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”.

Y es que, el proceso, no concluye con la sentencia o la resolución judicial que resuelve de forma definitiva el litigio. Termina con la ejecución de todo lo que establece en su parte dispositiva. Y, ahí, siempre están las costas judiciales.

[1] Denominación que, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Estatuto General de la Abogacía Española (aprobado por el Real Decreto 658/2001, de 22 de junio) “Corresponde en exclusiva la denominación y función de Abogado al Licenciado en Derecho que ejerza profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o el asesoramiento y consejo jurídico”.

[2] Términos empleados por el inciso inicial del apartado primero del artículo 44 del Estatuto General de la Abogacía Española (aprobado por el Real Decreto 658/2001, de 22 de junio) y que son reproducidos por el inciso inicial del apartado primero del artículo 14 del Código Deontológico de la Abogacía Española (aprobado por el Pleno del Consejo General de la Abogacía Española celebrador el 6 de marzo de 2019).

[3] En los términos empleados, como definición general, para el principio de indemnidad por el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (<https://dpej.rae.es/lema/principio-de-indemnidad>).

[4] Las concretas decisiones judiciales en aplicación de la legislación sobre costas procesales competen enteramente al Juez o Tribunal que conoce del correspondiente juicio o recurso, mediante resolución que ha de calificarse de estrictamente discrecional

aunque no arbitraria (SSTC 147/1989, 134/1990 y 146/1991). Con carácter general se estableció para los juicios declarativos el criterio del vencimiento en materia de costas, en el artículo 523 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en virtud de la reforma introducida por la Ley 34/84 de 6 de agosto, criterio que ha mantenido la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, artículo 394, con la única excepción de que el caso presente serias dudas de hecho o de derecho, es lo que se denomina discrecionalidad razonada. Con ello se trata evitar que el sistema del vencimiento sea una consecuencia fatal y automática; pero el criterio general es el de la imposición de costas, de modo que sólo la aplicación discrecional de la excepción debe justificarse, pues exige que concurren circunstancias de extraordinaria importancia, que han de razonarse en su aplicación; mientras que la imposición de las costas ha de entenderse como la consecuencia ordinaria del proceso declarativo. La imposición de las costas a quien pierde no es una sanción a este por su temeridad procesal, sino una aplicación del principio de indemnidad, que predica la contraprestación de los gastos ocasionados al que obtuvo la victoria, para garantizar que quede inalterado su patrimonio por los gastos de un proceso, que ha tenido que padecer para conseguir la efectividad de su derecho (*Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 1 de abril de 2004, recurso de casación 64/2003*).

[5] Estimación o desestimación total que se ha asimilado a los supuestos en los que sin que sea íntegra esa estimación puede (y merece) ser calificada como *estimación sustancial*. Carácter sustancial de la estimación de la demanda ha sido apreciado por esta Sala en diversas resoluciones para justificar la imposición de costas a aquel contra el que la pretensión se ha estimado en sus aspectos más importantes cualitativa o cuantitativamente (*Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2015, recurso 2833/2013*).

Así, “la doctrina de los Tribunales, con evidente inspiración en la «ratio» del precepto relativo al vencimiento, en la equidad, como regla de ponderación a observar en la aplicación de las normas del ordenamiento jurídico, y en poderosas razones prácticas, complementa el sistema con la denominada doctrina de la « estimación sustancial » de la demanda , que, si en teoría se podría sintetizar en la existencia de un «cuasi-vencimiento», por operar únicamente cuando hay una leve diferencia entre lo pedido y lo obtenido, en la práctica es de especial utilidad en los supuestos que se ejercitan acciones resarcitorias de daños y perjuicios en los que la fijación del «quantum» es de difícil concreción y gran relatividad, de modo que,

por mor de la misma, resulta oportuno un cálculo «a priori» ponderado y aproximado, con lo que se evitan oposiciones razonables por ser desproporcionadas las peticiones efectuadas, y además se centra la reclamación en relación al «valor» del momento en que se formula, dejando la previsión de la actualización respecto del momento de su efectividad, a la operatividad de la modalidad que se elija de las varias que en la práctica son posibles” (Cfr. Sentencias de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2006, de 21 de diciembre de 2006, de 8 de marzo de 2007).

[6] Cuantía que se fijará según el interés económico de la demanda y que será calculada de acuerdo con las reglas establecidas a tal efecto en el artículo 251 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y, en su caso, mediante la aplicación de las reglas especiales para casos de procesos con pluralidad de objetos o de partes previstas en el artículo 252 de esa misma Ley procesal.

Sobre esta cuestión, la de la determinación de la cuantía del proceso, se ha de tener en cuenta que el artículo 253.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil dispone que:

El actor expresará justificadamente en su escrito inicial la cuantía de la demanda. Dicha cuantía se calculará, en todo caso, conforme a las reglas de los artículos anteriores.

La alteración del valor de los bienes objeto del litigio que sobrevenga después de interpuesta la demanda, no implicará la modificación de la cuantía ni la de la clase de juicio.

[7] Precepto en el que se establece que:

La sentencia que se dicte en el momento procesal a que se refiere el apartado 8 del artículo anterior, resolverá sobre las costas de la instancia conforme a lo establecido en el artículo 139.1 de esta ley y dispondrá, en cuanto a las del recurso de casación, que cada parte abone las causadas a su instancia y las comunes por mitad. No obstante, podrá imponer las del recurso de casación a una sola de ellas cuando la sentencia aprecie, y así lo motive, que ha actuado con mala fe o temeridad; imposición que podrá limitar a una parte de ellas o hasta una cifra máxima.

[8] Y sin que tampoco exista una doctrina mediante la que se equipare la estimación sustancial con la estimación íntegra (como sucede en la Jurisdicción Civil, como se ha señalado en la nota 5) y, menos aún, para los supuestos en los que se produce una estimación

parcial que, en términos cuantitativo y cualitativos, viene a consistir en una desestimación sustancial de las pretensiones formuladas por la parte recurrente.

[9] Jurisprudencia que como fuente *complementaria* del Derecho requiere de reiteradas resoluciones del Tribunal Supremo, y que aunque tradicionalmente se han identificado con *sentencias* (Cfr. Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2010, recurso 1932/2008, y de 21 de septiembre de 2015, recurso 3073/2013) nada impide que la Jurisprudencia se construya mediante la reiteración de resoluciones judiciales del Tribunal Supremo con forma de *auto* (Cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 1996, recurso 6489/1995).

[10] Con transcripción del Auto de 13 de septiembre de 2017 (Recurso 55/2016) y cita de los Autos de 18 de abril de 2018 (recurso 1026/2017) y 8 de junio de 2018 (recurso 2918/2017), en tanto que se pronuncian en igual sentido.

[11] Términos empleados por el artículo 23.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa al disponer que “en sus actuaciones ante órganos unipersonales, las partes podrán conferir su representación a un Procurador y serán asistidas, en todo caso, por Abogado. Cuando las partes confieran su representación al Abogado, será a éste a quien se notifiquen las actuaciones” y que el apartado tercero de ese mismo artículo excepciona a los funcionarios públicos “en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles” a los que se les permite comparecer por sí mismos.

[12] Prevista en términos equivalentes en el artículo 23.2.1º de la Ley de Enjuiciamiento Civil en cuanto a la excepción de comparecer en juicio por medio de Procurador.

[13] Es más, tampoco existe una norma, por impedirlo la propia estructura de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que traslade a los Juzgados de Paz la resolución de conflictos con una cuantía mínima, como sucede con la previsión establecida en el artículo 47 de la Ley de Enjuiciamiento Civil mediante la que se atribuye “A los Juzgados de Paz corresponde el conocimiento, en primera instancia, de los asuntos civiles de cuantía no superior a 90 euros que no estén comprendidos en ninguno de los casos a que, por razón de la materia, se refiere el apartado 1 del artículo 250”.

[14] En las que se señala, por ejemplo, que “siendo de aplicación al presente incidente de impugnación de costas la LECiv 1/2000, de 7 de enero, la incidencia de impugnación por indebidas de las costas tasadas

debe ser resuelta por sentencia, y la tramitación, en el actual régimen procesal previsto en el artículo 246.5 de la comentada LECiv 1/2000, es simultánea a la impugnación por excesivas”.