

## **El Supremo ratifica la doctrina que declara que la ausencia de resolución expresa no excluye el criterio de vencimiento para la imposición de costas**

**Se plantea en el recurso si cabe excluir la condena en costas cuando lo impugnado jurisdiccionalmente sea una desestimación presunta. Señala la Sala que el art. 139 de la LCA tiene instaurado el criterio del vencimiento en materia de costas, sin que el legislador haya previsto un régimen singularizado cuando lo impugnado sea una desestimación presunta.**

Declara el Tribunal que, ratificando la doctrina fijada en reciente sentencia, la ausencia de resolución expresa no excluye el criterio del vencimiento, que es la regla general y primaria para la imposición de costas; y ello sin perjuicio de que el órgano judicial que dicte la resolución pueda estimar y razonar que esa ausencia de resolución expresa ha generado dudas de hecho o de derecho en el debate procesal, acogiendo la excepción que el art. 139 autoriza.

### **TRIBUNAL SUPREMO**

#### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección 5.ª**

#### **Sentencia 1443/2022, de 08 de noviembre de 2022**

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 197/2022

Ponente Excmo. Sr. INES MARIA HUERTA GARICANO

En Madrid, a 8 de noviembre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 197/22, interpuesto por la representación procesal de D. Daniel, contra la Sentencia -27 de octubre de 2021- de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo n.º 279/21, deducido frente a la desestimación presunta de su reclamación de responsabilidad patrimonial formulada el 12 de agosto de 2020.

Compareció como parte recurrida el Sr. Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta.

Ha sido ponente la Excmo. Sra. D.ª Inés Huerta Garicano.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Antecedentes:

1) El 12 de agosto de 2020, el aquí recurrente formuló reclamación de responsabilidad patrimonial - daños morales y patrimoniales- por funcionamiento anormal en la tramitación de las Diligencias Previas 5612/09 del Juzgado de Instrucción n.º 6 de Sevilla -en las que, junto con otros ocho, fue encausado por el caso "MERCASEVILLA, S.A."- posterior P. Abreviado n.º 505/15 del Juzgado de lo Penal n.º 13 de Sevilla, que dictó (12/6/17) sentencia absolutoria.

2) Frente a su desestimación presunta, se interpuso recurso contencioso-administrativo (n.º 279/21), turnado a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que dictó sentencia desestimatoria el día 27 de octubre de 2021.

SEGUNDO.- La sentencia impugnada:

La sentencia aquí recurrida, en lo que a este recurso de casación interesa, declaraba: ““De conformidad con el art. 139-1 de la LRJCA de 13 de julio de 1998, en la redacción posterior a la reforma operada por la Ley 37/2011 de 10 de octubre, en materia de costas rige el principio del vencimiento de tal manera que las costas se impondrán a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones sin que sea apreciar que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho”“.

TERCERO.- Preparación y admisión del recurso de casación:

La representación procesal de D. Daniel preparó recurso de casación frente a la precitada sentencia, por infracción del artículo 139, apartados 1 y 4, de la LJCA, puesto en relación con el artículo 9.3 CE. Identifica como supuestos de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, los contenidos en los apartados a) y b) del art. 88.2. LJCA, invocando como resoluciones de contraste -en las que se ha determinado el criterio de no imponer las costas al administrado cuando la demanda se dirija frente a la desestimación presunta en vía administrativa por falta de respuesta de la Administración en el plazo legalmente previsto para ello- las siguientes: sentencia N.º 74/2018 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sede en Málaga, de fecha 22 de enero de 2018; sentencia N.º 444/2021 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Murcia (Secc. Primera), de 24 de septiembre de 2021; sentencia N.º 642/2019 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Secc. Segunda), de 23 de julio de 2019; sentencia N.º 987/2021 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid (Secc. Primera), de 27 de septiembre de 2021; o Sentencia N.º 778/2021 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Madrid, de 5 de octubre de 2021.

Por Auto -12 de enero de 2022- de la Sala de Instancia se tuvo por preparado el recurso, y tras el emplazamiento de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, con remisión del expediente administrativo y de las actuaciones, comparecieron en forma y plazo ambas partes.

La Sección de Admisión de esta Sala Tercera dictó Auto -16 de marzo de 2022 - por el que se admitía el recurso de casación con base en el artículo 88.2.a) LJCA, ““...., justificando la necesidad de que se fije jurisprudencia -en tanto la decisión de la sentencia impugnada contrasta con numerosas sentencias de otros Tribunales Superiores de Justicia- sobre si deben imponerse las costas procesales al administrado cuando la demanda se dirija frente a la desestimación presunta en vía administrativa por falta de respuesta de la Administración en el plazo legalmente previsto ““.

En el Auto se recuerda que este Tribunal Supremo se ha pronunciado en sentencia de 12 de marzo de 2020 (rec. 7708/2018), sobre la cuestión análoga.

CUARTO.- Interposición del recurso:

En el escrito de interposición, se transcribe parte de nuestra Sentencia n.º 376/20, de 12 de marzo, "Pues bien, lo que se cuestiona en el presente recurso de casación es determinar si ese criterio exclusivo de imposición de costas para la primera o única instancia puede alterarse en aquellos concretos supuestos en que el recurso se promueva por quien, habiendo efectuado una petición a la Administración, no viera resuelta dicha petición.....Pues bien, así suscitado el debate es evidente que los términos del precepto ---el gramatical es el primer criterio interpretativo que aconseja el artículo 3 del Código Civil (LEG 1889, 27) --- no ofrece duda alguna en que solo el criterio del vencimiento debe servir para hacer el pronunciamiento sobre costas que se impone a toda resolución que ponga fin al proceso o sus incidentes. Constituye un principio general el de que donde el Legislador no distingue no puede hacerse distinciones, y los términos del precepto procesal es claro al respecto, como se ha dicho, sin que esté de más señalar que dadas las peculiaridades de la institución del silencio administrativo, el propio legislador procesal lo ha tomado en consideración en el desarrollo del

proceso, existiendo preceptos especiales en los diferentes trámites del mismo (en este sentido artículos 25.1.º; 36.4.º; 46.1.º, etc.). Ello refuerza interpretar el silencio del precepto respecto de las especialidades de cuando se impugna una resolución presunta, porque si el Legislador procesal, en esa concreta materia, no ha establecido especialidad alguna, no resulta procedente establecerla por la vía interpretativa que se propone en la argumentación del recurso de casación, a tenor de lo que se razona en el escrito de interposición.

Ahora bien, precisamente retomando aquel criterio ya establecido por la jurisprudencia respecto del amplio margen que se confiere por el legislador en el criterio de imposición de costas procesales, obliga a hacer matizaciones a la interpretación literal que se ha expuesto.

En efecto, no puede perderse de vista que en mismo artículo 139.1.º de la Ley Jurisdiccional, establece una excepción al criterio del vencimiento, el de aquellos supuestos en que el Tribunal sentenciador "aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho". Bien es verdad que esas "dudas" (" tener dificultad para decidirse por una cosa o por otra "), deben entenderse referidas a las pretensiones que se accionan en el proceso, en el sentido de que no existe evidencia sobre la procedencia o no de dichas pretensiones, conforme a las normas y jurisprudencia aplicables, generando esa dificultad sobre la aceptación o no de las mismas. Y será el debate procesal el que podrá poner de manifiesto su concurrencia o no cuando el objeto del recurso sea un acto presunto, en el bien entendido de que salvo supuestos de extrema evidencia, una cierta dificultad es consustancial a todo proceso en que los derechos más palmarios pueden verse dificultados por cuestiones de las más variadas naturalezas, incluidas las procesales; de ahí que la existencia de esas dudas deben suponer un plus de dificultad.

Se quiere con lo expuesto poner de manifiesto que no caben criterios generales en la interpretación del precepto, sino que deberá estarse al caso concreto y determinar, atendidas las circunstancias del mismo, determinar cuando existe ese presupuesto legal, con la ineludible exigencia de que esa valoración se razone en las resoluciones que decidan sobre las costas, como expresamente y reforzadamente impone el referido artículo 139.1.º.

Pues bien, nada impide que esa dudas pueden estar generadas por la falta de resolución expresa por parte de la Administración, cuando tiene impuesta la obligación legal de dictar resolución expresa - que puede serle exigida por los ciudadanos que le efectúen peticiones, como ponen de manifiesto los artículos 22, en relación con el 24, de la actual Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (RCL 2015, 1477) -, incluso en el presente supuesto, la misma parte recurrente pone de manifiesto que esa falta de resolución expresa le ha impedido poder conocer los hechos de la desestimación de su petición. Es decir, nada impide que esa falta de resolución expresa, cuando el Tribunal que decida el debate lo estime procedente y lo motive, pueda llevar a considerar que genera esas dudas de hecho o de derecho, que permitirían dejar de aplicar el criterio del vencimiento.

De lo expuesto cabe concluir, de una parte, que no puede estimarse como regla general, como parece pretenderse en el recurso, que la ausencia de resolución expresa genera excluir el criterio del vencimiento, que es la regla general y primaria para la imposición de costas.

Y ello sin perjuicio de que el Tribunal que dicte la resolución que ponga fin al proceso o sus incidentes, pueda estimar y razonar, que esa ausencia de resolución expresa ha generado dudas de hecho o de derecho en el debate procesal, acogiendo la excepción que el mismo precepto procesal autoriza".

No obstante ello, el recurrente no encuentra óbice para aceptar que puedan existir circunstancias muy específicas en las que sí sería posible encontrar un criterio general para entender que concurre la excepción de la regla general del vencimiento en la imposición de las costas. La clave es que la resolución de una pretensión por silencio administrativo es en sí misma una circunstancia específica

que puede (y debe) ser tenida en cuenta para modular el automatismo en la aplicación del artículo 139.1 LJCA. No cabe perder de vista que, aunque desgraciadamente frecuente en la práctica, la desestimación por silencio de las pretensiones de los administrados es una patología del funcionamiento de la Administración y así se ha de matizar. La fijación de un criterio específico en materia de costas cuando se recurre ante el silencio de la Administración no impide desconocer el criterio general del artículo 139.1 LJCA, sino asumir que un fenómeno patológico como el del silencio tiene riesgos específicos propios que permiten considerarlo como una circunstancia concreta que se debe tener en cuenta a estos efectos.

Concluyó instando una sentencia “que fije como doctrina jurisprudencial que, por norma general, puede entenderse que concurren serias dudas de hecho o de derecho y que, por ello, no procede la imposición de las costas procesales cuando, por el incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver, el administrado acude a la vía jurisdiccional recurriendo un acto administrativo presunto desestimatorio de su reclamación en vía administrativa.

Subsidiariamente, procede que esta honorable Sala fije como doctrina jurisprudencial que no procede la imposición de las costas procesales en su totalidad cuando, por el incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver, el administrado acude a la vía jurisdiccional recurriendo un acto administrativo presunto desestimatorio de su reclamación en vía administrativa.”

#### QUINTO.- Oposición

El Sr. Abogado del Estado recuerda el principio general de que donde el Legislador no distingue no puede hacerse distinciones, y los términos del precepto procesal son claros al respecto. Dadas las peculiaridades de la institución del silencio administrativo, el propio legislador procesal lo ha tomado en consideración en el desarrollo del proceso, existiendo preceptos especiales en los diferentes trámites del mismo (en este sentido artículos 25.1.º; 36.4.º; 46.1.º, etc.). Ello refuerza la interpretación de que el legislador procesal no ha establecido especialidad alguna cuando se impugna un acto presunto, por lo que no resulta procedente establecerla por la vía interpretativa que se propone en la argumentación del recurso de casación, a tenor de lo que se razona en el escrito de interposición.

Ahora bien, precisamente retomando aquel criterio ya establecido por la jurisprudencia respecto del amplio margen que se confiere por el legislador en el criterio de imposición de costas procesales, obliga a hacer matizaciones a la interpretación literal que se ha expuesto, pues no puede perderse de vista que en mismo artículo 139.1.º de la Ley Jurisdiccional, se establece una excepción al criterio del vencimiento, en los supuestos en que el Tribunal sentenciador "aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho". La existencia de esas dudas deben suponer un plus de dificultad.

A su juicio, no caben criterios generales en la interpretación del precepto, sino que deberá estarse al caso concreto y determinar, atendidas las circunstancias del mismo, determinar cuando existe ese presupuesto legal, con la ineludible exigencia de que esa valoración se razone en las resoluciones que decidan sobre las costas, como expresamente y reforzadamente impone el referido artículo 139.1.º.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### PRIMERO.- Objeto del recurso:

La Sección de Admisión ha circunscrito el debate procesal a que esta Sección de Enjuiciamiento determine -con interpretación del artículo 139.1.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa- sí cabe excluir la condena en costas cuando lo impugnado jurisdiccionalmente sea una desestimación presunta.

El tratamiento de las costas procesales en el Orden Contencioso-Administrativo se encuentra recogido en el art. 139 LJCA, al que hay que añadir referencias puntuales en sus arts. 61.5; 74.6; 78.5; 90.8; 92.4; y 93.4.

Según criterio muy reiterado de este Tribunal Supremo, el precepto contiene un sistema cerrado y completo que imposibilita, salvo remisión expresa -como sucede en materia de tasación de costas-, la aplicación supletoria de la LEC.

El art. 139 LJCA (en la redacción dada por la Ley 37/11, modificado por L.O. 7/15) instauró el criterio del vencimiento en materia de costas, presente en el proceso civil.

Dicho precepto, dispone:"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".

Se introduce, pues, una cláusula de mitigación del rigor del vencimiento que queda a la apreciación motivada del Juzgador (que no puede ser revisada en casación), cuando advierta "serias" dudas de hecho o de derecho. Las dudas han de ser "serias", es decir tener entidad suficiente para excepcionar el régimen general, y la motivación suele ser parca, traducándose en fórmulas más o menos estereotipadas de estilo: "derivadas de la complejidad y diversidad de la controversia". Y en esa apreciación motivada del Juzgador puede incluirse el silencio administrativo, cuando haya generado serias dudas de hecho o de derecho para la resolución del pleito.

Igualmente, y en lo que aquí interesa, su apartado 4, prevé, con carácter general, la posibilidad de limitar la cuantía de las costas: "La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". Decisión que queda también a criterio del Juzgador, sin necesidad, en este caso, de ningún tipo de motivación.

De cuanto queda expuesto, es claro que el Legislador no ha previsto un régimen singularizado en materia de costas cuando lo impugnado sea una desestimación presunta (ficción legal encaminada a posibilitar el acceso a la vía jurisdiccional cuando no existe una resolución expresa), sin que, por vía de un pronunciamiento jurisprudencial, pueda establecerse un nuevo régimen, ya que los Tribunales, sin excepción, están vinculados a la Ley, y dada la claridad de sus términos, no cabe otra interpretación que la gramatical ( art. 3 C. Civil).

SEGUNDO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo:

Ratificando la doctrina fijada en nuestra Sentencia n.º 376/20, de 4 de marzo (casación 7.708/18), declaramos que la ausencia de resolución expresa no excluye el criterio del vencimiento, que es la regla general y primaria para la imposición de costas. Y ello sin perjuicio de que el Tribunal que dicte la resolución, pueda estimar y razonar, que esa ausencia de resolución expresa ha generado dudas de hecho o de derecho en el debate procesal, acogiendo la excepción que el mismo precepto procesal autoriza.

TERCERO.- Procede, en consecuencia, desestimar el recurso de casación. Sin costas ( art. 93 LJCA).

## FALLO

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

PRIMERO.- Se fija como doctrina interpretativa del art. 139.1.4 LJCA la establecida en el precedente F.D. Segundo.

SEGUNDO.-Desestimar el recurso de casación número 197/22, interpuesto por la representación procesal de D. Daniel, contra la Sentencia -27 de octubre de 2021- de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

TERCERO.- Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El Magistrado Excmo. Sr. D. Fernando Román García voto en Sala y no pudo firmar, haciéndolo en su lugar el Excmo. Sr. Presidente de la Sección.