

Nº 19
Tercer trimestre 2019

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 19. Septiembre 2019

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.



D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a. Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

SUMARIO

EDITORIAL	
El Consejo de Redacción	9

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

OBLIGACIONES DE BUEN GOBIERNO EN EL ÁMBITO LOCAL.

D. José Manuel Bejarano Lucas 15

LOS ASPECTOS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

D^a. M^a Elena Moleón Alberdi 87

LA IMPOSICIÓN DE COSTAS EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL ARTÍCULO 539.2 DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora..... 137

SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO

PODER CONSTITUYENTE SUBNACIONAL - ¿MITO O REALIDAD?

D. José Adércio Leite Sampaio 161

BASES DE PUBLICACIÓN..... 207

EDITORIAL

Nos complace presentar el número decimonoveno de la revista Gabilex, con contenidos variados y sumamente interesantes para nuestros lectores.

El primer artículo es una contribución de D. José Bejarano Lucas, sobre “Las obligaciones de buen gobierno en el ámbito local”. El autor analiza con brillantez las principales peculiaridades que supone la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el seno de las organizaciones locales, así como las dificultades para su aplicabilidad fruto en buena medida de una deficiente técnica legislativa en ciertos aspectos nucleares referidos a la Administración local, lo que se ha traducido en la práctica en la nula aplicación del régimen sancionador que garantiza el cumplimiento del Estatuto del “buen gobernante local”.

El trabajo acaba con una serie de recomendaciones muy interesantes a fin de dotar de efectividad real al “Estatuto del Buen Gobernante Local”.

El segundo artículo sobre las “Las cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública” es fruto de D^a M^a Elena Moleón Alberdi. La autora aborda desde el análisis del Derecho comunitario como desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español, el origen de una de las principales novedades de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, como es la obligación de



incluir aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública. La Ley 9/2017 supone un avance cualitativo y cuantitativo muy importante en las referencias a las cuestiones sociales y medioambientales en la contratación pública, siguiendo los planteamientos de la nueva Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y yendo incluso más allá en determinadas cuestiones. El artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, dedicado al objeto y finalidad de la ley, prevé la incorporación de criterios sociales en la contratación pública, en sus distintas fases.

Por último, la efectividad de la incorporación de cláusulas sociales y/o medioambientales en los pliegos, pasa por establecer y reforzar los mecanismos existentes para su control y seguimiento, siendo éste aspecto el verdadero nudo gordiano de la contratación en general.

El tercer artículo es una contribución práctica y muy interesante de D. Leopoldo J. Gómez Zamora sobre “La imposición de costas en la ejecución de sentencias en el orden contencioso-administrativo y la aplicación supletoria del artículo 539.2 de la ley de enjuiciamiento civil”. El autor analiza si procede la imposición de costas en la ejecución de sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativa sin que exista una condena expresa en auto o sentencia por aplicación supletoria del artículo 539.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; o si por el contrario no procede la aplicación supletoria existiendo una regulación concreta que sigue, con matices, el criterio de la condena por vencimiento.

En la sección internacional coordinada por D. Jaime Pintos, se ofrece al lector un interesante artículo “Poder Constituyente Subnacional – ¿Mito o Realidad?” de D.

José Adércio Leite Sampaio. En él, el autor hace una reflexión sobre la competencia de las entidades subnacionales para elaborar su propia Constitución. Materia que, sin duda, es considerada por la doctrina como uno de los elementos caracterizadores del Estado federal.

Desde el Consejo de Redacción les invitamos a disfrutar de la lectura de este número.

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES

**LA IMPOSICIÓN DE COSTAS EN LA
EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL ORDEN
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y LA
APLICACIÓN SUPLETORIA DEL ARTÍCULO
539.2 DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL.**

“THE IMPOSITION OF COSTS IN THE EXECUTION OF
JUDGMENTS IN THE CONTENT-ADMINISTRATIVE
ORDER AND THE SUPPLEMENTARY APPLICATION OF
ARTICLE 539.2 OF THE CIVIL RULING LAW”

Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la
Administración.

Resumen: Este trabajo analiza si procede la imposición de costas en la ejecución de sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativa sin que exista una condena expresa en auto o sentencia por aplicación supletoria del artículo 539.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; o si por el contrario no procede la aplicación supletoria existiendo una regulación concreta que sigue, con matices, el criterio de la condena por vencimiento.



Palabras clave: costas, ejecución sentencias, contencioso-administrativo, aplicación supletoria Ley Enjuiciamiento Civil, artículo 539.2 LEC.

Abstract: This paper analyzes whether the imposition of costs in the execution of judgments in the contentious-administrative jurisdiction proceeds without there being an express conviction in an order or judgment by supplementary application of article 539.2 of Law 1/2000, of January 7, on Prosecution Civil; or if on the contrary we do not proceed to the supplementary application, there is a specific regulation that follows, with nuances, the criterion of the winning sentence.

Key words: costs, execution of sentences, contentious-administrative, supplementary application Civil Procedure Law, article 539.2 LEC.

Sumario:

I. INTRODUCCIÓN. II. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. A) Las costas en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. B) Las costas en la ejecución y la aplicación supletoria del artículo 539.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. C) La aplicación supletoria del artículo 539.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa III. POSICIONES SOBRE LAS COSTAS EN LA EJECUCIÓN A) Favorable a las costas sin necesidad de imposición, aplicación supletoria del artículo 539.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. B) No favorables a las costas en la ejecución sin imposición. IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se va a tratar una cuestión relativamente accesoria del derecho procesal contencioso-administrativo pero que ha generado cierto debate y ha provocado decisiones judiciales encontradas por lo que merece nuestra atención para plantear las alternativas y brindar al lector una opinión razonada sobre la procedencia de la exacción de determinadas costas en el proceso contencioso.

Concretamente analizaremos si procede la imposición de costas en la fase de ejecución de sentencias en el ámbito contencioso-administrativo, cuando no existe sentencia o auto que las imponga expresamente. De forma aún más precisa se analizará si *ope legis* procede el pago de las costas a favor del ejecutante por actuaciones en el marco de la ejecución que no dan lugar a un incidente o a dictar un auto. El paradigma de supuesto en el que se plantea el debate es cuando la parte ejecutante reclama las costas por la interposición de la llamada demanda ejecutiva sin que exista condena en auto o resolución al efecto. Esta controversia, jurídicamente, se plantea en torno a la cuestión de si es aplicable supletoriamente el contenido del artículo 539.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC). Esta última es la piedra angular sobre la que descansa la controversia y cuya respuesta determinará el resultado del debate.

Analizaremos en qué términos se plantea la cuestión, cuáles son las posturas y argumentos que abonan una y otra posición y cuál es, desde el prisma de este autor, la más razonada. En cualquier caso, el carácter excepcional e incidental del problema que se plantea en el marco de una ejecución unido a la escasa cuantía que supone en relación con el montante final y al sistema de recursos;



hacen que resulte difícil predicar una posición única o una decisión del Tribunal Supremo que zanje el tema. Sobre este último aspecto cabe afirmar que los pronunciamientos relativos a las costas impuestas por los tribunales de instancia no son, en principio, revisables en casación si bien puede considerarse que algún aspecto o pronunciamiento pueda tener interés casacional en el nuevo recurso. Así ha ocurrido en un asunto similar pero no idéntico que se analizará al cuestionarnos la aplicación supletoria de la normativa procesal civil a la ejecución contencioso-administrativa.

Tampoco constitucionalmente es sencillo que el asunto sea planteado por esta vía ya que las costas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa es una cuestión de legalidad ordinaria (STC 172/2009, de 9 de julio) la imposición de las costas del proceso no implica, en principio, lesión alguna del derecho a la tutela judicial efectiva, sino ejercicio propio de la función que el órgano judicial tiene encomendada en el art. 117.3 CE (STC 170/2002, de 30 de septiembre, FJ 17; y ATC 416/2003, de 15 de diciembre , FJ 2).

A la espera de un pronunciamiento judicial definitivo nos atreveremos en este texto a analizar las posibles respuestas y soluciones al planteamiento de la cuestión.

II. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.

A) Las costas en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

El artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) es claro en cuanto a la imposición de las costas

señalando que se impondrán, además de en la primera o única instancia, *al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren*, y en este caso se impondrán 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.

La imposición de las costas al vencimiento no era el criterio originario de la LJCA que en su versión inicial⁵⁶ exigía, en la primera instancia, para imponer las costas, que se razonase debidamente la mala fe o temeridad de la parte condenada al sostener su acción o interponer el recursos, o que la no imposición hiciera perder la finalidad del recurso. En las demás instancias se preveía que se impondrían 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. Este primer modelo de imposición de costas, predominantemente subjetivo, pasó a convertirse en un modelo objetivo.

⁵⁶ Como señala la STS de 17 de julio de 2019 (rec. 6511/2017) *Antes de la aprobación de dicha Ley 29/1998, hubo otros modelos en materia de costas, de hecho, el Proyecto de Ley difiere en esta cuestión de la Ley finalmente aprobada. Después de su aprobación han visto la luz, al menos, una Propuesta de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, fechada en 2013 y una Proposición de Ley, fechada en 2017, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en materia de costas del proceso, que incluyen aspectos relativos a las costas, en particular en primera o única instancia, y, asimismo, en relación con las costas en el allanamiento.*



La Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, modificó el precepto imponiendo las costas al vencimiento en primera o única instancia, diciendo que *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.*

Por último, 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, modifica el artículo 139 de la LJCA, para adaptarlo al nuevo recurso de casación, que queda redactado del siguiente modo y con esta numeración:

«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 93.4.

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.»

De la redacción del apartado primero del artículo 139 LJCA se colige que el órgano judicial «al dictar sentencia o al resolver por auto» los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren deberá pronunciarse sobre las costas. El problema se plantea cuando no existe sentencia o resolución que se haya pronunciado sobre la procedencia de las costas. En este marco, en el ámbito contencioso-administrativo, surge la cuestión de si proceden las mismas cuando en ejecución de una sentencia de dicho orden jurisdiccional no se dicta un auto que imponga las costas, pero la parte ejecutante pretende que se tasen e impongan por la demanda ejecutiva que en su momento ha podido presentar.

B) Las costas en la ejecución y el artículo 539.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil

La petición de que se abonen costas en la ejecución, al margen de las que expresamente se impongan en auto o sentencia, no es irrazonable ya que se basa en la



aplicación supletoria del contenido del artículo 539.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC). Se analizará después si efectivamente se puede o no aplicar tal precepto de forma supletoria pues esa será la clave para resolver la cuestión.

El artículo 539.2 de la LEC establece que «En las actuaciones del proceso de ejecución para las que esta ley prevea expresamente pronunciamiento sobre costas, las partes deberán satisfacer los gastos y costas que les correspondan conforme a lo previsto en el artículo 241 de esta ley, sin perjuicio de los reembolsos que procedan tras la decisión del Tribunal o, en su caso, del Letrado de la Administración de Justicia sobre las costas.

Las costas del proceso de ejecución no comprendidas en el párrafo anterior serán a cargo del ejecutado sin necesidad de expresa imposición, pero, hasta su liquidación, el ejecutante deberá satisfacer los gastos y costas que se vayan produciendo, salvo los que correspondan a actuaciones que se realicen a instancia del ejecutado o de otros sujetos, que deberán ser pagados por quien haya solicitado la actuación de que se trate.»

Conforme a este precepto en la jurisdicción civil las costas del proceso de ejecución, incluso que no se declaren expresamente, serán a cargo del ejecutado sin necesidad de expresa imposición. Por ejemplo, las procedentes de la presentación de demanda ejecutiva.

Antes de proseguir con el análisis de si es aplicable la normativa procesal civil en materia de costas en la ejecución, hemos de mencionar que la ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo tiene su propia regulación en los artículos 103 a 113 de la LJCA. El enfoque de la norma se dirige usualmente a la ejecución de una sentencia por parte de la

Administración ya que normalmente lo que se recurre es un acto o disposición de la Administración y en caso de desestimarse el recurso dicho ente público tiene capacidad para ejecutar sus actos y resoluciones⁵⁷. Por ello, la regulación de la ejecución tiene sus propias particularidades. Por ejemplo, en caso de ejecución forzosa dineraria o de cantidad líquida (art. 106.3 LJCA) la autoridad judicial tiene la facultad de incrementar en dos puntos el interés legal a devengar, siempre que apreciase falta de diligencia en el cumplimiento. Es decir, aunque el ejecutante deba instar la ejecución forzosa por demanda ejecutiva la propia norma prevé un recargo ante la falta de diligencia, que habrá de ser apreciada expresamente. Se le otorgan al órgano judicial facultades específicas para decidir tanto sobre las costas como sobre determinados aspectos de la ejecución ya que los intereses que deben primar la actuación administrativa son públicos y por tanto dignos de consideración. Hasta tal punto llega la regulación en materia de ejecución que, muy excepcionalmente, podría no ejecutarse una sentencia por causas de utilidad pública o de interés social. Señalamos todas estas circunstancias para poner de manifiesto que existe una regulación específica en materia de ejecución de sentencias en el orden contencioso-administrativo que podría no ser completa y que pudiera integrarse o completarse con otras normas pero que tiene su propia coherencia.

⁵⁷ Así por ejemplo señala el artículo 104.1 LJCA *Luego que sea firme una sentencia, el Secretario judicial lo comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquél.*



En este sistema de ejecución, conforme al artículo 109 LJCA, mientras no conste la total ejecución de la sentencia, las partes interesadas podrán promover incidente de ejecución que se resolverá mediante auto, que debería hacer pronunciamiento sobre las costas en la ejecución. Lo lógico sería estar a dicho auto en lo que se refiere a las costas de la ejecución pero el caso que aquí se analiza se refiere a dos supuestos: bien se ha presentado demanda ejecutiva para promover la ejecución forzosa y se ha ejecutado sin necesidad de incidente o auto que se pronuncie sobre las costas, bien se dicta auto pero o no impone dichas costas al ejecutado o simplemente no se pronuncia. El ejecutante podría pedir la exacción de las costas, de la ejecución y al menos la de la demanda ejecutiva, veremos a continuación la justificación.

C) La aplicación supletoria del artículo 539.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

Como se ha visto el artículo 139.7 LJCA establece que *las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil* y el artículo 539.2 de la LEC por su parte afirma que las costas del proceso de ejecución para las que la LEC no prevea expresamente pronunciamiento serán a cargo del ejecutado sin necesidad de expresa imposición.

La disyuntiva se traduce en dirimir si la LJCA tiene una regulación completa sobre las costas, por lo que sin expresa imposición no procede la condena; o si, por el contrario, la LJCA debe ser integrada con las previsiones de la LEC, que para el caso concreto de la ejecución de

sentencias prevé la posibilidad de que se puedan generar costas en la ejecución sin necesidad de pronunciamiento previo.

La jurisprudencia no ha resuelto aún esta cuestión pero sí existen pronunciamientos judiciales de órganos de instancia y pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre asuntos similares. La doctrina jurisdiccional sobre el concreto objeto de estudio que nos ocupa lo analizaremos más adelante. Podemos centrarnos ahora en lo que ha declarado el Alto Tribunal.

Tanto la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 29 de junio de 2015 (recurso 404/2014) como la STS de 22 de mayo de 2018 (recurso de casación 54/2017)⁵⁸ sobre la aplicación del artículo 139 de la LJCA _en relación con la imposición de la condena al pago de las costas en los supuestos de terminación del procedimiento por satisfacción procesal_ parten de la base de que la LJCA deroga a la LEC, por el brocardo *lex specialis derogat generalis*, cuando la primera contiene una regulación completa de la materia. El hecho de que en estos casos se apreciara una regulación completa de las costas en el artículo 139 de la LJCA no impide la aplicación supletoria

⁵⁸ Señala la STS de 22 de mayo de 2018 « (...) no cabe en el ámbito del orden jurisdiccional contencioso-administrativo el acogimiento sin más, de forma mecánica e irreflexiva, de las distintas fórmulas previstas por la LEC (...)Y es que, aun sin negar la existencia de algunas aproximaciones, como acredita la propia incorporación del criterio objetivo del vencimiento en el supuesto de acordarse la estimación del recurso contencioso administrativo o su desestimación (o, en su caso, su inadmisibilidad) (artículo 139.1 LJCA), sigue sin resultar del todo coincidente la lógica de ambos procesos, civil y contencioso-administrativo, y ello excluye la recepción mecánica y acrítica de las reglas propias de unos procesos en los otros.»



de la LEC como prevé el artículo 4 LEC⁵⁹, y la disposición final primera de la LJCA; pero solo para los supuestos en que se aprecie laguna normativa.

Merece especial mención la Sentencia del Pleno del Tribunal Supremo dictada el 17 de julio de 2019 (rec.6511/2017) cuyas consideraciones pueden arrojar algo de luz sobre el asunto. Esta resolución del Pleno del Tribunal Supremo mantiene la misma posición que las anteriores sobre la aplicación supletoria de la LEC defendiendo de forma clara que la LJCA da una respuesta completa a las costas procesales en el artículo 139 acogiendo el criterio del vencimiento. Es cierto que se reconoce que el desplazamiento de la LEC en materia de costas procesales no es absoluto; en algunos casos incluso la propia normativa contiene una remisión expresa, por ejemplo, respecto al procedimiento de tasación; pero el legislador ha establecido en el artículo 139 de la LJCA unos criterios propios para la jurisdicción que incluyen la una remisión al criterio subjetivo del juzgador. Condena y tasación de costas son dos conceptos distintos. Será el órgano judicial quien, en materia de costas, habrá de atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, estando excluida la revisión de su criterio en casación, puesto que el juez de instancia puede imponer e incluso moderar las mismas, *la imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*. Una vez impuestas conforme a la LJCA se podrán tasar siguiendo la LEC, podría decirse.

⁵⁹ (...) *en defecto de disposiciones en las leyes que regulan los procesos penales, contencioso-administrativos, laborales y militares, serán de aplicación, a todos ellos, los preceptos de la presente Ley (...)*

En los casos mencionados el interés casacional residía en si se deben imponer las costas procesales a la Administración que se allanó a las pretensiones de la parte demandante en el plazo de contestación a la demanda. La respuesta, y por tanto la jurisprudencia, quedó fijada en el sentido de entender que la regla objetiva del vencimiento es la que deriva de lo dispuesto en el artículo 139 LJCA, y, por consiguiente, resulta procedente la imposición de costas, salvo criterio subjetivo del juzgador, quien habrá de atender a las circunstancias concurrentes en cada caso y quien, igualmente podrá también acudir a la moderación del criterio objetivo.

En resumen, puede decirse que la regla del vencimiento prevista en el artículo 139 LJCA se configura como un criterio adoptado por el legislador y una regulación completa que agotaría la materia de costas _en lo que se refiere a la imposición_ sin necesidad de aplicar supletoriamente la LEC. Este criterio adoptado en materia de allanamiento parece ser fácilmente extrapolable *mutatis mutandi* a la ejecución de sentencias donde el incidente de ejecución puede terminar con un auto que se pronuncie sobre las mismas bajo el criterio del vencimiento.

Así planteada la cuestión analizaremos a continuación las decisiones judiciales que en diferente sentido se han pronunciado sobre las materias y las razones de dichas decisiones.

III. POSICIONES SOBRE LAS COSTAS EN LA EJECUCIÓN.

A) Favorable a las costas sin necesidad de imposición, aplicación supletoria del artículo 539.2



de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Por un lado podemos mencionar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 29 marzo de 2012 (recurso 15/2012)⁶⁰ que ratifica varios autos en el mismo sentido⁶¹ aplicando supletoriamente el artículo 539.2 de la LEC y declarando que procede el pago de costas incluso sin necesidad de imposición, por ministerio de la ley. Añade la sentencia que por lo que respecta a las costas de la ejecución, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa no determina reglas sobre su imposición mientras que en el artículo 539.2 LEC sí se establece una regla específica. Nuevamente razona la Sala que *incluso sin necesidad de imposición, corresponde al ejecutado el pago de las costas relativas a todos los escritos presentados por el actor para lograr activar la diligencia de la Administración en la ejecución, cuando no se trate de planteamiento de incidentes que requieran de la resolución contradictoria de puntos de hecho o de derecho, casos, estos últimos, en los que el Juez habrá de valorar específicamente la imposición o no de costas, para lo cual sí será necesario atender al criterio de la temeridad o mala fe del art. 139 LJCA (...).*

Abundando más en las anteriores reflexiones, podemos señalar cómo resulta evidente que el art. 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

⁶⁰ FJ 2º Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sección 2ª, nº82/2012 de 29 marzo de 2012, recurso 15/2012 (Ponente Don Jaime Lozano Ibañez).

⁶¹ Dictados en el recurso 855/99, o en el seno de las ejecutorias 3/2001, 130/2001 o 1085/2008, según la propia sentencia.

sólo regula la cuestión de las costas en relación con la sentencia o bien con autos que resuelvan incidentes; en tales casos -también si se trata de un incidente en fase de ejecución-, las costas deberán ser impuestas o no expresamente, como decimos, sobre la base del criterio de temeridad o mala fe del art. 139. En las demás actuaciones de ejecución (así, los habituales escritos del titular del derecho reconocido en sentencia para que se proceda a la ejecución forzosa, o se intime al cumplimiento, o se active éste, etc.), resulta de aplicación la Ley de Enjuiciamiento Civil y por tanto las costas de estos escritos corresponden al ejecutado, incluso sin necesidad de expresa imposición por el tribunal. Ello es así por aplicación subsidiaria de la Ley de Enjuiciamiento Civil (D.F. 1ª de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa); además de esta aplicación subsidiaria, cabe efectuar la reflexión de que si bien es cierto que un incidente, incluso en ejecución, puede resultar justificado y por tanto no merecer las costas el ejecutado que lo haya promovido o se haya opuesto al mismo, parece carente de cualquier justificación que el ejecutante deba soportar los costes de escritos tendentes únicamente a que el ejecutado cumpla lo que la sentencia o auto ya indicó que debía cumplir, y sabe que debe cumplir.

El órgano judicial en este caso fue más allá puesto que se había dictado expresamente un auto sin imponer las costas pese a lo cual se entendió que al margen de la decisión judicial debían imponerse a la Administración las costas por la demanda ejecutiva: *Es cierto que en el caso de autos se dictó un auto y que hay apariencia de haberse trabado un incidente. Sin embargo, la apariencia no consigue ocultar que en el incidente en cuestión no había cuestión de hecho ni de derecho implicada fuera de la petición del actor de que se abonase, de una vez por todas, la cantidad debida. Este tipo de escritos no*



tienden sino a que se cumpla con lo debido, y frente al mismo el Ayuntamiento no opuso nada salvo que no tenía liquidez para pagar, lo cual no es argumento alguno. La completa ejecutoria, incluidas estas actuaciones, cae pues dentro del ámbito del inciso segundo del art. 539.2 LEC, y, por tanto, las costas de la misma corren de cuenta del ejecutado, incluso sin condena específica, pues, lejos de ser precisos incidentes para liquidar o para determinar puntos conflictivos de hecho y de derecho, que podrían justificar la no imposición de las costas en los mismos, aquí lo único que ha habido es el impago, sin razón jurídica atendible, de la cantidad debida.

Se reafirma esta idea por el órgano judicial al decir que ha resuelto por auto una cuestión sobre la que no había controversia real, aunque es la propia ejecución lo controvertido: (...) *ya hemos dicho que, en materia de ejecución de sentencias, salvo cuando haya un incidente con real contenido contradictorio, las costas son del ejecutado sin necesidad de la apreciación valorativa cuya soberanía guarda el Tribunal Supremo para el tribunal de instancia.*

Hay que reconocer que recientemente, planteada la cuestión en similares términos el TSJ de Castilla-La Mancha no ha continuado aplicando esta doctrina en el Auto de 25 de enero de 2019 (PO 43/2016), por ejemplo, donde básicamente resuelve la cuestión señalando que *no procede efectuar pronunciamiento alguno sobre tasación de costas que interesa la recurrente, toda vez que en la sentencia recaída en las presentes actuaciones no se acuerda la condena en costas.*

B) No favorables a las costas en la ejecución sin imposición.

Por otro lado, podríamos encontrar una doctrina judicial, que podemos considerar mayoritaria⁶² que justifica la no imposición de las costas. Un claro exponente de dicha doctrina es la sentencia nº 278/2007 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 de mayo de 2007 del TSJ Navarra (sec. 1ª, rec. 270/1998) que expresamente acordaba la improcedencia de la tasación efectuada declarando indebidos los honorarios del abogado y derechos del procurador al no haber existido expresa condena en costas en el proceso, si bien se empleaban los criterios de temeridad y mala fe; el razonamiento *mutatis mutandi* será el mismo. La primera conclusión clara es que no habiendo condena en costas no procede la tasación efectuada. A pesar de lo que afirma el artículo 539.2 LEC, que se refiere a la imposición de las costas y su procedencia en el proceso de ejecución que regula la LEC la sala del TSJ en este caso no considera que en el ámbito de la ejecución contencioso-administrativa proceda la imposición sin condena expresa.

El razonamiento de la sentencia con apoyo en otras decisiones de la misma sala es el siguiente (FJ 2º ap 3 y 4): *Como ya hemos señalado en otros Pronunciamientos (ATSJ Navarra 20 de octubre de 2006), no cabe una*

⁶² Citaremos las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Castilla y León (Burgos) de 22 de enero de 2016 (rec. 64/2015); TSJ de Castilla-León (sede Valladolid) de 1 de abril de 2009 (rec. 2723/2002); de 10 de mayo de 2007 del TSJ Navarra (rec. 270/1998); STJ de Navarra de fecha 9 de febrero de 2006 y autos del TSJ Navarra 20 de octubre de 2006 y auto TSJ de Castilla-León de 10 de febrero de 2010, dictado en la pieza de ejecución definitiva núm. 24/2009.



aplicación mimética de la regulación de la LEC 538 y siguientes en sede contencioso administrativa. En vía contenciosa no se exige demanda ejecutiva (en los términos y efectos que prevé la LEC) ni ello da lugar a un proceso judicial de ejecución distinto, amén de las prerrogativas de la Administración en la vía contenciosa (no despacho de mandamientos de ejecución ni providencias de embargo contra los bienes públicos conforme a la doctrina del TC en STC 166/1998), plazo para instar la ejecución (distinto en LEC y LJCA) etc.... En sede contenciosa, dadas las características propias de la ejecución, tal ejecución se verifica por la regulación que prevé al efecto la LJCA (aun aplicando, en lo necesario, las disposiciones de la LEC con carácter supletorio cuando ello sea necesario y posible).

4.- Así en materia de costas en la ejecución debemos estar a la regulación propia que contiene la LJCA y por ende debemos aplicar al incidente de ejecución forzosa (que en esta sede contenciosa no es un proceso judicial distinto, ni requiere los requisitos exigidos en la legislación civil- demanda.(...)- ni sigue los miméticos trámites y regulación de la LEC.) lo prevenido en el artículo 139.1 LJCA en el que la imposición de las costas de los incidentes se rige por el criterio de la temeridad y no siendo de aplicación el invocado artículo 539 LEC que no cohonesta con los criterios y principios de la LJCA aplicables en este caso, conforme a lo expuesto ut supra (así se pronunció esta Sala en su STJ Navarra de fecha 9-2-2006).

También nos podemos remitir a la sentencia nº 9/2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Castilla y León (Burgos), sec. 2ª, de 22 de enero de 2016 (rec. 64/2015) «(...) hemos de recordar que la LJCA tiene una normativa propia y específica en materia de ejecución de sentencias y que se recoge en los arts.

103 a 113 de dicha Ley, y que por ello en este ámbito tiene declarado con reiteración y uniformidad la Jurisprudencia del T.S. que la LECiv. no es supletoria de la LJCA, siendo un ejemplo de ello la doctrina fijada en Pleno por la Sala 3ª del TS en sentencia de 29 de noviembre de 2.009; y también esa no supletoriedad la recuerda la STS, Sala 3ª, Sec. 4ª de fecha 21.6.2011, dictada en el recurso de casación núm. 3794/2009, siendo ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Martí García, diciendo lo siguiente:

"También hemos dicho, por ejemplo, en la sentencia de 28 de mayo de 2.008, dictada en el recurso de casación núm. 2900/2003 y reiterado en la de 18 de marzo de 2.009, RC 489/2007 que en esta materia de ejecución de sentencia la Ley de Enjuiciamiento Civil no es supletoria de la Ley de la Jurisdicción, pues ésta regula en su artículo 109 su propio incidente de ejecución".

Pero es que también en materia de costas procesales la LJCA tiene una normativa específica en relación con la LECiv. en su artículo 139 (...)

De la lectura de dicho precepto se infiere con meridiana claridad que en el ámbito de dicha Ley y por tanto del recurso contencioso-administrativo, es necesario como premisa para que pueda exigirse y tasarse las costas que exista una previa imposición, y esta imposición se exige tanto para los autos principales como para el caso de los incidentes de ejecución, dentro del cual se comprende lógicamente la tasación de costas. (...)

Argumentos que hacemos nuestros para considerar igualmente que en el presente caso se consideran indebidas las costas reclamadas, por cuanto no existe un



pronunciamiento que constituya título para el pago de las mismas, sin que proceda una aplicación supletoria en este caso de la LEC, ya que la supletoriedad solo es posible ante lo no previsto en la Ley de la Jurisdicción, como precisa la Disposición Final Primera de la Ley 29/1998, siendo así que en este caso existe una regulación específica tanto en materia de costas en su artículo 139, como en materia de ejecución de sentencias en los artículos 103 y siguientes, por lo que se debe de considerar indebida la tasación de costas (...)».

Pueden citarse otras resoluciones como el auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Castilla y León de fecha 10 de febrero de 2010 (ejecución definitiva núm. 24/2009) o la sentencia del TSJ de Castilla-León (sede Valladolid) Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, de 1 de abril de 2009, nº 821/2009, rec. 2723/2002, de la que ha sido Ponente Don Felipe Fresneda Plaza (FJ2º).

En definitiva, declaran estas resoluciones que no puede acudir a la LEC de forma supletoria en lo que se refiere a la exacción de las costas de la ejecución por haber una regulación completa en la LJCA en la materia. Ello sin perjuicio de que, para la tasación, previa condena, sí que se sigan las previsiones de la LEC.

IV. CONCLUSIÓN.

Analizadas las posiciones confrontadas puede llegarse a la conclusión de que la doctrina judicial mayoritaria no es favorable a la exacción de costas en la ejecución si no hay imposición expresa; no se entiende precedente la aplicación supletoria del artículo 539.2 de

la LEC a la LJCA, ya que esta última norma contendría una regulación específica y completa al respecto. La regla general de la imposición por vencimiento es la que trasluce en la LJCA, con las matizaciones de la propia norma, y siempre que conste en auto o sentencia firme; sin perjuicio de que una vez que exista condena en costa se acuda a la LEC para su tasación o determinación. No obstante, tampoco puede afirmarse que la posición que aplica supletoriamente la LEC sea irrazonada o que no pueda resultar convincente, si bien nuestro Alto Tribunal cuando ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la supletoriedad de la LEC en la ejecución parece inclinarse más por la primera posición que aprecia una regulación sin lagunas que por la aplicación supletoria.

Ya hemos visto como el Tribunal Supremo entiende que el artículo 139 contiene una regulación completa de las costas y que en caso de allanamiento antes de contestar a la demanda no debe acudir a la normativa procesal civil. Esta conclusión puede fácilmente ser adaptada al asunto aquí tratado.

Hemos analizado cómo puede predicarse la existencia de una regulación completa en las costas en la ejecución sin necesidad de acudir a otras regulaciones: El capítulo IV de la LJCA (artículos 103 a 113) estipula de forma pormenorizada la ejecución de sentencias en el ámbito contencioso-administrativo. Por ejemplo, el artículo 106 LJCA regula expresamente la ejecución de una sentencia con condena a cantidad líquida señalando la posibilidad de incrementar el interés legal y el artículo 109 señala la posibilidad de que se inste algún incidente que terminaría con auto que en ese caso podría hacer declaración de costas. Resulta de la citada normativa especial aplicable al presente procedimiento que en vía contenciosa no se exige demanda ejecutiva (en los términos y efectos que prevé la LEC) aunque en la



práctica sí que es una exigencia formal, probablemente fruto de los sistemas informáticos que obligan a calificar el documento como iniciador de un procedimiento de ejecución.

Por su parte la Ley de Enjuiciamiento Civil establece en el capítulo I del título III las disposiciones generales de la ejecución y entre ellas las partes de la ejecución (arts. 538 a 544). No se regulan en este caso las costas sino la ejecución en sí por lo que no existe laguna normativa que se deba integrar entre ambos bloques.

Es cierto que el artículo 139.7 de la LJCA señala que *"Las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil"* pero no es menos cierto que en la concreta materia que nos ocupa, la ejecución de sentencias, el Tribunal Supremo ha declarado que no hay supletoriedad (SSTS de 29 de noviembre de 2009 y 21 de junio de 2011) por lo que no podrá predicarse la misma en lo relativo a las costas. Además, no se discute la tasación conforme a la LEC sino que las costas sean *causadas* o no conforme a dicha norma.

En este breve trabajo se han expuesto las dos posiciones sobre la cuestión tratada y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre una cuestión conexas, no se puede ocultar que la opinión del autor es que no cabe la exacción de costas en la ejecución sin condena expresa y que no cabe la aplicación supletoria del art. 539.2 LEC pero el lector podrá quedarse con el razonamiento o conclusión que mejor considere o le resulte más útil ya que la posición del autor como Letrado de una Administración pública puede verse contaminada o tener un claro sesgo por la posición procesal que normalmente va a asumir en defensa de dicha Administración.