

LAS COSTAS EN LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Registrador de la Propiedad, Profesor de Derecho administrativo

SUMARIO: I. *Nociones generales:* A. *Concepto.*—B. *Naturaleza.*—C. *Fundamento.* D). *Regulación:* 1. *Idea general.* 2. *La gratuidad (procesos que se rigen por este principio).* 3. *La obligación de pagar las costas por las partes.*—II. *Sujetos:* A. *Regla general.*—B. *La condena en costas:* 1. *Idea general.* 2. *Quién puede ser condenado en costas.* 3. *Quién tiene derecho a exigir el pago.*—III. *Objeto:* A. *Idea general.*—B. *Gastos frente al Estado.*—C. *Gastos frente a los componentes del órgano jurisdiccional y colaboradores.*—B. *Gastos frente los defensores de las partes.*—IV. *Exacción de las costas:* A. *Exacción voluntaria.*—B. *Exacción forzosa.*—V. *Beneficio de pobreza:* A. *Idea general.*—B. *Régimen jurídico:* 1. *Requisitos.* 2. *Procedimiento.* 3. *Efectos.*

I.—NOCIONES GENERALES

A.—CONCEPTO.

1. Todo proceso —y el proceso administrativo no es una excepción— implica una serie de gastos que variarán según la complejidad del mismo; en unos serán mínimos, y en otros fabulosos. Son gastos del proceso, todas las inversiones económicas que tienen su causa en el proceso, bien mediata o inmediatamente; tanto las que realiza el Estado para retribuir al personal de los órganos jurisdiccionales, como las que realizan las partes para pagar al técnico en Derecho que los defenderá en un proceso concreto, son gastos procesales (1).

(1) «Es una verdad manifiesta —dice CARNELUTTI— que el proceso, lo mismo que la curación de una enfermedad, tiene junto a su rendimiento su coste. De dicho coste se puede hablar en sentido más o menos amplio. En sentido estricto, se comprenden en él sólo los gastos necesarios para el movimiento del mecanismo procesal; en sentido más amplio, se añaden a tales gastos las mayores pérdidas que el proceso lleva consigo: quien quiera formarse una idea práctica de la distinción, piense que, por ejemplo, el *lucrum cessans*, sufrido por el demandado que para defenderse necesite abandonar por un tiempo más o menos largo sus ocupaciones, entra en el coste en sentido amplio, pero no en sentido estricto.» Cfr. *Sistema de Derecho procesal civil* (trad. de ALCALÁ-ZAMORA y SÉNTERIS MELENDO, Buenos Aires, 1944, t. II, págs. 111 y ss.

2. De estos gastos procesales nos interesan aquí las costas, que constituyen una especie del género «gastos del proceso», y se han definido como «aquella porción de los gastos procesales cuya pago recae sobre las partes que intervienen en un proceso determinado y reconocen a este proceso como causa inmediata o directa de su producción» (2).

B.—NATURALEZA.

1. Del concepto que se ha dado de las costas procesales se desprende su naturaleza.

a) Las cosas son una porción de los gastos del proceso. Por tanto, consistirán en inversiones económicas que el proceso lleva consigo, y, como todos los gastos procesales, son un efecto necesario del mismo, una consecuencia económica que no pierde, sin embargo —dice GUASP—, por este carácter, su naturaleza procesal, siendo lógico por ello que las normas reguladoras de tales gastos no queden fuera del ámbito de la ley procesal (3).

(2) GUASP: *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento civil*, Madrid, 1943, T. I., página 1.167, pudiendo encontrarse una referencia bibliográfica muy completa sobre el problema de las costas en general en pág. 1.166. Sobre el concepto que se ha dado de las costas y su diferenciación del de los gastos procesales, hemos de señalar que no existe unanimidad entre los autores, habiéndose formulado muy distintas posiciones. GÓMEZ ORBANEJA y HERCE QUEMADA, en *Derecho procesal*, 3.ª ed., Madrid, 1951, T. I., pág. 773 y ss., siguen la misma posición de GUASP, afirmando que «no se pueden identificar los conceptos de gastos procesales y de costas propiamente dichas, ya que éstas no constituyen sino una parte de aquéllos. Las costas tienen como segunda nota específica que sirve para delimitarla de los gastos procesales en general, el que su pago recae sobre las partes que intervienen en el proceso determinado en que se producen las mismas». Entre nuestros primeros tratadistas, ya se afirmaba que costas son todos los gastos que se ocasionan en la sustanciación de un pleito. En este sentido, MANRESA, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento civil*, 5.ª ed., 1923, T. II, pág. 605. ESCRICHE definía las costas como los gastos que se hacen por las partes en las causas civiles y criminales, señalando que todas las que se causaren en cualquier diligencia que se ejecuta en juicio son de cuenta de la parte que la pida, mientras no se determine en la sentencia cuál es el que debe pagarlas. En *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*, T. II, pág. 580, lo que recoge RAFAEL DE PINA, en *Principios de Derecho procesal civil*, México, 1940, pág. 206. Otros, como MIGUEL y ROMERO y MIGUEL Y ALONSO, parten de otro criterio, y afirman que «se entiende por costas en el lenguaje forense todos los gastos causados en un litigio a la parte que obtiene sentencia favorable y a cuyo pago se ha condenado a la contraria. Los dispendios que en caso de condena en costas tiene que satisfacer el litigante vencido, se denominan gastos judiciales». Cfr. *Derecho procesal práctico*, 8.ª ed., 1951, T. II, pág. 492.

(3) *Comentarios*, cit., T. I, pág. 1.167.

b) La nota específica que sirve para delimitarlas del resto de los gastos procesales consiste en que su pago recae sobre las partes que intervienen en el proceso, comprendiendo únicamente los gastos de un determinado proceso, que es la causa inmediata y directa de su producción.

2. Siendo, por tanto, las costas unos gastos procesales que están a cargo de las partes, interesa examinar la naturaleza de esta obligación de pago que a ellas incumbe.

a) A tal efecto, CARNELUTTI distingue dos momentos: antes de terminarse el proceso y una vez terminado el proceso, afirmando que en el primer momento se trata de una *carga*, la carga de la anticipación, y en el segundo se trata de una obligación procesal (4).

b) En realidad, la obligación de pagar las costas puede ser legal o judicial, según que se imponga por la ley o sea consecuencia de una resolución judicial, aun cuando ésta se inspire en una norma legal. Sin embargo, creo que dentro del proceso administrativo no es posible admitir una obligación convencional de pagar las costas, ya que pugna con la esencia de la Administración un pacto de tal naturaleza (5).

C.—FUNDAMENTO.

Si bien es imposible discutir la necesidad de los gastos procesales, sin embargo, lo que se ha discutido es el fundamento de las costas, es de-

(4) *Sistema*, cit., T. II, pág. 112 y ss., y 625 y ss.

(5) También habla de obligación de la parte a pagar las costas, ALLORIO, en *Diritto processuale tributario*, Giuffrè, Milán, 1942, pág. 289. PLAZA habla de «obligación accesoria y derivada», en *Derecho procesal civil*, 3.ª ed., 1951, pág. 567. La admisión de una obligación convencional de pagar las costas, se funda en nuestro proceso civil en el artículo 1.255 del Código civil, estimando la doctrina que no hay en nuestro Derecho positivo precepto alguno que prohíba el pacto o acuerdo entre las partes comprometiéndose alguna de ellas a sufragar los gastos del proceso a que pueda dar lugar una determinada operación. Cfr., por ejemplo, GUASP, *Contentarios*, cit., T. I, pág. 1.170. Defienden el pacto sobre costas en tanto subsista la actual regulación española, ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES y ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, en *La condena en costas*, Madrid, 1930, pág. 131 y ss., ya que el «pacto sobre costas, cuya licitud tiene admitida la jurisprudencia sin vacilar, suma a sus laudables y recíprocos estímulos, la ventaja de permitir como refuerzo de la estipulación, el freno del Tribunal Supremo, ya que, al no imponerlas, se viola el contrato» (pág. 132 y ss.), si bien admiten que este convenio sobre gastos no tendría razón de ser si la ley implantara como regla la condena en costas al vencido» (pág. 134). Sin embargo, en otras ocasiones se ha negado eficacia al pacto sobre costas. Cfr. el comentario a la Sent. de 3 enero 1952 (Sala 1.ª), en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, mayo 1942, pág. 375.

cir, ¿por qué una parte de los gastos del proceso corren a cargo de las partes? En síntesis, podemos señalar las siguientes doctrinas:

1. *La que defiende la gratuidad de la justicia.*—Según esta doctrina, la administración de justicia es un servicio público, y los ciudadanos deben poder utilizarle gratuitamente, sobre todo si tenemos en cuenta que el litigante se sacrifica al litigar con el fin de mantener la justicia en la comunidad (6). En consecuencia, esta posición implica la eliminación de las costas procesales; para ella, todos los gastos del proceso deben gravitar sobre todos los ciudadanos, de los cuales obtendrá el Estado los medios económicos necesarios a través del sistema fiscal.

Esta cuestión de la justicia gratuita ha estado de moda en los tiempos pasados, llegando a tener ardientes defensores. Pero hoy parece prevalecer el buen criterio de la existencia de las costas procesales, es decir, de gastos procesales a cargo de las partes. Los argumentos que se manejan en contra de la tesis de la justicia gratuita son los siguientes:

a) Que el hecho de que la administración de justicia sea un servicio público no implica necesariamente la gratuidad de su uso, ya que la teoría del servicio público señala, junto a los servicios públicos de uso gratuito, aquellos otros que se prestan mediante una remuneración, los cuales, a su vez, pueden ser remuneratorios simples y remuneratorios lucrativos (7).

(6) La tesis de la justicia gratuita ha tenido no pocos entusiastas, manifiestamente influidos por BENTHAM, habiéndose querido recoger como principio en algunas Constituciones, como en la española de 1931, si bien fracasó el propósito y el párrafo segundo de su artículo 94 se limitó a recoger, con distintas palabras —afirma ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, en sus adiciones al *Sistema de CARNELUTTI* (Cfr. T. II, pág. 139), la declaración del artículo 13 de la L. E. C.

En otras Constituciones se ha llegado a declarar el principio de la gratuidad de la justicia. Así, en la mejicana, si bien la doctrina ha estimado que «la declaración constitucional que afirma la gratuidad de la justicia, no debe interpretarse en un sentido amplio, sino en el restringido que se deduce de su confrontación con los preceptos de los Códigos procesales que regulen en México la materia referente a las costas. La Constitución alude, simplemente, a la gratuidad de los servicios de los funcionarios judiciales, respecto a los litigantes, no a la inexistencia de otras expensas, que caen dentro de la noción de costas procesales». Cfr. CASTILLO LARRAÑAGA y PINA, *Instituciones de Derecho procesal civil*, 2.ª ed., México, 1950, pág. 307.

El problema de la gratuidad ha sido discutido también por la doctrina al referirse al proceso adm.: vid., dentro de la doctrina alemana reciente, RIEDERER, *Die Kastenfrage im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten*, en «Deutsches Verwaltungsblatt», núm. 22, pág. 780 y s.

(7) En este sentido, por ejemplo, ALVAREZ GENDÍN, *El servicio público*, Madrid, 1944, pág. 42 y s.

b) Que el interés colectivo de mantener la justicia es un interés de segundo grado en el proceso, ocupando el primer plano el interés del litigante; aquél sólo se favorece con la victoria del que tenga razón. Por eso se ha dicho que «si se quiere llegar a las últimas conclusiones lógicas del razonamiento, será la parte vencedora, a un tiempo representante de su derecho y del interés social, quien merece gratuitamente la justicia, y para ello la condena en costas al vencido es la única solución indicada» (8).

c) Que si bien los defensores de la justicia gratuita alegan como argumento que la gratuidad coloca en un plano de igualdad a las partes, a ello se opone que esto estimularía el nacimiento de los litigios; por ello se ha dicho que es conveniente establecer que los gastos del proceso recaigan sobre el vencido, «porque la previsión de esta carga reacciona sobre la conducta del litigante en el sentido de hacerle más cauto» (9).

2. *La que defiende que deben pagar las partes.*—Dentro de este grupo caben, a su vez, varias posiciones. Como dice CHIOVENDA, si nos proponemos de un modo abstracto el problema de la regulación de las costas judiciales, se nos ofrecerán tres modos de resolverlo; dos de ellos, radicales —es decir, o que cada litigante sufrague las suyas, o que las soporte todas el vencido—, y un sistema intermedio, según el cual las reintegrará o no el vencido conforme a condiciones determinadas.

De estos tres criterios, el que prevalece en las legislaciones y en la doctrina es el que defiende que debe soportar las costas el vencido (10).

(8) ALCALÁ-ZAMORA, *La condena en costas*, cit., pág. 6. Como dice GUASP, no puede negarse que el litigante, por lo menos el litigante vencido, aunque no sea culpable, es la causa inmediata de la existencia del proceso a que su resistencia o pretensión injustificada dan lugar, por lo que no es absolutamente inadmisibles que pese sobre él la carga económica de atender a los gastos de dicho proceso. Cfr. *Comentarios*, cit., pág. 1.168 y ss.

(9) ALCALÁ-ZAMORA, ob. cit. en nota anterior, pág. 7. Lo que no puede por menos de reconocerse es la necesidad urgente de modificar la regulación de la defensa del pobre, como después se verá.

(10) Cfr. CHIOVENDA, *La condena en costas*, trad. española, Madrid, 1928, pág. 210. «El paso al tercer sistema, a la condena absoluta o incondicionada del vencido —afirma— se verifica por influencia de dos hechos concomitantes: la dificultad práctica de comprobar, en la mayor parte de los casos, la mala fe o la culpa del litigante y la idea que fué penetrando en el ánimo de los juristas, de considerar los gastos del pleito o costas como una disminución del derecho (al igual que los frutos no percibidos son una disminución de la cosa), que debe resarcirse juntamente con el derecho declarado.» El sistema del vencimiento, que se sigue como regla general, por ejemplo, en las legislaciones alemana, italiana y francesa, ha sido también recogido por algún Código de procedimiento contencioso-administrativo, como el de Santa Fe, Argentina, en sus arts. 84 y ss., donde se contiene una regulación interesantísima de las costas

D.—REGULACIÓN.

1. *Idea general.*—En una interesante monografía de ALCALÁ ZAMORA (padre e hijo) sobre *La condena en costas*, publicada en 1930, se empezaba afirmando: «La realidad de la vida jurídica española en punto a condena en costas puede resumirse así: el albedrío como principio y la lenidad como consecuencia.» Aquella monografía se refería principalmente al proceso civil —aun cuando había capítulos dedicados al proceso administrativo y al penal—; pero la regulación del proceso administrativo no ofrece un panorama mucho mejor (11), y si urgente es una modificación de la regulación en nuestro proceso civil en materia de costas, no menos urgente es modificar la regulación de nuestro proceso administrativo en la misma materia. Como ha recordado recientemente BIELSA, una regulación de lo contencioso-administrativo no puede

procesales. Cfr. SALVADOR M. DANA MONTAÑO, *El nuevo Código de lo contencioso-administrativo de la provincia de Santa Fe*, 1951, págs. 128 y ss. Tal sistema es el que se suele defender por regla general en la doctrina española, y por ello se censura el régimen español sobre costas. Sobre la regulación alemana, cfr. el interesante trabajo de XAVIER SCHOEN, *Zeit-und streitfragen zum Verwaltungsprozess*, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart un Köln, 1951, págs. 65 y ss.

(11) Cfr. ALCALÁ-ZAMORA, *La condena en costas*, cit., págs. 9 y ss., sobre la crítica del sistema español sobre costas. Como afirma XIRAU (adiciones a la ob. de CHIOVENDA, cit., pág. 222), «el Derecho español está muy lejos de esa terminante claridad de la legislación alemana y aun de la francesa e italiana. La Ley de procedimiento no contiene ninguna disposición general sobre la condena en costas, y la promulgación del Código civil, ocho años después de aquella Ley, dió a la jurisprudencia el apoyo del art. 1.902, con la doctrina de la culpa, que ha servido para fundamentar la condena en costas en la temeridad. Por lo cual, para la primera instancia y salvo disposición concreta de la ley sobre el particular, la regla general es que no hay condena en costas». Como afirmó BECEÑA (en «Revista de Derecho privado», t. IX, 1922, páginas 34 y ss.), en un sugestivo artículo titulado *Costas en el procedimiento civil*, y ha recordado recientemente PINA (en *Principios de Derecho procesal civil*, pág. 208, y en *Instituciones*, cit., pág. 309), el sistema español tiene los siguientes inconvenientes: a), hace descansar todo el sistema en la apreciación de hechos difíciles de comprobar, por ser de una subjetividad que escapa a toda reglamentación; b), no da solución para los casos frequentísimos en que, sin culpa por parte de nadie, se entablan pleitos cuyos gastos no hay razón para que sean de cargo de quien los hace obligadamente, por pura y forzosa necesidad de defensa jurídica, que la sentencia declara legítima; c), implica la contradicción de establecer una base general de indemnización, como es la culpa, y dejar fuera de aquélla, sin satisfacer, todos los gastos que ocasiona el pleito, pero que no caen dentro de los autos, viajes, pérdidas, etc.; d), y por último, autoriza la declaración de responsabilidad sin justificación, ya que al Juez no se le obliga a exponer los motivos de culpa ni razonar la condena en costas, lo cual sólo estaría justificado si, como dice SECHI, tratando de este extremo, se consideran como un accesorio del juicio y siguiendo la suerte de la cuestión de fondo.

olvidar la regulación de las costas, ya que lo concerniente a las costas, aunque parezca secundario, tiene importancia tanto en lo patrimonial como en lo moral (12).

En la regulación de nuestro proceso administrativo, no se sigue un único sistema en cuanto a costas. Por el contrario, se conjugan los más variados, desde el que afirma la gratuidad hasta el que impone las costas al vencido. Por eso es necesario determinar estos principios y el ámbito de aplicación de cada uno.

(12) *La jurisdicción contencioso-administrativa*, Rosario, 1948, págs. 41 y ss. En España, el problema de las costas en lo contencioso-administrativo ha preocupado bastante a los autores. En una obra publicada en Madrid, 1929, sobre *Bases para la reorganización judicial*, ANCEL OSSORIO proponía, al referirse a lo contencioso-administrativo, que los litigantes en la jurisdicción contencioso-administrativa deberían pagar el tributo judicial de igual modo que los que comparezcan en la civil (pág. 210). Creo que ello es inadmisibles, al menos en tanto subsista la regulación actual de las costas en el proceso civil. Si bien dentro del proceso administrativo, a diferencia del proceso civil, existe una regulación del principio de la condena en costas, el inspirarse este principio en la temeridad, merece todas las críticas que se han hecho al proceso civil en esta materia. De los distintos autores que se han preocupado del problema de las costas en el proceso administrativo, los que más han profundizado en el mismo han sido PASO Y DELGADO y ALCALÁ-ZAMORA.

PASO Y DELGADO, en *Exposición histórico-exegética de la teoría de los procedimientos contencioso-administrativos*, Madrid, 1889, págs. 96 a 101, afirma que «la teoría de las costas en la jurisdicción contencioso-administrativa carece de fundamento racional y es, en su aplicación, estéril en los asuntos de partes pobres» (pág. 98). Nosotros, por el contrario, creemos que la teoría de las costas en el proceso administrativo tiene la misma razón de ser y el mismo sentido que en el proceso civil, por lo que deben imponerse al vencido, tanto sea el particular como la Administración. También afirma PASO Y DELGADO que «la legislación y la práctica relativas a esta clase de asuntos nos tienen demasiado acostumbrados a que no haya en los Tribunales de la Administración gastos judiciales, fuera del impuesto de papel sellado, o sea el timbre, los honorarios de los Letrados representantes y defensores de las partes, y por eso disuena oír o desagradar leer aquel nombre, al cual ha podido reemplazar, con ventaja, otro sistema; por ejemplo, el de la fijación, en su caso, de una cantidad determinada por la sentencia como indemnización para reintegrar a los interesados maltraídos por sus contrincantes, de los referidos desembolsos» (pág. 98).

ALCALÁ-ZAMORA señala como uno de los inconvenientes del sistema español de las costas en el proceso administrativo la excesiva benevolencia de los Tribunales para imponerlas, señalando como motivos de esta benevolencia «la baratura, relativa e innegable, de estos recursos; lo exiguo, casi indiferente, de las costas previstas en defensa de la Administración; la arbitrariedad, frecuente de aquélla, compensadora impresionante de las temeridades que recurren; la circunstancia de que, aun confesada aquélla, mediante el insólito allanamiento, el pleito sigue adelante; y la creencia de que a nadie se perjudica con la incoación temeraria de éstos». Y critica tal sistema. Cfr. *La condena en costas*, cit., págs. 141 y ss., y *Lo contencioso-administrativo*, edición de la «Revista de Jurisprudencia Argentina», Buenos Aires, 1943, páginas 180 y ss.

2. La gratuidad.

a) En los procesos administrativos locales rige, en principio, la regla de la gratuidad. El artículo 395 de la L. R. L. dispuso que «el procedimiento será gratuito para todos cuantos intervengan en él» (13). Este principio de la gratuidad en el proceso administrativo local fué recogido en el Estatuto municipal de 1924 (art. 256) (14) y en su Reglamento de Procedimiento, cuyo artículo 9.º establecía que los recursos contencioso-administrativos regulados por el Estatuto serían siempre gratuitos, y, en consecuencia, preceptuó que los escritos formalizándolos se extendieran en papel común y cuantas diligencias se practicaren para su sustanciación, en papel de oficio. El beneficio de la gratuidad se reitera en la R. O. de 14 de agosto de 1925 y en la de 29 de diciembre de 1926 (15), siendo aceptado, por fin, en la jurisprudencia. También en la Ley mu-

(13) Tal precepto ha sido recogido en la L. C., art. 97, párrafo segundo, en que se afirma, después de señalar que todas las actuaciones deberán escribirse en papel sellado: «Sin embargo, el procedimiento contencioso-administrativo en materia local será gratuito para todos cuantos intervengan en él.» Como antes se señaló, la tesis de la justicia gratuita ofrece graves objeciones, siendo preferible, en líneas generales, la doctrina que afirma que las costas deben ser satisfechas por el litigante vencido.

(14) Sin embargo, durante la vigencia del Estatuto se admitieron dentro de la esfera local casos de condena en costas al vencido. En el art. 40, párrafo tercero, del Reglamento de procedimiento en materia municipal, aprobado por R. D. de 23 de agosto de 1924, se decía que «cuando se ejercite la acción pública que concede el artículo 253 del Estatuto y se desestime el recurso, será preceptiva la imposición de costas al recurrente. Otro caso de condena en costas se regulaba en el art. 66 del mismo Reglamento, al referirse a los recursos contra los acuerdos definitivos sobre cuentas municipales, se preceptuaba que «las costas se impondrán siempre al recurrente o a los responsables». Sobre esta materia, cfr. ANTONIO MARÍA DE MENA, *El Estatuto municipal y la actuación de los Tribunales de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1927, págs. 105 y ss. Durante la vigencia de la Ley municipal de 1935, se estimó que el precepto del art. 40 del Reglamento de Procedimiento de 1924 seguía siendo aplicable, ya que si la Ley de 1935 establecía el principio de gratuidad, también se estableció el mismo principio en el Estatuto, e incluso más categóricamente, puesto que decía «siempre», y, no obstante, el Reglamento agregó el precepto mencionado. Cfr. SECISMUNDO ROYO-VILLANOVA, *Problemas del régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, páginas 152 y ss. Cfr. mi trabajo *El proceso contencioso-administrativo de anulación en la esfera local*, en «Revista General de Derecho», año VII, núms. 82-83 (1951), página 365, y sentencia de 16 de mayo de 1941.

(15) Sobre el problema de la gratuidad, vid. MARTÍN RETORTILLO, *Gratuidad de los recursos contenciosos contra actos municipales*, en «Revista de Derecho privado», 1930, págs. 216 y ss. En *Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1951, págs. 70 y ss. También consideraba aplicable el art. 40 del Reglamento de 1924 durante la vigencia de la Ley municipal de 1935, como ROYO-VILLANOVA (cfr. nota anterior), interpretado rigurosamente por la jurisprudencia (sentencias de 25 de mayo de 1927, 8 de junio de 1928, 4 de enero y 5 de diciembre de 1932).

municipal de 1935 se recogía el mismo principio, al afirmar que «el procedimiento será gratuito para todos los que en ellos intervengan» (artículo 226, párrafo segundo). Y, con muy pocas variantes, el precepto se ha recogido en la vigente regulación. Pese al principio, hay gastos procesales que, en ocasiones, todavía gravitan sobre las partes, como veremos al estudiar el contenido de las costas procesales.

b) Establecido el principio general de la gratuidad, interesa ahora examinar el ámbito de su aplicación, lo que se traduce en el examen de estas dos cuestiones: 1.ª A qué procesos se refiere; 2.ª Qué personas, dentro de cada proceso, gozan de tal beneficio.

a') Refiriéndonos al primer problema, a primera vista no ofrece dificultad siempre que se trate de procesos cuyas pretensiones se dirigen contra actos de entidades locales; sin embargo, sí existe dificultad, aun cuando se trate de tales pretensiones, cuando se ejerciten por la misma entidad que dictó el acuerdo que se impugna, dando lugar a un proceso de lesividad. ¿Rige también aquí la regla de la gratuidad? Antes de la L. R. L., el Tribunal Supremo negó en estos casos el beneficio de gratuidad a los Ayuntamientos, argumentando que el beneficio de gratuidad se refiere a los recursos regulados por el Estatuto municipal y por la Ley municipal de 1935, y el «recurso de lesividad» no es de los regulados en ninguno de estos textos, sino en la ley general de lo contencioso. Esta era la opinión de Segismundo ROYO-VILLANOVA, que criticaba una Orden del Ministerio de Hacienda de 13 de abril de 1932, que, al fijar el alcance de la gratuidad de los recursos regulados en el Estatuto municipal, la hacía extensiva a los Ayuntamientos, como consecuencia de resoluciones de lesividad adoptadas, y la criticaba por estimar que dicha Orden ministerial no es ajustada a la ley, puesto que concede una exención tributaria no prevista en la ley (16). Creo que hoy el problema debe

(16) *Problemas del régimen jurídico municipal*, cit., pág. 183, afirmando que durante la vigencia del Estatuto municipal se planteó esta cuestión, y el T. S. negó el beneficio de gratuidad de los Ayuntamientos, considerando que estos recursos no eran de los regulados en el Estatuto municipal. Estimamos que esta doctrina, establecida en el auto de 10 de julio de 1941 y en la sentencia de 15 de noviembre del mismo año, es también aplicable durante la vigencia de la Ley municipal de 1935, puesto que se trata de recursos no regulados por la misma, y después añade: «En nuestra opinión, dicha Orden ministerial no es ajustada a la Ley, puesto que concede una exención tributaria no prevista en la Ley, ya que ésta se refiere a otros recursos». En el mismo sentido, MARTÍN RETORTILLO, *Nuevas notas*, cit., págs. 186 y ss., citando las sentencias de 21 de abril de 1942, 15 de octubre y 1 de diciembre de 1943 y 27 de mayo de 1946.

resolverse afirmando que el beneficio de gratuidad alcanza a los procesos de lesividad cuando tengan por objeto pretensiones dirigidas contra actos de entidades locales, y esto por las siguientes razones :

1.ª En la L. R. L., en su título V, capítulo II, Sección quinta, se regula el «recurso contencioso-administrativo», y dentro de esta Sección se señalan también, como tipos de «recurso contencioso» contra actos de entidades locales, los de lesividad (art. 391).

2.ª En dicha Sección se incluye el artículo 395, que establece el principio de gratuidad, principio que debe aplicarse a todos los «recursos» a que se refiere dicha Sección. Y el artículo 97, párrafo segundo, L. C., habla de que será gratuito el procedimiento contencioso-administrativo «en materia local».

Otro grupo de procesos respecto de los que ofrece dificultad determinar si les alcanza el beneficio de gratuidad son aquellos que tienen por objeto pretensiones dirigidas contra actos del Estado, pero actos del Estado que, a su vez, resuelven recursos administrativos interpuestos contra actos de entidades locales. Es decir, se trata de aquellos casos en que los actos de las entidades locales no causan estado, constituyendo una excepción al principio general del artículo 386, L. R. L., y en los que es necesario, antes de acudir a la vía contenciosa, impugnar el acto local ante un órgano del Estado, siendo el acto de éste el que se impugna ante los órganos de la jurisdicción administrativa, dando lugar la pretensión a un proceso contra actos del Estado. Los supuestos típicos son los procesos administrativos en materia de Haciendas locales. Y en esta materia, el Tribunal Supremo ha mantenido criterios distintos. En ocasiones, ha afirmado que, como se trata de «recursos contencioso-administrativos» regulados en los Cuerpos legales locales y no en la ley general de lo Contencioso, debe aplicárseles la regla de la gratuidad (17). Sin

(17) En este sentido, sentencias de 21 enero 1947, auto de 5 febrero 1946 y 21 diciembre de 1946 y autos de 3 octubre y 7 diciembre 1949. Cfr. mi trabajo *El proceso contencioso-administrativo en materia de Hacienda local*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 56 (1951), pág. 189. Una R. O. de 14 de agosto de 1925 afirmó que, a pesar de ser tan terminantes los arts. 256 del Estatuto municipal y 9.º de su Reglamento de procedimiento, tenía conocimiento aquel Ministerio de Hacienda «de que la gratuidad del procedimiento contencioso que el Estatuto consagra se limita por algunos Tribunales provinciales a aquellos recursos contenciosos que se interponen contra acuerdos comprendidos en el libro primero de la Ley, quedando de esta suerte excluidos de tan esencial beneficio cuantos recursos se entablan en materia de Hacienda municipal», añadiendo: «Tal interpretación pugna con el espíritu y la letra de las disposiciones invocadas, que, con carácter general, absoluto y sin restricción algu-

embargo, otras veces, el Tribunal Supremo ha mantenido criterio distinto, como en un auto de 25 de junio de 1949, en que afirmó que «este recurso contencioso-administrativo no puede considerarse propiamente municipal, porque la resolución impugnada es del Tribunal Económico-administrativo provincial, y por ello no se tramitó con arreglo a los artículos 223 y siguientes de la Ley municipal, y tales recursos no deben ser gratuitos, según ha declarado expresamente para todos los que no son propiamente municipales, la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1941.» (segundo considerando del auto apelado, recogido por el T. S.). Sin embargo, el propio Tribunal Supremo, poco después, como arrepentido de la doctrina sentada en el auto anterior, afirma en otro de 13 de diciembre de 1949 que a tal doctrina reiterada (la aplicación de la gratuidad a estos procesos) «no se opone lo preceptuado en el artículo 226 de la Ley municipal vigente (1935), porque, si bien el referido precepto parece referir la gratuidad de los recursos contenciosos que se interpongan directamente contra los acuerdos municipales, no por eso deja de tener aplicación, hallándose además íntegramente mantenido en la revisión de la obra legislativa de la Dictadura; ni tampoco puede oponerse a tal doctrina la sentencia de 23 de mayo de 1941, citada en el auto recurrido, que se refiere a un recurso de lesividad regulado en la ley orgánica de esta jurisdicción y completamente distinto del presente procedimiento». Teniendo en cuenta el objeto de las pretensiones y el sentido del proceso, como en último extremo se va a decidir acerca de la reforma de un acto de una entidad local, y se trata de «recursos» a los que se refiere la L. R. L., creo que ésta es la solución más aceptable, y

na, sientan el principio de la gratuidad del procedimiento contencioso, sin que quepa alegar que, tratándose de recursos interpuestos contra las providencias de los Delegados de Hacienda, al amparo del art. 302 del Estatuto, son éstas las recurridas y no los acuerdos municipales, toda vez que los preceptos citados al comienzo de esta resolución se refieren a los recursos contenciosos regulados en el Estatuto, y en este caso se encuentra el que el citado artículo concede contra los acuerdos de los Delegados de Hacienda.»

Esta solución es la que debe admitirse desde la vigencia de la L. C., ya que en ella, como se ha dicho, se establece la gratuidad para el «procedimiento contencioso-administrativo en materia local» y no ofrece duda que los procesos administrativos cuyo objeto es una pretensión en materia de Hacienda local, es un procedimiento «en materia local». Cfr. art. 97, párrafo segundo, L. C., en virtud del cual ha de afirmarse la gratuidad de estos procesos y de todos aquellos en que el problema discutido es de Derecho local, aun cuando el acuerdo que se impugnó ante los Tribunales fuera del Estado, resolviendo un recurso interpuesto contra el acto de una entidad local.

debe aplicarse, no sólo a los casos del proceso en materia de Hacienda local, sino a todos aquellos en que, si bien se impugna un acto del Estado, es porque el acto de la entidad local no causaba estado y fué necesario acudir a los órganos del Estado.

b') Refiriéndonos al problema de a qué personas alcanza el beneficio de la gratuidad, la única cuestión debatida ha sido si tal beneficio alcanzaba o no a los coadyuvantes, habiéndose resuelto las dudas planteadas por el Estatuto municipal en sentido afirmativo (18). Así, un auto de 17 de enero de 1948 estableció «que, si bien la R. O. de 29 de diciembre de 1926 determinó el alcance del beneficio de gratuidad establecido en los artículos 256 del Estatuto municipal y 9.º de su Reglamento de procedimiento, solamente a favor de los recurrentes y de la Administración demandada, posteriormente fué dictado el R. D. de Hacienda de 3 de noviembre de 1928, que en su artículo 16 extendió el citado beneficio a los coadyuvantes, al concederlo a cuantos fueran partes interesadas en los recursos contencioso-administrativos, y que, aun cuando fué privado dicho R. D. de su carácter de disposición legislativa, se dictó después la Ley de 15 de abril de 1932, que daba fuerza de ley a determinados preceptos del citado R. D. de 1928, y entre ellos al artículo 16» (19).

(18) Como ya decía en 1927 ANTONIO MARÍA DE MENA, «la jurisprudencia ha aceptado, sin vacilación alguna, esta doctrina, y lo ha hecho tan reiteradamente, que es innecesaria la cita de casos concretos». Cfr. *El Estatuto municipal y la actuación de los Tribunales de lo contencioso-administrativo*, págs. 107 y ss.

(19) Vid. MARTÍN DE RETORTILLO, *Gratuidad de los recursos contenciosos contra actos locales*, cit., págs. 216 y ss.; ROYO-VILLANOVA (S.), *Problemas del régimen jurídico municipal*, cit., pág. 153, y mi trabajo *El proceso administrativo en la L. R. L. española*, en «Revista de la Facultad de Derecho de México», núms. 3-4, 1951, pág. 300. Según dice un auto de 29 de enero de 1949, «como ya tiene declarado reiteradamente esta jurisdicción, en sus decisiones, con la publicación de la Ley de 1932, que otorgó fuerza legal al art. 16 y otros del R. D. de 1928, dejaron de tener fundamento alguno las dudas surgidas respecto a la extensión del beneficio de gratuidad procesal que otorga el art. 256 del Estatuto municipal de 1924, declarándose que tal disposición alcanza no sólo a los actores y demandados, sino también a los coadyuvantes, sin que pueda contradecirse por la diferencia léxica observada en aquellos textos entre partes interesadas y partes integrantes, ya que procesalmente deben ser admitidos ambos conceptos como equivalentes y sinónimos, toda vez que no existiría completa integridad en la *litis*, caso de excluirse de su contenido alguna de las partes interesadas en la misma». En el mismo sentido, autos de 16 marzo, 2 abril, 12 mayo, 31 mayo, aclarado por otro de 24 de noviembre del mismo año, y 28 diciembre 1949, entre otros muchos.

Hoy no ofrece problema que el beneficio de gratuidad alcanza a los coadyuvantes, ya que el artículo 295, L. R. L., afirma que el procedimiento será gratuito *para todos cuantos intervengan en él*.

3. *La obligación de pagar las costas por las partes.*—Si bien en la esfera local rige el principio de la gratuidad, ello no impide que, dentro de la misma esfera local, según el artículo 395, L. R. L., y el artículo 97, L. C., puedan imponerse las costas al litigante temerario. Teniendo en cuenta esta regla y otras de nuestro Derecho procesal administrativo, podemos encontrar en él ejemplos de los tres sistemas posible que se podían concebir, según CHIOVENDA. En efecto, en el Derecho procesal administrativo se siguen los siguientes sistemas:

a) Que cada parte pagará las costas causadas a su instancia. Es la regla general, e incluso en los procesos locales tiene aplicación, cuando, no existiendo condena en costas, las partes realizan desembolsos con motivo del proceso, ya que el beneficio de la gratuidad no supone una total exclusión de las costas (20).

b) Que pagará las costas al vencido. Hay no pocos ejemplos de este sistema en nuestro Derecho procesal administrativo, en materia de recursos (arts. 209 a 460, 474, 487 y 494, R. C.).

c) Que pagará las costas el litigante temerario. Esta regla se establece con generalidad para los casos de condena en costas en el artículo 107, L. C., al disponer, en su párrafo primero, que los Tribunales «impondrán las costas a las partes que sostuvieren su acción en el pleito, o promovieren los incidentes, con notoria temeridad», regulación que, al inspirarse en el mismo principio que el proceso civil, merece las mismas críticas que se señalaron a éste.

Del desarrollo de estos sistemas nos ocupamos a continuación, estudiando los sujetos, el objeto y la exacción de las costas procesales.

(20) Como después se verá, al estudiar el contenido de las costas procesales, el beneficio de gratuidad que rige como regla general en los procesos administrativos locales, no confiere a las partes la posibilidad de la defensa gratuita, por lo que, en todo caso, el Letrado, cuando la parte acude a ser defendida por persona de este carácter, deberá percibir sus honorarios de la parte que defiende.

II.—SUJETOS

A.—REGLA GENERAL.

1. En nuestro proceso administrativo —análogo en esto al proceso civil— rige el principio general de que cada una de las partes está obligada a pagar las costas causadas a su instancia. Reaccionando contra esta fórmula comúnmente empleada, afirma GUASP que, como puede haber actos de los que una parte sea causa, aunque no haya mediado instancia expresa suya para su realización, es preferible sustituir la expresión usual—que puede inducir a confusiones— por la de que viene obligada al pago de las costas la parte que origina o es causa de las mismas por su actividad en el proceso (21). En Derecho procesal civil, se sienta esta regla como general, en base a varios preceptos aislados de la L. E. C. (artículos 292, 373, 475, 644, 645, 782, 850, 950, apartado 2.º; 1.154, apartado 1.º; 1.222, 1.279, 1.282, 1.474, apartado 3.º; 1.591, 2.106, 2.117, apartado 2.º), y se afirma que, a falta de prescripción especial, deberá cada parte pagar las costas que ha originado (22). Algunos autores han llegado a afirmar que, «aunque haya en la sentencia condena en costas, cada parte está obligada al pago de todos los gastos causados a su instancia, a tenor del número 5.º del artículo 5.º de la L. E. C. (de contenido análogo al art. 257, núm. 6, R. C.), sin perjuicio de su *actio iudicati*, para exigir el reintegro a la parte que haya sido condenada al pago (23).

2. En el proceso administrativo no hay inconveniente en admitir con carácter general la regla de que cada parte abonará las costas que origine o de que es causa su actividad en el proceso, preceptuando el artícu-

(21) *Comentarios*, cit., t. I, pág. 1171.

(22) En este sentido, por ejemplo, GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, pág. 1171, y ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, en adiciones al *Sistema* de CARNELUTTI, cit., t. II, pág. 141, al señalar que en nuestra L. E. C. se encuentran normas que imponen la «satisfacción, anticipada en unos casos y *a posteriori* en otros, de las costas por el causante, promotor o interesado en la diligencia». Como ha señalado nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa, si expresamente no se imponen las costas a una de las partes, se entiende que cada una ha de satisfacer las que le correspondan (A. 14 febrero 1892 y sent. 30 diciembre 1899), manifestando que en el proceso administrativo se sigue igual criterio.

(23) Así, MIGUEL Y ROMERO y MIGUEL Y ALONSO, en *Derecho procesal práctico*, 8.ª ed., 1951, t. II, pág. 492.

lo 216, R. C., que «la parte coadyuvante no devengará ni abonará costas más que por razón de los incidentes que promueva» (24); si desistió del pleito, el coadyuvante debe pagar las costas causadas a su instancia hasta que se le tuvo por desistido (sent. de 30 de octubre de 1912).

3. El problema interesante en el proceso administrativo como en el proceso civil, es el de determinar qué costas ha originado cada una de las partes. A tal efecto conviene distinguir dos grupos de costas:

a) Las costas que pueden imputarse a una de las partes; a tal fin, podemos admitir la fórmula propuesta por GUASP, según la cual para que se puedan imputar las costas de un acto a una de las partes, deberá haber un enlace directo entre un acto de la parte (no necesariamente una petición) y el acto que da lugar a los gastos (25). Cada parte abonará las costas que se le imputen.

b) Las costas que no pueden imputarse a una de las partes; en este caso estamos ante las «costas comunes». Cada parte abonará la mitad de las costas comunes, y si las partes fueren más de dos, se abonarán por partes iguales.

B. LA CONDENA DE COSTAS.

1. *Idea general.*

a) *Concepto.*—Se ha definido como la «imposición en una resolución judicial a determinada persona del pago de ciertos gastos procesales que, sin dicha imposición, el condenado no tendría obligación de satisfacer» (26). Es decir, la condena en costas implica una derogación del principio general antes señalado, al preceptuar que el pago de las costas correrá a cargo de una persona que no las ha originado.

b) *Naturaleza y fundamento.*—Se han dado muchas posiciones para explicar el qué y el porqué de las costas procesales; pero fundamentalmente las siguientes:

a) Una, que afirma que la condena en costas es una pena que se im-

(24) Sobre el problema, vid. LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante en lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1943, págs. 212 y ss.

(25) *Comentarios*, cit., t. I, pág. 1171.

(26) GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, pág. 1172.

pone al que actúa dolosamente o de mala fe en el pleito. El fundamento de la condena en costas residirá, por tanto, en el dolo o mala fe de alguno o algunos de los que intervienen en el proceso. Se ha criticado esta doctrina por la generalidad de los autores modernos. Ahora bien, como ya decía CHOVENDA (27), se han puesto de relieve multitud de consecuencias que habría de producir tal concepto penal de la condena en costas; pero entre tanta argumentación, se olvida casi siempre la principal, y aun muchos autores, esgrimiendo como argumento definitivo la máxima de que el juicio es campo abierto para todos, y el único medio lícito de ejercitar y hacer valer el propio derecho, se olvidan del principio sobre el que descansaba la genuina e histórica teoría de la pena, ya que ésta, precisamente, limitaba la condena en costas al litigante temerario, en atención a que el empleo del juicio es legítimo en general. Y GUASP señala que si se hubieran de restringir los casos de condena en costas a los de actuación dolosa, habría que dejar fuera muchos supuestos en que está verdaderamente justificada, y que si hubiera que aplicar la teoría de la pena a todos los supuestos de condena, la teoría resultaría evidentemente forzada (28).

b) Otra opinión —muy generalizada— es la que considera la condena en costas un resarcimiento de perjuicios a uno de los litigantes por otro que ha litigado culposa o negligentemente. El fundamento de la condena en costas residirá, por tanto, en la culpa o negligencia de uno de los litigantes; es decir, la condena en costas no es más que la aplicación a un caso concreto del principio general, según el cual el que por acción u omisión causa daño a otro interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado. Esta doctrina es la que domina, no sólo en nuestra legislación, sino también en nuestra doctrina. Sin embargo, se ha criticado por las siguientes razones (29):

1.ª Porque si partimos de la idea de culpa para determinar quienes deben ser condenados en costas, el resultado será una inseguridad extraordinaria en tal determinación.

2.ª Porque en cada supuesto particular el órgano jurisdiccional tendrá que enjuiciar si existe culpa y, como toda apreciación de hecho, difícilmente censurable en casación.

(27) *La condena en costas*, cit., pág. 214.

(28) *Comentarios*, cit., t. I, pág. 1173. Entre los tratadistas del proceso administrativo, también se ha señalado esta naturaleza de la condena en costas. En este sentido, PAGO Y DELGADO, ob. cit., pág. 96.

(29) GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, pág. 1173.

3.ª Porque la aplicación de tal principio supondría en muchos casos un gasto injusto al vencedor en el proceso, al obligarle a pagar las costas cuando el vencido no haya actuado culposamente. Como ha dicho CHIOVENDA, considerar la condena en costas condicionadas a la culpa o fundada sobre una presunción de culpa, equivale a atacar en su esencia el principio justinianeo y moderno de la condena absoluta del vencido (30).

c) Superadas las anteriores posiciones, la más reciente doctrina señala que la condena en costas debe ir ligada a un hecho objetivo y de fácil determinación, como es el vencimiento: «la característica fundamental del principio moderno de la condena en costas consiste precisamente en hallarse condicionada al vencimiento puro y simple —dice CHIOVENDA— y no a la intención ni al comportamiento del vencido (mala fe o culpa)» (31). Entre nosotros, se ha criticado la posición chiovendiana por ALCALÁ-ZAMORA (padre e hijo), señalándose que su insuficiencia queda de manifiesto cuando ha de reconocer la existencia nada menos que de cinco grupos o categorías de casos en que la condena responde a «motivos diferentes del vencimiento», y se afirma que «la condena en costas es la *sanción* de conducta procesal que puede recaer, no ya sobre la parte vencida, sino también sobre cuantos actúen en el proceso: sobre la primera, porque jurídicamente representa, en virtud de la sentencia adversa, una conducta antijurídica, sancionada en cuanto al proceso, con su condena en costas; sobre los demás, por motivos análogos». «La condena simple del vencido —se dice después—, se funda en su conducta antijurídica y constituye el punto de partida para la imposición de las costas. Sobre él han de actuar dos principios: el de que las costas superfluas las satisface quien las haya causado, y el de que el vencido temerario sufre una agravación proporcional en su condena» (32).

(30) *La condena en costas*, cit., pág. 219.

(31) *La condena en costas*, cit., págs. 220 y ss.

(32) *La condena en costas*, cit., págs. 39 y ss. Y se considera la condena en costas como uno de los medios de moralizar el proceso. Cfr. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947, pág. 212. PINA, sin embargo, señala como verdaderas garantías de la moralización del proceso las que tienen su base en una organización de la Administración de Justicia en la que concurren estas circunstancias: oralidad, asistencia letrada obligatoria y amplios poderes de dirección e impulso del Juez en el proceso. En *Derecho procesal* (temas), México, 1951, pág. 156, citando a COUTURE, *Oralidad y regla moral en el proceso*. Buenos Aires, 1939, páginas 19-20.

2. *Quien puede ser condenado en costas.*

a) *Las partes.*—La primera regla general que se da en orden a los sujetos, es que sólo las partes pueden ser condenadas en costas.

α') Es decir, toda parte de un proceso puede ser condenada en costas. En este punto, no existen privilegios, y cualquiera que sea la naturaleza de la persona, puede ser condenada, tanto actúe como demandante o demandada, recurrente o recurrida. Esta regla general necesita aclaración en orden a dos sujetos procesales: la Administración —es decir, la Autoridad administrativa— y el coadyuvante.

α'') Que la Entidad administrativa que interviene en un proceso administrativo puede ser condenada en costas, es algo que no ofrece dudas. Lo demuestra, entre otros, el artículo 101, párrafo quinto, L. C., al decir que «con el importe de las costas que deban abonarse a la Administración, se constituirá un fondo especial en la Caja General de Depósitos a disposición de las correspondiente Sala de lo contencioso-administrativo del T. S., para atender a las *condenas en costas que se impongan a la Administración*», y el artículo 215, *in limine*, R. C., al hablar de «cuando la Administración sea condenada en costas...» Ahora bien, si no ofrece problema la posibilidad de que la Entidad administrativa sea condenada en costas, sí lo ofrece el determinar en qué casos puede ser condenada. A nuestro entender, no ofrece duda que puede ser condenada en los mismos casos que pueda serlo el particular y a los cuales me referiré después. Sin embargo, la jurisprudencia (33), en ocasiones, no lo ha entendido así, y

(33) El precepto del art. 93 (hoy 101), L. C., no se refiere al representante de la Administración, porque llamado por ministerio de la ley a defender la resolución impugnada, no puede alcanzarse el calificativo de temeridad notoria que dicho artículo exige para la imposición de costas (sentencias de 17 febrero, 21 abril y 21 mayo 1894). En análogo sentido, las de 6 de marzo de 1896, 4 marzo 1899 y 23 noviembre del mismo año, estimando que tal art. de la L. C. se refiere a los demandantes, que son los que sostienen su acción en el pleito. Por eso, no ha lugar a la imposición de costas a la Administración cuando no sostiene acción ninguna en el pleito ni ha promovido incidente alguno con notoria temeridad, limitándose, por su representante, al mantenimiento de la resolución recurrida (Sentencia de 28 noviembre 1910). En análogo sentido, sentencias de 19 abril y 17 junio 1905, 18 marzo 1907, 25 mayo 1909, 20 diciembre 1910, 4 febrero 1911 y 14 marzo 1913.

BIELSA, refiriéndose a la regulación de las costas en el proceso administrativo, afirma que debe considerarse como una cuestión que no se presenta en el proceso civil la de la inmunidad de la Administración pública, que en buenos principios resultará injusta si se la acepta como regla inflexible. Cfr. *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Rosario, 948, pág. 41. El problema ha preocupado en general a la doctrina; vid., por ejemplo, MALINVERNO, *La condanna alle spese nei giudizi amministrativi*, en *Archivista*

ha señalado que cuando la Administración acude en primera instancia a defender el acuerdo impugnado, nunca actúa temerariamente; para ello se aferra al tenor literal del artículo 101, párrafo 1.º, L. C., al hablar de que se «impondrán las costas a las partes que sostuvieran su acción en el pleito o promoviera los incidentes con notoria temeridad.». Esta doctrina jurisprudencial es inadmisibles, ya que olvida que no existe ningún obstáculo procesal para entender que también la Entidad administrativa que acude al proceso a defender su acuerdo, sostiene una acción, y asimismo olvida que la temeridad puede existir también en la oposición de la Administración a la pretensión. A este respecto, suscribimos las palabras de ALCALÁ-ZAMORA (34), al enfrentarse con la consideración de que no pudiendo la Administración modificar sus propias resoluciones, está obligada a defenderlas. «Tal consecuencia —dice— es abusiva, porque al encontrarlas indefensibles, puede y debe allanarse. Realmente resulta poco o nada edificante la terquedad administrativa, que con innegable mala fe y frente a jurisprudencia revocatoria constante, repetida y abrumadora, sostiene criterios injustos, para obligar a pleitos o con la esperanza de que éstos dejen de interponerse por un descuido o se estrellen por un deslíz procesal.» Por ello, los órganos jurisdiccionales deben interpretar generosamente para el particular que ha visto lesionados sus intereses legítimos por una actividad administrativa ilegal, aquel precepto del artículo 101, L. C. Es decir, a nuestro entender, carece en absoluto de justificación excluir a la Administración de la posibilidad de ser condenada en costas cuando acuda a defender el acuerdo impugnado. Creemos que la Entidad administrativa debe ser condenada en los mismos casos que las demás partes.

b'') Respecto del coadyuvante, el problema radica en la posibilidad de que sea condenado en costas. Creo que en principio hay que contestar negando tal posibilidad, en virtud del artículo 216, R. C. aplicable al supuesto, ya que está enclavado dentro de la Sección que lleva por título «De la condena de costas y tasación de las mismas» y afirma que el coadyuvante solo devengará y abonará costas «por razón de los incidentes que promue-

di Diritto pubblico», 1932, págs. 509 y ss.; DI LORENZO, *La soccombenza delle pubblica amministrazione senza condanna alle spese*, en «Foro amministrativo», 1936, I, páginas 148 y ss.; LESSONA, *La giustizia amministrativa*, 1946, pág. 164, y BODDA, *Diritto processuale amministrativo*, Torino, 1947, pág. 100.

(34) *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 181. En términos análogos, vid. mi trabajo *La justicia administrativa en España*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 6, pág. 175.

va», precepto que si se ha considerado admisible cuando la figura del coadyuvante supone una intervención adhesiva, se ha criticado al aplicarse a supuestos en que bajo la figura del coadyuvante se encubre una intervención litisconsorcial. Pero si con carácter general ha de admitirse la regla del artículo 216 R. C., en supuestos concretos ha de admitirse la posibilidad de que al coadyuvante se le impongan las costas, no sólo en los incidentes que promueva (35); pensemos en el supuesto de que contra una sentencia del Tribunal provincial interpone recurso de apelación un coadyuvante (lo que puede hacer, según el artículo 76, párrafo tercero. L. C. y artículo 394, L. R. L.) y el T. S. confirma la sentencia apelada; en este caso, en aplicación de los principios que rigen el recurso de apelación (a los que después nos referiremos), procede imponer las costas al coadyuvante recurrente (36). Sin embargo, no procedería la imposición de costas si el coadyuvante se limitara a adherirse a la apelación interpuesta por el Fiscal.

(35) Cfr. sentencias de 10 enero 1899, 30 junio 1906 y 26 mayo 1907, afirmando la imposibilidad de imponer costas al demandado. Que el coadyuvante, en términos generales, no puede ser condenado en costas, ha sido declarado de modo terminante por el T. S., de acuerdo con el precepto del R. C. que se cita en el texto, entre otras, en una sent. de 4 de octubre de 1941, que resolvió un «recurso extraordinario de apelación» interpuesto por el Fiscal, y en la que se declaró «que aún se acentúa más la inconsistencia legal del pronunciamiento que sobre el particular contiene el fallo dictado por Tribunal provincial, al imponer las costas del pleito, en el que no se promovió incidente alguno, al coadyuvante, parte necesariamente accidental en el procedimiento, sin vida propia en él, sino siempre subordinada a la permanencia en autos del representante de la Administración demandada, y eximir a ésta de la expresada sanción, cualesquiera que sean las razones, ya de orden doctrinal, ya especiales del caso concreto, que para ello hubiera tenido en cuenta, aunque ninguna consigna, el Tribunal sentenciador». Como se dice en el texto, se ha criticado la aplicación de este supuesto a todos los tipos de coadyuvantes, partiendo de que bajo la figura del coadyuvante pueden darse supuestos de litisconsorcio. En este sentido, LÓPEZ RODÓ. *El coadyuvante*, cit., págs. 212 y ss. Sobre el problema en general, vid. CHIOVENDA, *La condena en costas*, cit., págs. 298 y ss.

Ahora bien, si en principio el coadyuvante en nuestro proceso administrativo no puede ser condenado en costas, sí puede ser condenado en los incidentes que promueva. Pensemos en un coadyuvante que alega alguna de las excepciones que establece el art. 44 de la L. C., dentro del plazo de diez días que el mismo señala. No ofrece duda alguna que si al resolverse tal incidente el Tribunal aprecia mala fe o temeridad por parte del coadyuvante al formular las excepciones, puede y debe ser condenado a pagar las costas del incidente.

(36) Así, una sent. de 26 de diciembre de 1910 (recogida por LÓPEZ RODÓ y por ESPINOSA en *Diccionario de jurisprudencia contencioso-administrativa*, 1915, pág. 5), afirmó que «si quien no había sido parte en el pleito en primera instancia se mostró como coadyuvante en la misma después de notificada la sentencia al demandante y al Fiscal, únicos en el recurso, interpuso apelación contra dicha sentencia, le fué admitida y el Supremo la confirma, procede imponer las costas a dicha parte apelante». En sentencia de 7 noviembre 1892 se afirmó que existía temeridad al «insistir en su acción el coadyuvante después de evidenciada la exactitud de los hechos de la demanda y allanada a ella la Administración demandada».

b) Si en principio solo las partes pueden ser condenadas en costas, esta regla general tiene algunas excepciones; podemos enumerar las siguientes:

a'') Cuando actúa en el proceso una parte indirecta por representación; si el representante actúa dolosa o culposamente y, como consecuencia de esta conducta dolosa o culposa se imponen las costas, éstas no recaen sobre el representado, sino sobre el representante (v. gr.: art. 241 Código civil).

b'') Cuando la ley prevé la posibilidad excepcional de que se impongan a los componentes del órgano jurisdiccional (v. gr.: arts. 245 y 280, L. E. C.) o a otras personas que intervienen en el proceso, como Abogados y Procuradores (art. 450. L. E. C.), preceptos aplicables al proceso administrativo en virtud del art. 109, L. C. (37).

b) *Vencidas*.—El segundo requisito necesario para que pueda ser condenada en costas una de las partes, es el del vencimiento. Normalmente, sólo la parte vencida puede ser condenada en costas; de aquí la importancia de determinar qué se entiende por vencimiento, y si este requisito basta para determinar la imposición de costas.

a) El demandante ha sido vencido en un proceso si la decisión del órgano jurisdiccional desestima la pretensión, y el demandado ha sido vencido cuando se estima la pretensión. Como afirma GUASP, por vencimiento debemos entender la diferencia de sentido, no de contenido, entre la decisión del órgano jurisdiccional y la pretensión u oposición a la pretensión en cuanto tal diferencia puede ser perjudicial a la parte que ha mantenido esta última. Y se ha planteado el problema de los supuestos de vencimiento parcial. ¿puede en este caso imponerse las costas al vencido parcialmente? En este caso —dice GUASP— no existe fundamento para imponer todas las costas al vencido, aunque si parte de ellas, principio que fué recogido en alguna ocasión por el T. S. y que «puede ser modificado hoy, no obstante, si el Juez o Tribunal entiende que, a pesar de haber triunfado parcialmente, actuó el litigante con mala fe o temeridad». Sin embargo, la Sala de lo contencioso-administrativo del T. S., en sentencia de 27 de marzo de 1905, ha establecido que «no cabe hacer pronuncia-

(37) Sobre el problema, vid. ALCALÁ-ZAMORA, *La condena en costas*, cit., pág. 117.

miento sobre ellos cuando la demanda no es improcedente en todas sus partes» (38).

b') Si bien en nuestro Derecho procesal administrativo, el hecho del vencimiento no determina, en general, la condena en costas al vencido, existen supuestos especiales en que se aplica el principio de la condena por vencimiento. En este sentido podemos citar los siguientes casos :

a'') Las sentencias dictadas en apelación que sean confirmatorias de las apeladas, las cuales «contendrán la condena de costas de la segunda instancia para la parte apelante» (art. 474, R. C.) (39), si bien es innecesaria

(38) Cfr. GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, pág. 1177. En el Código de lo contencioso-administrativo de Santa Fe, que, como antes se dijo, contiene una regulación muy completa de las costas, al referirse al éxito parcial, afirma: «Si el resultado del juicio fuere especialmente favorable a los litigantes, las costas se distribuirán en proporción al éxito obtenido por cada uno de ellos» (art. 86). Cfr. DANA MONTAÑO, *El nuevo Código de lo contencioso-administrativo de la provincia de Santa Fe*, 1951, pág. 129.

(39) Dada la claridad del texto, la jurisprudencia del T. S. es reiteradísima. Así, entre otras resoluciones, auto de 3 abril 1933, sentencias de 3 julio, 30 septiembre, 8 noviembre, 21 noviembre, 28 noviembre, 2 diciembre 1933, 29 febrero 1936, 23 mayo y 15 noviembre 1941, 9 febrero 1942, auto de 1 diciembre 1943, sentencias de 8 diciembre 1943, 23, 27 y 30 diciembre 1949, 3, 6, 10 y 14 febrero, 1 y 21 marzo y 25 abril 1950, 17 febrero, 17 marzo, 2, 6, 10, 11 y 16 abril 12 y 21 mayo, 2, 16, 22 y 30 junio, 2 y 4 julio y 7 octubre 1951. Cfr. mi trabajo *El recurso de apelación ordinario contencioso-administrativo*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 4, pág. 211.

Hemos de recordar que, según el párrafo tercero del art. 474, R. C., «se exceptúan de la condena de costas las apelaciones interpuestas por el Fiscal en los asuntos sobre cobranza de contribuciones, impuestos y demás rentas o recursos del Tesoro» (Sents. 17 junio 1905, 27 octubre 1906, 16 mayo 1911).

Un problema interesantísimo es el de si en los recursos de apelación interpuestos contra sentencias dictadas en un proceso administrativo local, cuando son desestimados, la sentencia ha de contener la condena en costas, o, por el contrario, son gratuitos. El T. S. ha entendido que en estos casos no procede la condena en costas, ya que se rigen por el principio de la gratuidad. Así, una sentencia de 22 de mayo de 1946, en que se afirmó «que, si bien ha de confirmarse la sentencia del Tribunal inferior, motivo de la presente apelación, no procede en este caso, sin embargo, imponer las costas de la segunda instancia a la parte apelante, como en principio establece el artículo 474, R. C., para cuando se desestima el recurso, porque éste se ha tramitado a tenor de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, y su artículo 226, establece que el procedimiento será gratuito para todos los que en el mismo intervengan». Creo que esta doctrina del T. S. hoy no es admisible, ya que si bien, en principio, ha de estimarse que en los procesos administrativos locales rige el principio de la gratuidad, tal principio rige en tanto no haya condena en costas, bien por temeridad (supuesto previsto en el mismo artículo 101, párrafo segundo, L. C.), bien por exigirlo así en supuestos de vencimiento el Derecho positivo, como ocurre con el artículo 474 R. C. Es decir, si no se confirma la sentencia apelada, rige el principio de gratuidad en la segunda instancia; pero si se confirma, por imperativo del artículo 474, R. C., deben imponerse las costas al apelante.

En una sent. de 4 marzo 1908 se afirma que no procede imponer las costas al ape-

rio imponer las costas al apelante cuando no se ha personado el apelado, por no haber parte con derecho a percibir las (sent. 18 abril 1906, 11 febrero 1907 y 16 mayo 1911).

b'') Las sentencias que desestiman los recursos excepcionales de rescisión o audiencia al rebelde (art. 209, R. C.) y de revisión (art. 494 R. C.). Así lo han declarado, respecto del segundo, las sentencias de 24 diciembre 1941 y de 11 y 15 de diciembre de 1944 (40).

c'') Cuando en un incidente de nulidad, no se accede a la nulidad (art. 460, párrafo tercero, R. C. y sents. de 2 octubre 1946 y de 24 febrero 1930).

c) *Que hayan actuado con temeridad.*

α') Aparte de los supuestos especiales antes reseñados, la regla general en nuestro proceso administrativo es que no basta el vencimiento para que pueda una parte ser condenada en costas, sino que es necesario que haya actuado en el proceso «con notoria temeridad» (art. 101, párrafo primero, L. C.), precepto que se aplica incluso a los procesos administrativos locales, ya que el artículo 395, L. R. L., después de haber establecido el principio de gratuidad (al que ya nos referimos), añade: «sin perjuicio de la condena en costas cuando el Tribunal aprecie mala fe o temeridad».

b') Por litigante temerario o de mala fe debemos entender —dice GUASP— aquel que sostiene una pretensión injusta sabiendo que lo es o que hubiera podido saberlo si hubiese indagado con más diligencia los fundamentos de la pretensión. La jurisprudencia de las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo han establecido que el hecho de haber insistido en sostener la acción a pesar de la doctrina jurisprudencial contraria (sentencia de 18 de enero de 1951), o de ir en contradicción de un claro texto legal, constituye notoria temeridad (sentencias de 4 de junio de 1951). En el mismo sentido, una sentencia de 27 de abril

lante al confirmar la sent. si el apelado se adhirió a la apelación y se desestima la adhesión.

En alguna ocasión, la jurisprudencia, refiriéndose a recursos de apelación desestimados interpuestos contra sentencias dictadas en procesos en materia local, ha fundado la imposición de costas, no en el art. 474, R. C., sino en la temeridad. Así, en sentencia de 3 noviembre 1952, se impusieron las costas al Ayuntamiento que «actuó con manifiesta temeridad al interponer y sostener... la apelación», «en observancia de los preceptos de la L. C. citados en los vistos» (arts. 97 y 101, Texto refundido).

(40) La desestimación del recurso —se dice en estas sentencias—, obliga, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 494, R. C., a la condena en costas y a decretar la pérdida del depósito.

de 1940 dice «que los preceptos legales de aplicación son tan explícitos y terminantes, y la doctrina jurisprudencial en materia, tan antigua, reiterada y constante, que el planteamiento de este recurso con pretensiones contradictorias de estos principios y criterios supone una positiva y resolutoria temeridad que procede sancionar con la imposición de costas» (41). También en autos de 19 de junio y 27 de noviembre de 1905 se sienta la doctrina de que si la jurisprudencia sentada en casos iguales por los distintos organismos que han conocido de lo contencioso-administrativo es antigua e invariable, procede la imposición de costas por temeridad, y en una sentencia de 3 de mayo de 1907 se afirma que procede la imposición de costas si se desfigura la exactitud de los hechos y se apoya la demanda en supuestos inciertos de una sentencia de la jurisdicción contenciosa (42), y si la Orden impugnada es reproducción o consecuencia de otra anterior que, recurrida en vía contenciosa, quedó firme con sentencia que impuso las costas al recurrente, ya que la temeridad se ha reproducido y agravado (sentencia de 27 de enero de 1906).

c) Un problema interesante es el de la condena en costas en caso de desistimiento o allanamiento. ¿Existe temeridad en este caso? Nuestro proceso administrativo se aparta en esto de nuestro proceso civil y con-

(41) Cfr. GUASP, *Comentarios*, cit., T. 1., pág. 1.179. El Tribunal, al fallar sobre el fondo o resolver los incidentes que se promovieren debe imponer las costas al litigante temerario (Autos de 12 mayo y 17 marzo 1892, sentencias de 9 junio 1891, 14 julio 1893, 31 enero 1898, 15 enero 1900), pero no procede hacer una especial imposición de costas cuando no hay méritos bastantes para apreciar temeridad y mala fe por parte de los litigantes (Sent. 7 febrero 1941). Existe temeridad: cuando se inicia el procedimiento sin haber hecho el demandante pago de la cantidad líquida a que fué condenado por la Administración (auto 15 octubre 1889), cuando se inicia el proceso fuera de plazo (sent. 2 diciembre 1890 y auto 10 septiembre 1899); deducir la demanda directamente contra una disposición general (auto 31 enero 1893); promover incidentes que paralice sin causa legítima la tramitación del pleito (auto 16 de septiembre de 1892); si se impugna la caducidad declarada en razón a no haberse puesto en práctica una patente dentro del plazo, y después la demandante viene a reconocer el hecho (sentencia 14 noviembre 1941). Como se ve, existe un gran casuismo con la doctrina jurisprudencial, teniendo en cuenta que la apreciación de la temeridad es una cuestión de hecho, siendo facultad discrecional del Tribunal sentenciador, sólo condicionado cuando las partes sostuvieran su acción con notoria temeridad (sent. de 28 nov. 1910): Cuando se muestra más uniforme la doctrina jurisprudencial es al estimar que existe temeridad en el demandante al ir en contra de preceptos legales claros y terminantes y en contra de una jurisprudencia uniforme y reiterada. En este sentido, aparte de las sentencias que se citan en el texto, las sentencias de 17 de mayo de 1943 y 15 de noviembre de 1941.

(42) Una amplia referencia a la doctrina jurisprudencial antigua, en CABALLERO y MONTES, *Lo contencioso-administrativo*, Zaragoza, 1904, t. III, págs. 256 y ss., y en UBIERNA, *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1935, págs. 245 y ss.

sidera que el mero hecho del desistimiento o allanamiento no implica por sí solo temeridad. Si esta doctrina es en líneas generales aceptable, ofrece algunos reparos, a saber :

a'') Que si el desistimiento no supone en los supuestos normales temeridad, sí lo supone cuando sea demandante una entidad administrativa que impugna un acuerdo declarado lesivo, y debe implicar la condena en costas cuando se desiste en un proceso en que rija el principio objetivo del vencimiento (43).

(43) En la práctica de nuestro proceso civil se señala la condena en costas al litigante que desiste. Sin embargo, la jurisprudencia contencioso-administrativa, desde el principio, ha mostrado un criterio distinto. Así, en autos de 26 marzo 1923, 31 mayo 1928, 28 febrero 1932, 8y 9 noviembre y 14 diciembre 1933 y 6 abril 1949. En esta última se dice que, «según tiene declarado repetidamente la jurisprudencia de esta Sala, el desistimiento de la acción ejercitada por el recurrente en el procedimiento contencioso-administrativo no lleva consigo la imposición de costas, ya que el art. 93 (hoy 101) de la Ley sobre el ejercicio de esta jurisdicción únicamente ordena aquella caución para las partes que promovieren o sostuvieren con temeridad notoria algún incidente, y no puede darse este nombre al hecho de desistir de un pleito, porque con ello ni se sostiene ni se promueve un incidente». Y, en ocasiones, el T. S., al imponer las costas, estimó que el no desistimiento implicaba temeridad, como en una sentencia de 2 de abril de 1948, en que se dice «que al interponer la demanda y mantenerla *sin desistir de ella de manera expresa*, a pesar de ser tan destacada la improcedencia en el ejercicio de la acción, implica franco abuso del derecho que la Ley otorga para supuestos palmariamente distintos».

Aun cuando no sea muy correcta la interpretación jurisprudencial de los preceptos de la L. C., es admisible, en general, la tendencia de no imponer las costas al particular que desiste, por no ser prueba evidente de temeridad el hecho de desistir, ya que éste pudo tener origen en que, debido al corto plazo que existe para iniciar el proceso administrativo, por apresuramiento se dedujera una pretensión que luego se consideró insuficientemente fundada, o en la modificación de la resolución impugnada por la Administración después de iniciarse el proceso.

Ahora bien, si en líneas generales puede hablarse de que el desistimiento no debe ser causa de imposición de costas a la parte que desiste, en ciertos supuestos concretos debe afirmarse que el desistimiento lleva implícita la condena; estos supuestos son :

a) El proceso de lesividad, ya que en este caso debe imponerse las costas a la parte que desiste, pues la entidad demandante tuvo un plazo más que suficiente para ver si su pretensión estaba o no fundada, no debiendo olvidarse que este proceso tiene carácter excepcional.

b) Los casos en que rigiera el principio objetivo del vencimiento. Por eso, ALCALA-ZAMORA (padre e hijo) afirman que «el desistimiento con costas no ofrece duda cuando por ley sea preceptiva la imposición de costas en el fallo que hubiera desestimado el recurso o acción que se abandona» y que «la duda surge cuando tal pronunciamiento hubiera sido potestativo en la resolución final». Cfr. *La condena en costas*, cit., página 94. Esta distinción parece haberse recogido en algún caso por el T. S., al afirmar que «no cabe equiparar al litigante que se aparta de una apelación con el que desiste en primera instancia de la acción deducida, porque el desistimiento no es un hecho del que deba siempre deducirse que el demandante procedió con manifiesta temeridad al entablar el litigio». Cfr. MARTÍN RETORTILLO, *Nueva notas sobre lo conten-*

b'') Que si el allanamiento lo es respecto de una pretensión que sustancialmente reproduce lo pedido en una reclamación administrativa que ha sido denegada por la Administración pública, deben ser impuestas a ésta las costas. Así lo señala BIELSA, sentando una doctrina análoga a la del proceso civil (44).

d') Por último, hemos de señalar que nuestro Tribunal Supremo ha afirmado que la apreciación de la temeridad o mala fe de las partes es una cuestión de hecho de la exclusiva competencia del Tribunal que juzga (sentencia de 9 de junio de 1933) (45).

3. *Quién tiene derecho a exigir el pago.*—Cuando hay condena en costas, tiene derecho a exigir el pago la parte o partes contrarias a aquella o aquellas que fueran condenadas; las costas constituyen un crédito cuyo titular es la parte vencedora; dicho crédito no corresponde al Procurador de la parte vencedora, ni siquiera por las cantidades que haya anticipado, sino que la relación se establece directamente entre los litigantes (46).

cioso administrativo, Madrid, 1951, págs. 222 y ss., y mi trabajo *La extinción del proceso administrativo*, en «Estudios dedicados al profesor Gascón y Marino», Madrid, 1952, págs. 453 y ss.

(44) *La jurisdicción contenciosoadministrativa*, cit., pág. 42, y en *Preparación del juicio contenciosoadministrativo* «La Ley», n.º de 7 febrero 1952, pág. 1. Y el Código de la Provincia de Santa Fe (Argentina), después de haber establecido como regla general la de que debe pagar las costas el vencido, señala entre las excepciones a esta regla la de que «mediare oportuno allanamiento de la Administración; pero no la eximirá si la demanda reprodujera sustancialmente lo pedido en la reclamación administrativa denegada, y esa denegación fundare el recurso contencioso administrativo». Cr. DANA MONTAÑO, Ob. cit., pág. 128. ALCALÁ-ZAMORA (padre e hijo) han afirmado que «para oscurecer la evidencia de que el allanamiento y el desistimiento son menos temerarios de lo que se supone, ha pesado mucho la codicia profesional. En la jurisdicción administrativa —añade—, con Secretarios sin arancel y defensa libre, se ha comprendido mejor el problema y aplicado el refrán: «A enemigo que huye, puente de plata.» En la ordinaria, con estímulos distintos suele entenderse que a cliente que escapa, grillete de oro. La severidad para el que no combate y la benevolencia hacia el litigante luchador, forman buena tenaza. El interés no ha permitido ver que siendo los pleitos siempre un mal, debemos todos procurar su más rápida y menos enojosa solución, a la que se le declara la guerra, desde el momento en que lejos de eximir de cargas procesales a quien la facilita, se le condena en costas.» Cfr. *La condena en costas*, pág. 95 y s.

(45) Como ha dicho una sentencia de 28 de noviembre de 1910, «la imposición de costas con arreglo a este artículo (hoy 101, L. C.), es facultad discrecional del Tribunal sentenciador, sólo condicionado cuando las partes sostuvieron su acción con notoria temeridad», y creo que pueden imponerse de oficio por el Juez, dentro del proceso administrativo, a diferencia del proceso civil.

(46) GÓMEZ ORRANEJA Y HERCE, *Derecho procesal*, 3.ª ed., 1951, pág. 780. Un problema interesante dentro del proceso administrativo es el de precisar si el coadyuvante puede tener derecho a exigir el pago de las costas, cuando se ha condenado en costas

III.—OBJETO

A.—IDEA GENERAL.

1. Si importante es determinar quién debe pagar las costas procesales, no menos importante es fijar cuál es su contenido, es decir: qué gastos son los que constituyen las costas, qué es lo que debe pagar la persona obligada.

Indudablemente, la solución de esta cuestión variará según que exista o no condena en costas y según que el proceso de que se trate se inspire o no en el principio de gratuidad. No obstante, intentaremos aquí hacer una exposición general del problema.

2. Para mayor claridad, interesa clasificar en varios grupos los gastos procesales que constituyen las costas (47). Nosotros partimos de la clasificación tripartita de GUASP (48), que agrupa los gastos en tres categorías, según que constituyan una obligación que pesa sobre las partes:

a la parte contraria. El problema en general del interviniente, en relación con las costas, ha sido bien estudiado por CHIOVENDA, en *La condena en costas*, cit., pág. 298 y ss. Y para determinar si el coadyuvante puede ser condenado en costas o tener derecho a exigir su pago, distingue entre los casos en que el interviniente utiliza el derecho a intervenir solo por estar al cuidado —pero no habrá pronunciamientos ni en contra ni en su favor—, del interviniente que defiende un interés independiente, afirmando en este último caso que debe atribuirse igualmente la ventaja y el peligro de las costas. En nuestro proceso administrativo, sin embargo, creemos que no tiene el coadyuvante derecho a exigir el pago de las costas, ya que, si, como se vió, no puede en principio ser condenado al pago de las costas (art. 216), tampoco puede reconocérsele el derecho a exigir su pago, consecuencia de la configuración de la intervención del coadyuvante como intervención adhesiva. Sin embargo, creo que en los supuestos estudiados en que puede ser condenado en costas, ha de admitirse también la posibilidad de que se le reconozca el derecho a exigir su pago. A veces, la jurisprudencia ha estimado que el no existir parte vencedora impide la condena en costas, aun cuando rijan el principio del vencimiento. Así, sents. de 18 abril 1906, 11 febrero 1907 y 16 mayo 1911.

(47) Muy generalizada en la doctrina alemana es la división de los costas procesales en dos categorías: las judiciales y las extrajudiciales. «Las primeras están integradas por dos partidas bien diferentes: de un lado, el Estado percibe de los litigantes las tasas arancelarias; de otro, el mismo Estado realiza desembolsos variables para el cumplimiento de diligencias, pago de viajes a los funcionarios judiciales que hayan de desplazarse, indemnizaciones a peritos y testigos, etc.» Las extrajudiciales están integradas por la retribución de Abogado y de Procurador, por un lado, y por otro, por los gastos que en defensa de sus intereses y por su cuenta realiza cada litigante. Sobre esta posición y su defensa ante CHIOVENDA —que la critica—, vid. ALCALÁ-ZAMORA, *La condena en costas*, cit., pág. 36 y ss.

(48) Comentarios, cit., T. I., pág. 1.181 y ss.

frente al Estado, frente a los componentes del órgano jurisdiccional o frente a los defensores de las mismas.

B.—GASTOS FRENTE AL ESTADO.

1. El Estado percibe de los litigantes las tasas arancelarias, que se determinan según diferentes criterios. Para hacerlas efectivas se aplica la Ley del Timbre del Estado, ya que el timbre sirve —como señala el artículo 1.º, número 3.º, de la Ley— «para realizar el precio de los servicios públicos que, monopolizados por el Estado, tengan determinado, por sus leyes especiales o por la del Timbre, este medio de hacerlo efectivo» (49). Y el artículo 97, párrafo primero, L. C., dispone que «todas las actuaciones deberán escribirse en el papel sellado que prevengan las leyes y reglamentos, bajo las sanciones que en ellos se determinan».

2. Sin embargo, están exentas de estos gastos las partes que intervienen en los procesos en que rige el principio de gratuidad (art. 97, párrafo segundo, L. C.). No obstante, cuando alguna de las partes sea condenada en costas, tendrá que pagar, además de lo que le corresponde por sus actuaciones, lo que debiera abonar en tal concepto la parte vencedora. Así se desprende del artículo 214, número 4.º, R. C., al señalar que las costas consistirán en el reintegro, en su caso, «de todo el papel sellado de oficio empleado en las actuaciones».

3. También está exenta de estos gastos la Administración (artículo 97), párrafo tercero, L. C.) (50). Un problema que debe plan-

(49) Cfr. GUASP, *Comentarios*, cit., T. I., pág. 1.181

(50) Cfr. art. 267 a 281, R. C. Como dice el artículo 269, «Se extenderán en papel del sello que determinan los artículos anteriores, todas las providencias y testimonios de autos dictados y todas las diligencias practicadas a instancia de parte que no sea el Ministerio fiscal, así como los extractos de los pleitos, las notas a que se refiere el artículo 74 (hoy 81) de la ley y los testimonios de las sentencias definitivas cuando la Administración no sea demandante o recurrente. Cuando la Administración sea demandante o recurrente en el pleito, los extractos, las notas a que se refiere el artículo 74 (hoy 81) de la Ley, y los testimonios de las sentencias definitivas, se extenderán en papel de oficio. En el mismo papel se extenderán todas las providencias y testimonios de autos dictados y diligencias practicadas a instancia del Fiscal. En los testimonios de autos y diligencias que se decreten de oficio se empleará por mitad el papel sellado correspondiente y el de oficio.»

«Las diligencias que motiven los exhortos y demás despachos se extenderán en pa-

tearse aquí es si en la palabra Administración ha de incluirse no sólo al Estado, sino también a las entidades provinciales y municipales. El Tribunal Supremo, en ocasiones, ha resuelto el problema negativamente. Así, en un auto de 21 de abril de 1942, en cuyo 5.º considerando sentó la siguiente doctrina: «Que no puede admitirse la doctrina sustentada por el Ayuntamiento recurrente de que la Administración municipal es la propia Administración, a los efectos del empleo del papel del sello de oficio, y de ser representada por el Fiscal ante los Tribunales Contencioso-administrativos, puesto que la propia ley nunca comprende a las Corporaciones municipales, en ese concepto de Administración; pues al hablar del Ministerio Fiscal (capítulo IV), establece una diferencia radicalísima, al prescribir que el mismo representará a la Administración del Estado y defenderá a las Corporaciones que estuvieran bajo su inspección y tutela, cuando no litiguen contra aquélla o entre sí, y si bien es cierto que esa L. C., en su artículo 7.º, y R. C., en su artículo 15, hablan de la Administración en cualquiera de sus grados, esa cita sólo se refiere al derecho de declarar lesivos sus acuerdos, pues en todos los demás artículos de esa Ley y Reglamento se establece la misma honda diferencia entre ambos conceptos que la prescrita en el capítulo IV citado, designando siempre con el nombre genérico de Administración a la General del Estado, y cuando se refiere a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, lo hace designándolos con el nombre de Corporaciones sujetas a la inspección o tutela de aquél o el de Administración en cualquiera de sus grados. Pero, aun cuando se quisiera establecer cierta similitud entre ellos, ésta no cabe en lo que se refiere al uso del papel del sello de oficio de los Tribunales, pues de modo expreso el artículo 89 de la Ley limita el uso del mismo a los escritos presentados a nombre de la Administración, especificándose en el 266 del Reglamento que, a los efectos del anteriormente citado artículo de la Ley, sólo se entenderá por Administración la general del Estado y las Corporaciones que estuviesen bajo su especial inspección o tutela, cuando litiguen representadas por el Fiscal. Y como en el caso presente el Ayuntamiento de B. no está representado por el Fiscal, por estar incurso en una de las excep-

pel de oficio, sin perjuicio de su reintegro en el papel sellado correspondiente cuando se unan a los autos» (art. 120, R. C.). La sentencia se extenderá «en papel sellado de oficio» (art. 477, R. C.). Las copias de los escritos y documentos que hay que presentar, se extenderán «en papel común» (arts. 298 y 301, R. C.).

ciones de esta representación, cual es la de ir dirigida su acción contra el Estado, es evidente que no puede disfrutar del beneficio de gratuidad concedido por el artículo ya repetido de la Ley, y viene, en su consecuencia, obligado a emplear en sus escritos y actuaciones practicadas a su instancia el papel timbrado correspondiente a la cuantía del litigio.» Sin embargo, cuando las Entidades locales acuden al proceso a defender el acuerdo de las mismas, han de considerarse como Administración, y en consecuencia, con el beneficio que aquí se estudia. No obstante, en estos casos la gratuidad del proceso hace que el problema carezca de importancia, pues de tal beneficio goza tanto la Administración como el particular.

C.—GASTOS FRENTE A LOS COMPONENTES DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL Y COLABORADORES.

a) Si bien los Magistrados y Ministerio Fiscal no obtienen su retribución directamente de las partes, sino como sueldo del Estado, existen componentes del órgano jurisdiccional que, en España, todavía perciben su retribución directamente de las partes. Esta forma de retribución ha sido muy discutida por la doctrina. No es éste el momento de ser examinado el problema (51). Baste recordar que la Ley de 8 de junio de 1947

(51) Por lo general, los procesalistas se muestran enemigos de tal sistema de retribución, señalando que la modificación del mismo ha encontrado siempre la oposición de los intereses creados. Cfr. BECEÑA, *Sobre la retribución de los funcionarios judiciales*, en «Revista de Derecho privado», XI (1924), págs. 161 y ss.; GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, n.º. 1181, y ALCALÁ-ZAMORA (madre e hijo), en *La condena en costas*, cit., págs. 27 y 29, en que afirman que «no debiera subsistir el sistema de Secretarios retribuidos por Arancel. Necesidad doctrinal y daño efectivo de toda buena organización, ha debido y podido repudiarse con sólo calcular que las ventajas enormes de la supresión compensan para el interés público el sacrificio pequeño de ser no ya equitativos, sino espléndidos en la indemnización de los perjudicados», y luego añaden: «El único argumento, por desgracia cierto, en contra de esta medida es el de que mataría todo estímulo, prolongando más, si cabe, la duración de los litigios. Habría, pues, necesidad previa de desbrozar nuestro procedimiento, para evitar que la cantidad de trabajo justificara paralizaciones sin cuento y para impedir el espectáculo deplorable de hoy, en que un Secretario de Sala gana bastante más que el Presidente del T. S.» PRIERO CASTRO, que en su *Exposición de Derecho procesal civil de España*, 2.ª ed., 1942, t. I, pág. 85, había dicho que la forma de retribución por Arancel constituía «otro de los problemas que aguardan una solución desde hace siglos» porque rebajaba «la dignidad de la función del Estado y al mismo funcionario y era causa de desigualdad entre ellos», en su reciente *Tratado de Derecho procesal*, t. I, *Derecho procesal civil*, Madrid, 1952, pág. 127, afirma que «el nuevo sistema de suel-

sobre organización del Secretariado y personal auxiliar y subalterno de la Administración de justicia y el Decreto de 19 de noviembre de 1948 «suprimen la percepción mediante arancel y establecen como única forma de retribución, para todos los funcionarios a quienes comprende, el régimen de sueldos» (preámbulo), si bien tales disposiciones respetan los derechos adquiridos, por lo que parece ser que la retribución de parte del personal del órgano jurisdiccional por arancel durará lo que subsistan tales derechos adquiridos.

b) En el proceso administrativo existe también parte del personal de los órganos jurisdiccionales que percibe su retribución directamente de las partes. El artículo 214, número 5, R. C., incluye en las costas «los derechos de los auxiliares y subalternos de los Tribunales de Justicia que no estén retribuidos con sueldo del Estado, y en su consecuencia, se hallen sujetos a arancel». Pero ¿cuál es este personal retribuido, no por sueldo, sino por arancel? Hay que distinguir dos grupos:

a') El personal de las Salas tercera y cuarta del Tribunal Supremo; los auxiliares de estas Salas perciben su retribución del Estado, en concepto de sueldo y no directamente de las partes.

b') El personal de los Tribunales provinciales de lo Contencioso-administrativo; los auxiliares de los Tribunales provinciales perciben su retribución directamente de las partes. Se encuentran regulados sus derechos en los «Aranceles de los secretarios y oficiales de Sala de las Audiencias territoriales en los asuntos civiles y en los Tribunales provinciales de lo Contencioso-administrativo», cuya Sección tercera lleva por título «Derechos arancelarios en los Tribunales provinciales de lo Contencioso-administrativo», y, después de regular en los artículos 35 y 53 los derechos de los secretarios, en el artículo 54 se dispone que «en todo lo que no se halle previsto en los presentes Aranceles se aplicarán, como normas supletorias, las disposiciones de los aprobados para los negocios civiles de las Audiencias territoriales, con rebaja del 50 por 100, con-

do se ha implantado en un momento inoportuno, a causa de la depreciación y constantes oscilaciones del valor de la moneda, y no está claro si ha perfeccionado el estado anterior». Pero las críticas del nuevo sistema y la defensa del Arancel se ha hecho fundamentalmente por Secretarios judiciales. Cfr. COMELLAS, *Comentarios al proyecto de reforma del Secretariado de la Administración de justicia*, en «Revista de Derecho procesal», 1946, págs. 557 y ss., y VIADA, *Notas sobre el proyecto de ley de organización del Secretariado y Auxiliares de la Administración de justicia*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», t. 181 (1947), págs. 324 y ss.

forme a lo prevenido en el párrafo final del artículo 274 del Reglamento de Procedimiento contencioso-administrativo de 22 de junio de 1894». Los derechos de los oficiales se regulan en los artículos 55 y 56.

Esta subsistencia de personal de los órganos jurisdiccionales retribuido directamente por las partes se ha considerado más censurable en lo contencioso-administrativo que en las otras jurisdicciones (52).

c) Sin embargo, cuando ante los Tribunales provinciales se tramitan procesos que se inspiran en el principio de gratuidad, es indudable que tal personal no percibirá derecho alguno. Únicamente, si la sentencia aprecia temeridad y condena en costas, es cuando procederá que tal personal perciba la remuneración correspondiente con arreglo a los Aranceles (53).

2. *Frente a los colaboradores del órgano jurisdiccional.*—Otro capítulo de las costas lo constituyen «los honorarios de los peritos e indemn-

(52) En el preámbulo del Decreto de 19 de octubre de 1951 aprobando los Aranceles vigentes se establecía: «La reforma de los Aranceles para los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo también obedece al indicado cambio de sistema en la percepción, y en él se establece un percibo del cincuenta por ciento de las cantidades consignadas en los Aranceles para los Secretarios de Sala de las Audiencias territoriales, sin que los devengos puedan exceder en ningún caso del límite fijado en el art. 101, L. C., como importe máximo de las costas correspondientes a la Administración por su defensa; y se establecen dos períodos de percepción, según sea preciso o no la formación de extractos o se trate de incidencias o cuestiones incidentales, que por sus características aconsejan que los derechos se abonen la mitad al incoarse y la otra mitad al tiempo de su definitiva resolución. Por lo que concierne a los Oficiales en estos Tribunales, se señala una reducción del 75 por 100 del fijado para los Secretarios de los mismos, y en lo no previsto en ellos, se aplicarán como normas supletorias las de los que figuran adscritos a las Audiencias territoriales, con la rebaja del 50 por 100 de las cantidades consignadas en ellos.»

ALCALÁ-ZAMORA, en *Lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, pág. 99, dice: «Debe estimarse esencial que todos los auxiliares sean retribuidos con cargo al presupuesto sin devengar ni percibir derechos de Arancel, pagados por las partes. Dañoso en general este último sistema, es aún más inadmisibles para la jurisdicción contencioso-administrativa: porque en ella predomina el interés público de un servicio de ese carácter, que, como tal, debe ser sostenido; porque la participación renovada de intereses particulares puede contribuir, de modo más decoroso y justo, mediante el impuesto de timbre y papel sellado siempre, y como sanción de su temeridad o mala fe por la condena en costas; porque si la Administración paga también por arancel a sus funcionarios, ello no es ejemplar, y si se la releva se aumentan injustamente sus ventajas; y finalmente, porque parecido medio de pago complica y encarece una jurisdicción que, cual ninguna, exige con mayor motivo sea sencilla y barata.»

(53) Del mismo modo que el papel de oficio que fué empleado se reintegra al haber condena en costas, se han de pagar los derechos del personal auxiliar que en principio no se percibieron.

zaciones de los testigos y demás gastos que origine a una parte la práctica de las pruebas» (art. 214, n.º 3, R. C.) (54).

D.—GASTOS DE LAS PARTES FRENTE A SUS DEFENSORES.

El estudio de estos gastos ofrece gran complejidad en el proceso administrativo, y ello obliga a distinguir varios supuestos.

1. *Que no exista condena en costas.*—Si no existe condena en costas, cada parte pagará los derechos y honorarios de sus defensores, es decir, los derechos de los Procuradores, con arreglo al Arancel (55), y los honorarios de los Abogados, si hubieren actuado en el proceso a través de estos técnicos del Derecho. Tal regla es válida incluso para los procesos en que se rige el principio de gratuidad. Si la entidad administrativa acude representada y defendida por sus funcionarios, éstos percibirán el sueldo correspondiente.

2. *Que exista condena en costas.*—A su vez, con arreglo a nuestra legislación, conviene distinguir el caso de que sea condenada la Administración del caso en que sea condenado el particular.

a) *Caso de que sea condenada la Administración.*—En este caso, «sus honorarios, por la representación y defensa del particular en cuyo favor se haya hecho la condenación, no podrán exceder de las cantidades fijadas en el párrafo tercero del artículo 101, L. C.», según el artículo 215, R. C. Es decir, de este precepto se desprende que, aunque la L. C. no exige preceptivamente la intervención de Letrado y Procurador, si la parte acude representada por tales personas y se condena a la Administración, se incluyen en las costas sus derechos y honorarios, pero se in-

(54) El problema más interesante que plantea este capítulo de las costas es el de si en los procesos en que rige el principio de gratuidad (y no ha habido condena en costas) corren a cargo de las partes, o, por el contrario, a ellas alcanza el beneficio de la gratuidad. Creo que los gastos que ocasiona a las partes la práctica de la prueba de un proceso no están exentos. La exención que implica la gratuidad no alcanza a tales gastos, como tampoco implica tal beneficio el derecho a tener Abogado gratuito. Luego si para probar sus alegaciones una parte acude a un perito, debe abonar a éste sus honorarios. Y si los gastos son comunes, se pagarán por mitad.

(55) Aranceles de los Procuradores, aprobados por D. de 19 de octubre de 1951, en cuya parte 3.ª se regulan los Aranceles «en los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo», y en su parte 4.ª, epígrafe 3.ª, en el Tribunal Supremo, en materia contencioso-administrativa.

cluyen con un tope tan limitado, que la condena en este aspecto resulta ilusoria (56). Por eso se ha dicho de aquellas cifras que constituyen una «irrisoria tasación, tan indefendible como las minutas desafortadas, a cuyo paso salió» (57). Esta norma del artículo 215, R. C., no está prevista en la L. C., que señala tales cifras para regular las costas de la Administración «por su defensa», pero en modo alguno para limitar las cifras de los derechos y honorarios de los defensores de las partes; por eso no debería aplicarse tal precepto del artículo 215, y, caso de que fuera condenada la Administración al pago de las costas, deberían incluirse en las costas que debería abonar «los honorarios devengados por los Abogados y los derechos del Procurador cuando intervenga» (art. 214, número 2, R. C.).

b) *Caso de que sea condenado el particular.*—En este caso, las costas correspondientes a la Administración por su defensa «se graduarán en 500 pesetas cuando se trate de una apelación; en 250, cuando se trate de un incidente o se declare inadmisibile la demanda, y en 750, si se desestiman totalmente las pretensiones del demandante o recurrente» (artículo 101, párrafo tercero, L. C.), y «no se comprenderán en las indicadas sumas los honorarios de los peritos, indemnizaciones de testigos y demás gastos que originase a la Administración la prueba de sus derechos, todos los cuales serán abonados por el litigante condenado en costas» (art. 101, párrafo cuarto, L. C.) (58).

IV.—EXACCION DE LAS COSTAS

A.—EXACCIÓN VOLUNTARIA.

Cuando la parte obligada al pago de las costas paga voluntariamente, no ofrece problema su exacción. El problema surgirá cuando se niega

(56)—También he criticado estos preceptos en *La justicia administrativa en España*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 6, págs. 175 y ss.

(57) ALCALÁ-ZAMORA, *La condena en costas*, cit., págs. 142 y ss.

(58) Como ha dicho UBIERNA, «en cuanto a la tasación de costas, si se relaciona el art. 93 de la Ley (hoy art. 101) con los 214 y 215 del Reglamento, las cifras son de una mezquindad excesiva al pensar que montan el total en que se gradúan las correspondientes a la Administración por su defensa». En *Jurisprudencia contencioso-administrativa*, Madrid, 1935, pág. 249.

a pagar: entonces el Derecho arbitra unos medios para la exacción forzosa.

B.—EXACCIÓN FORZOSA.

1. Cuando no hay condena en costas.

a) Para exigir el pago en este caso, no es necesario que el proceso llegue hasta el final, pues los Aranceles dividen el procedimiento en varios períodos, al principio o al fin de los cuales deberán pagarse las cantidades debidas; si el obligado a anticipar no lo realiza, el procedimiento no continuará; si el obligado a pagar no lo hace, cabe la ejecución forzosa (59).

b) En los casos en que la parte acude representada por un Procurador, es éste el que está obligado «a pagar todos los gastos que se causaren a su instancia, incluso los honorarios de los Abogados, aunque hayan sido elegidos por su poderdante» (art. 5.º, núm. 5.º, L. E. C.), precepto análogo al número 6.º del artículo 257, R. C., que, refiriéndose a las obligaciones del Procurador, incluye entre ellas la de suministrar, desde luego, papel sellado necesario para las actuaciones y pagar los gastos que a su instancia se causen, incluso los honorarios del Letrado», precepto que, según el artículo siguiente del R. C., se aplica al Letrado cuando éste lleve la representación del asunto (art. 258, R. C.) (60).

Por consiguiente, si son el Procurador o el Abogado los que deben pagar, el problema residirá en ver cómo éstos pueden obtener dichos fondos de la parte (61). A este respecto se dictó una Orden en 12 de mayo

(59) GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, pág. 1185.

(60) Como ha dicho GUASP, comentando el precepto de la L. E. C., esta obligación tiene importantes limitaciones: se refiere únicamente a los gastos producidos en el proceso, sin comprender aquellos que, aunque se originen por su existencia, no son causados dentro de él; además, los gastos han de ser actos realizados a instancia del Procurador; quedan fuera de este supuesto no sólo los gastos de la parte contraria, sino los del mismo litigante a quien se representa, cuando se trate de actos que el Procurador no solicitó. Y esta obligación lleva consigo el derecho correlativo de pedir la provisión de fondos. Cfr. *Comentarios*, cit., t. I, pág. 142.

(61) El art. 31, párrafo cuarto, L. C., dice: «Para el cobro de los honorarios de los Abogados y de los derechos y suplidos de los Procuradores se concederá la vía de apremio, a tenor de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento civil.» De acuerdo con este precepto de la L. C., el art. 259, R. C., dice: «Cuando un Letrado o Procurador tenga que exigir de su poderdante moroso las cantidades que éste adeude por honorarios, derechos o suplementos, presentará ante el Tribunal de lo Contencioso la

de 1934, que dispuso «que en los expedientes que se incoen por los Procuradores contra sus poderdantes, sobre provisión de fondos o cuenta jurada, sean tramitados con la mayor brevedad posible, sin admitirse en los mismos alegaciones que dilaten las diligencias ni hacer declaraciones de derecho, las cuales quedan reservadas para el juicio ordinario correspondiente y que, desaparecida la persona del poderdante sin que éste haya satisfecho las responsabilidades reclamadas, se dirigirá la acción

correspondiente minuta o cuenta, y jurando que le son debidas y no satisfechas las cantidades que de ellas resulten, mandará el Tribunal que se requiera al poderdante para que las pague con las costas, dentro de un plazo que no exceda de diez días, bajo apercibimiento de apremio. Si el poderdante no las satisficiera dentro del término expresado, se expedirá al Letrado o Procurador el oportuno mandamiento para que, presentado ante el Tribunal competente, proceda éste, desde luego, por la vía de apremio, según lo prevenido en la Sección 2.ª, título XV, libro II, de la L. E. C.» Por consiguiente, habrá que acudir a lo dispuesto en los arts. 1481 a 1531 de la L. E. C.

Sobre este procedimiento, en un auto del T. S. de 29 de febrero de 1936, se estableció: «Que desde que los artículos 33 (hoy 31) de la Ley y 259 del R. C. se ocupan del pago de costas y determinan el procedimiento a seguir en los casos de impugnación de minutas y honorarios, es visto que la jurisdicción tiene por ministerio de la ley competencia para conocer de esta *litis*, sin que a ello obste la interpretación que en cada caso deba darse a los preceptos de la Sección 2.ª, título XV, libro II, de la L. E. C., a los cuales se somete el art. 259 del R. C. y muy señaladamente al art. 429 de la L. E. C., porque precisamente para llegar a esa interpretación es imposible penetrar en el fondo de la cuestión que se debate (2.º considerando).

»Que si bien el art. 429 de la L. E. C. dispone que las impugnaciones de minutas de honorarios por indebidos se tramitarán como incidentes, no autoriza más que a discutir en éstos otras cuestiones que las referentes a si han sido causados justificadamente en autos, teniendo en cuenta su carácter y naturaleza según el resultado de aquéllos, pero no pueden traerse a los incidentes de impugnación cuestiones referentes al alcance y derivaciones de contratos de orden civil celebrados con personas ajenas al pleito en que los honorarios se han devengado, y esta doctrina, que desde la sentencia de 24 de enero de 1908 ha sido sostenida constantemente por la jurisprudencia y por la Administración en las Ordenes ministeriales citadas en los vistos que interpretan y aclaran los preceptos asimismo citados en los vistos de la presente sentencia (4.º considerando).

»Que el fundamento de la impugnación de la minuta de honorarios del Letrado apelante... se funda en que cuando aquél se encargó de la defensa de don G. L., lo hizo por orden de la Junta de Gobierno del Colegio de Médicos de Vizcaya, con el que el Letrado estaba ligado por un contrato que le obligaba a encargarse de la defensa de los asuntos de los Colegiados mediante el pago de una retribución fija y estipulada, y esta cuestión, que no es otra cosa que la interpretación de un contrato civil celebrado por el apelante (Letrado) con terceras personas, no puede encajar en el incidente a que se refiere el art. 429 de L. E. C., el cual, como se ha dicho, debe limitarse, para evitar que se desnaturalice la esencia de un procedimiento sumario y privilegiado, como es el de la jura de cuenta, a apreciar si existen o no los trabajos profesionales y si el Letrado tiene derecho a percibir honorarios por ellos, sin perjuicio de que la parte apremiada al pago pueda ejercitar las acciones ordinarias que le correspondan, bien para repetir contra un tercero, bien para reclamar la devolución de las cantidades satisfechas en virtud de la jura de cuentas» (5.º considerando),

contra aquellos en cuyo beneficio se hicieran los derechos suplidos por el Procurador y Letrado reclamante» (62).

2. *Cuando hay condena en costas.*

a) *Idea general.*—Para la exacción de las costas impuestas a particulares o Corporaciones —dice el artículo 101, párrafo sexto, L. C.—, procederá el apremio administrativo en caso de resistencia. Es decir, la L. C. prevé la exacción forzosa cuando la parte condenada sea el particular o una Corporación. Del precepto se desprenden las consideraciones siguientes :

a') Que la «vía de apremio» es administrativa, luego no es la regulada en la L. E. C., sino en la legislación administrativa, lo que es una consecuencia del principio que rige en materia de ejecución de sentencias administrativas. Sin embargo, los órganos jurisdiccionales intervienen en la tasación; sólo cuando han sido tasadas las costas y existe la obligación del condenado a pagar cantidad líquida empieza el procedimiento administrativo ante la autoridad competente.

b') Que tal procedimiento no se aplica cuando sea condenada en costas la Administración, supuesto en el que habrá que acudir al procedimiento de ejecución de las sentencias administrativas (en este caso se trataría de condena al pago de cantidad líquida). El procedimiento de apremio administrativo sólo podrá seguirse —según dispone literalmente el artículo 101, párrafo sexto, L. C.— contra particulares o Corporaciones. Cuando se trata de particulares condenados, no existe problema; pero ¿qué ha de entenderse, a efectos del artículo 101, por «Corporaciones»?

La jurisprudencia recaída en esta materia sobre el artículo 93 del texto de 1894 (equivalente al art. 101 del texto actual) había establecido que no podía seguirse procedimiento de apremio contra las Corporaciones lo-

(62) Con posterioridad a esta Orden, que se proponía interpretar los arts. 33 (hoy 31), L. C., y 259, R. C., se dictó otra el 4 de agosto de 1934, en la que se afirmó, refiriéndose a la anterior, que «ni directa ni indirectamente resolvió ni trató de resolver dicha O. la cuestión relativa a los casos en que el poderdante actuó, no por sí, sino como representante legal de una persona física, o como órgano de una persona jurídica, o como sustituto procesal, o como gestor (cual sucede en los casos de herencia yacente y de la quiebra) de un patrimonio autónomo». Y poco después, afirma: «La O. de 12 de mayo último, relativa a interpretación de los arts. 7.º, 8.º y 12 de la L. E. C., 33 (hoy 31) de la de 22 de junio de 1894 y 259 del Reglamento de esta última, se entiende limitada, respecto a su objeto, finalidad y alcance, en los términos consignados en las precedentes consideraciones».

cales; en este sentido, un D. c. de 2 de octubre de 1902, por estimar que, estando prohibido por la Ley municipal que se exijan a los pueblos por procedimiento de apremio deudas que no estén aseguradas con prenda o hipoteca, corresponde entender a la Administración en el modo en que los pueblos hayan de satisfacerles. Y CABALLERO Y MONTES (63) afirmaba que, aun cuando el carácter administrativo del procedimiento para hacer efectivas las deudas de un pueblo no aseguradas con prendas o hipoteca, y, por tanto, las costas de un pleito, no se dedujera claramente de los artículos de la Ley municipal, había que deducirlo del artículo 15 de la Ley de Contabilidad, que es aplicable a la Hacienda municipal y que atribuye a los agentes de la Administración el cumplimiento de las ejecutorias en que fuese condenada la Hacienda (64).

b) *Requisitos*.—Para que pueda procederse por vía de apremio, es necesario:

a') Que haya habido condena en costas a la parte que actúa en el proceso como particular frente a una entidad administrativa que actuó como tal (art. 101, párrafo sexto, L. C.).

b') Que la condena en costas sea firme, es decir, que no quepa contra la misma recurso alguno ordinario o extraordinario (art. 421, L. E. C., al hablar de que sea «ejecutoria»).

c') Que las costas hayan sido debidamente tasadas. Sobre la tasación: artículo 101, párrafo segundo, L. C., y artículos 218 a 222, R. C.

d') Que la parte condenada no verifique el pago: artículo 101, párrafo sexto, L. C., habla de que procederá al apremio administrativo, «en caso de resistencia».

c) *Procedimiento*.—Como antes se ha señalado, se seguirá la vía de apremio administrativo.

V.—BENEFICIO DE POBREZA

A.—IDEA GENERAL.

1. *Concepto*.—Como ha dicho GUASP, se denomina beneficio de pobreza o defensa por pobre al «privilegio procesal que consiste en la exen-

(63) *Lo contencioso-administrativo*, Zaragoza, 1904, t. III, pág. 367.

(64) En análogo sentido, por ejemplo, ROYO-VILLANOVA (A. y S.), *Elementos de Derecho administrativo*, 22.^a ed., 1950, t. II, pág. 835.

ción de los gastos que el proceso origina, otorgada a aquellas personas que, por la insuficiencia de sus recursos económicos, no pueden satisfacerlos». Y como nuestro Derecho procesal parte de la idea de que todo litigante es rico mientras no se demuestre lo contrario, para gozar del beneficio de pobreza es necesario la previa declaración de pobreza, que es «aquel acto que, procediendo de autoridad competente, manifiesta la exención de gastos que a una persona natural o jurídica corresponde en la defensa de sus intereses ante los Tribunales de justicia» (65).

2. *Naturaleza.*—El beneficio de pobreza supone, como se ha dicho, un privilegio procesal, es decir, supone una situación excepcional de ciertas personas a las que se permite litigar sin tener que pagar gasto alguno; el beneficio de pobreza implica el beneficio de la gratuidad absoluta del proceso. Este privilegio se regula en la ley de dos formas:

a) Una, señalando concretamente las personas que gozan de tal beneficio. Debemos incluir aquí las declaraciones por las que se exime de los gastos del proceso a ciertas personas jurídicas: los establecimientos de beneficencia (art. 17, Ley de 20 de junio de 1849; art. 6.º de la Instrucción de 27 de abril de 1875, y art. 9.º del R. D. de 14 de enero de 1899) (66).

b) Otra, determinando una serie de circunstancias y reconociendo tal beneficio a las personas que las reúnan, previa declaración judicial.

3. *Fundamento.*—El fundamento del beneficio de pobreza es indudable. Si partimos de la necesidad de la existencia de los gastos procesales, hay que arbitrar los medios necesarios para que los que no cuentan con recursos económicos pueda acudir a los órganos jurisdiccionales solicitando la actuación de sus pretensiones. Otra cosa supondría respecto de estas personas «una verdadera e inicua denegación de justi-

(65) *Comentarios*, cit., t. I, págs. 182 y 185.

(66) El art. 37, párrafo primero, L. C., hace referencia a esta forma de reconocerse el beneficio, al decir que «tendrán derecho... aquellos a quienes las leyes reconozcan expresamente este derecho». *GUASP, Comentarios*, cit., t. I, pág. 186, incluye en este grupo a: las Diputaciones provinciales cuando litigan en nombre de un establecimiento benéfico, la Hermandad del Refugio, las Escuelas Pías, las Cajas de Ahorro y Monte de Piedad, la Cruz Roja Española, el Instituto Nacional de Previsión y el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional. Indudablemente, todos los establecimientos de beneficencia participarán de tal beneficio: así, Auxilio Social, sometido al régimen aplicable a los bienes de la Beneficencia general del Estado (artículo 3.º, párrafo tercero, D. de 17 de mayo de 1940).

cia» (67). «El Estado —se ha dicho— no puede negar a sus miembros ningún servicio indispensable. Ya que no puede ser la justicia gratuita para todos, hace que lo sea para los pobres. El Estado no puede negar la justicia a los que carecen de bienes de fortuna suficientes para costearla, como no niega la asistencia médica, ni la instrucción a los menesterosos» (68).

Estas evidentes razones que justifican el beneficio de pobreza explican que también las encontremos en parecida forma expuestas entre los tratadistas del proceso administrativo. Ya GALLOSTRA (69) afirmaba la necesidad de que la ley ampare «a los que, siendo pobres, tienen necesidad de ventilar sus derechos en juicio, concediéndoles el beneficio de administrarles justicia gratuitamente, pues de lo contrario, una gran parte de la sociedad se vería privada del beneficio de la justicia, derecho natural e inherente de todos los miembros que la constituyen». Y así se señala también por los demás tratadistas (70). Sin embargo, un problema que ofrece interés es el de si el beneficio de pobreza tiene sentido dentro de aquellos procesos en que rige el principio de gratuidad. A primera vista, parece ser que no tiene sentido, ya que si la premisa en que se basa el beneficio de pobreza es la existencia de gastos procesales, no tendría sentido tal beneficio cuando no existieran tales gastos, pues sería absurdo la exención de algo que no existe; en estos casos, la gratuidad de la justicia no sería un privilegio de los pobres, sino un beneficio general de todas las personas que intervienen en el proceso. No obstante, pese a estos argumentos aparentes, creo que el beneficio de pobreza tiene sentido también en los procesos que se rigen por el principio de gratuidad, por la sencilla razón de que tal principio —como vimos— no implica la exen-

(67) GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, pág. 183.

(68) CASTILLO LARRAÑAGA y PINA, *Instituciones de Derecho procesal civil*, 2.ª edición, México, 1950, págs. 226 y ss.

(69) *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, pág. 468.

(70) «Ya que no se haya admitido en nuestra legislación la justicia gratuita, cuyas ventajas o inconvenientes no expondremos por considerarlo ajeno al objeto de esta conferencia, no se ha podido menos de administrarse gratuitamente a los pobres, pues de lo contrario, una gran parte de la sociedad se vería privada del beneficio de la justicia, derecho natural de todo ciudadano.» ALFARO, *Tratado completo de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1875, págs. 233 y ss. BRAVO, en *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1888, pág. 165, afirmando que era natural que el pobre, legalmente, pudiese disfrutar de los mismos beneficios concedidos por las leyes cuando litiga ante un Tribunal ordinario, al promover un recurso contencioso». Y UBIERNA, en *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1935, pág. 64, también habla de la indiscutibilidad del derecho de defensa por pobre.

ción de todos los gastos procesales, sino que existen gastos procesales que están a cargo de las partes, como los honorarios de Letrado y los derechos de Procurador y peritos (a que se refieren los números 2.º y 3.º del art. 214, R. C.), mientras que el beneficio de pobreza supone una exención de todos los gastos procesales y confiere al pobre incluso el derecho a ser defendido gratuitamente por Abogado (art. 37, párrafo tercero, L. C.; arts. 281 a 293, R. C.).

a) La legislación procesal administrativa anterior a 1888 no regulaba el beneficio de pobreza, lo que se había explicado por algunos «en atención a que no eran muchos los casos en que se solicitaba el beneficio y escasas también las ventajas» (71), y por otros, por la creencia de los legisladores de lo contencioso de que estaba suficientemente regulada la materia en la L. E. C. y bastaba con acudir a ésta, que regía como supletoria (72). Después de 1888, en nuestra L. C. se reguló muy genéricamente el beneficio de pobreza, remitiendo a la L. E. C. y conteniéndose algunos preceptos en el R. C., innecesarios, después de la referencia a la Ley procesal civil (73). El texto refundido vigente contiene un artículo, el 37, dedicado a la materia, enclavado en la Sección segunda del capítulo I del título III, entre la Sección primera (dedicada a regular las «Diligencias preliminares») y la Sección tercera (dedicada a regular la «demanda, presentación de documentos y emplazamientos»), por lo que viene a seguir criterio parecido a la L. E. C., que incluye la regulación del beneficio de pobreza en la Sección dedicada a la comparecencia en juicio, lo que ha sido criticado por los tratadistas del proceso civil, que entienden que la defensa por pobreza es algo más que una forma de comparecer, es la concesión de un beneficio de exención de los gastos

(71) ALFARO, ob. y pág. cit. en nota anterior; ABELLA, *Tratado teórico-práctico de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1888, págs. 593 y ss.

(72) GALLOSTRA, ob. y pág. cit. en nota 69. «En la práctica, sin embargo, se seguía el sistema adoptado por la vigente ley, puesto que el Consejo de Estado otorgaba de hecho el beneficio de la justicia gratuita siempre que el litigante justificaba ante el Juzgado correspondiente, que para disfrutar dicho beneficio se hallaba en legales condiciones», por ser la L. E. C. supletoria. Cfr. CABALLERO Y MONTES, *Lo contencioso-administrativo*, cit., t. II, pág. 287.

(73) Es censurable, como ha dicho ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, el criterio del legislador español de trasplantar a la legislación procesal administrativa centenares de arts. de la L. E. C. Cfr. «Boletín del Instituto de Derecho comparado de México», año III, núm. 8, 1950, pág. 195. Bastaría el precepto señalando la legislación procesal civil como supletoria y una regulación de las especialidades del proceso administrativo, por lo que son censurables las normas que sobre beneficio de pobres se contienen en la mayoría de los arts. dedicados al mismo del R. C.

de un proceso, por lo que su estudio debe seguir al examen de dichos gastos, e incluirse, por tanto, dentro de los efectos económicos del proceso (74). El encuadramiento sistemático de la regulación del beneficio de pobreza ofrece, además, otra objeción no menos interesante: que se incluye en un título dedicado al «Procedimiento», y dentro de éste, en un capítulo (el primero del título III) que se dedica a regular el procedimiento en «única instancia ante el Tribunal Supremo», cuando este beneficio se da en todos los tipos de proceso, sea cualesquiera la naturaleza del acto que se impugna ante los Tribunales.

b) Regulándose esta materia, por tanto, con arreglo a las normas del proceso civil (75), las críticas que merece la regulación procesal administrativa del beneficio de pobreza son las mismas que las que merece la regulación civil, no sólo en cuanto a su encuadramiento sistemático en la Ley, sino en cuanto a su contenido. Es necesaria una reforma de nuestro sistema, que se inspire en dos principios fundamentales: que la defensa gratuita deben disfrutarla todos y sólo los que no puedan efectivamente costear los gastos del proceso, y que los que participen de este beneficio no deben litigar en un plano de desigualdad por una deficiente dirección técnica procesal.

a') El primer principio impone:

a'') En primer lugar, la modificación de los artículos de la L. E. C. que señalan las condiciones que deben reunir los pobres para tener derecho a la justicia gratuita (arts. 15 a 19), aplicables al proceso administrativo en virtud del artículo 37, párrafo primero, L. C. Esta modificación debería encaminarse hacia una ampliación del arbitrio ju-

(74) GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, pág. 182; ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Notas para la reforma de la L. E. C.*, en «Estudios de Derecho procesal», 1934, pág. 197. Que el criterio de la legislación procesal administrativa es el mismo que el de la L. E. C., lo pone de manifiesto el R. C., al estudiar el beneficio de pobreza en una Sección que se inserta a continuación de la que lleva por título «De la comparecencia en juicio y del papel sellado».

(75) Como ya lo señalaba BRAVO, recién promulgada la L. C. de 1888. Cfr. ob. citada, págs. 165 y ss. Como afirma PASO Y DELGADO en *Exposición histórico-exegética de la teoría de los procedimientos contencioso-administrativos*, Madrid, 1889, páginas 103 y ss., «no había, en rigor, necesidad de establecer en esta Ley (L. C.) reglas procesales con respecto al beneficio de pobreza, porque bastaba referirse a las contenidas en la de Enjuiciamiento civil; pero, sin duda, se ha estimado que no huelga la repetición de algunas de las generales, y que conviene fijar otras especialidades del procedimiento contencioso-administrativo, remitiéndose, por lo demás, al derecho común». No obstante, como después se verá, las especialidades son escasísimas. Con arreglo a la legislación vigente, la L. E. C. rige no como norma supletoria, sino como norma de primer grado, en virtud del art. 37, L. C.

dicial, pudiendo concederse el beneficio de pobreza a todo aquel que, efectivamente, no pueda costear los gastos procesales, dando unas normas generales para las que no pueden servir ni siquiera de criterio orientador las vigentes. Hoy, que los gastos del proceso son tal elevados, es inadmisibles que únicamente se conceda el beneficio de pobreza a las personas que se encuentren en alguno de los casos previstos en la Ley vigente.

b'') En segundo lugar, es necesario ampliar también el arbitrio judicial para impedir que acudan al proceso personas que no tienen realmente el carácter de pobres (a efectos procesales) o que van a actuar pretensiones infundadas. No es necesario insistir mucho para demostrar que la gratuidad es un aliciente de la temeridad, por lo que debe concederse tal beneficio en los casos en que la justicia así lo exige, pero no en ninguno otro (76).

b') El segundo principio exige una reforma del turno de oficio. Tal y como se lleva actualmente, supone una desventaja extraordinaria para la parte pobre, que, indudablemente, en la mayoría de los casos no ve defendido su asunto con el mismo interés que defiende a la contraria su Abogado. Y esto exige una reforma que podría tener como base las normas siguientes:

a'') Formar en los Colegios de Abogados grupos de ellos en atención a su especialidad, con objeto de que la distribución de asuntos se hiciese atendiendo a la preparación especializada del Abogado, evitán-

(76) Como han afirmado ALCALÁ-ZAMORA (padre e hijo) en *La condena en costas*, cit., págs. 106 y ss., «es intolerable a pobres, a insolventes y a ricos pagadores, entorpecer indefinidamente un litigio, agotando y deduciendo desde cada providencia, con encadenamiento sin fin, todos los recursos, incluso los dos de casación. El espectáculo se ha dado y se repite, aun en actuaciones de celeridad manifiesta, como las mercantiles, las de alimentos o la rescisión de los fallos obtenidos en rebeldía, o la ejecución de sentencia». Como posibles remedios, se han propuesto: el de la exigencia de una previa declaración judicial acerca de la sostenibilidad de la pretensión que pretende ejercitar el pobre —con lo que se evitaría el ejercicio de las manifiestamente infundadas— y la exención de la anticipación de las costas procesales a la parte que litigará frente al pobre —con lo que se evitaría el estímulo del pobre a prolongar el curso del proceso con el deseo de que la carga económica que pesa sobre su contrincante le impulse a abandonar el procedimiento—. Vid., por ejemplo, GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, pág. 184. El último de los criterios ha sido defendido, también, dentro del proceso administrativo, por UBIERNA, en *Jurisdicción contencioso-administrativa*, cit., págs. 65 y ss., estimando que ello «no representa perjuicio alguno para que el que carezca de bienes pueda obtener este beneficio, ya que, en realidad, no se reduce ni se limita el derecho que hoy ostenta todo litigante de obtenerle, invocando los preceptos de nuestra L. E. C.».

dose el absurdo que supone que un penalista lleve un asunto de oficio laboral o un administrativista un asunto penal. Claro está que el núcleo mayor de asuntos de oficio son penales y civiles; pero también es cierto que es la materia en que existen especializados más Abogados. Ahora bien, en el supuesto de que fuese imposible acudir a los especialistas, porque éstos ya hubiesen despachado el número de asuntos que les correspondiera, u otra razón, el asunto se adjudicaría a un Abogado inscrito en el grupo de los no especializados o a otro de los inscritos en otra especialidad (77).

b'') Exigir que el Abogado al que corresponda el asunto de oficio le lleve personalmente, no pudiendo eximirse de esta obligación sino en casos justificadísimos de enfermedad, imposibilidad física u otras causas análogas (78).

c'') Imposición de sanciones proporcionadas a los ingresos que perciba el Abogado, por el Juzgado competente para conocer del proceso, a aquellos Abogados que no cumplan con decoro con sus obligaciones profesionales; para ello tendrá en cuenta, sobre todo, la categoría del Abogado y, a ser posible, otras actuaciones del mismo en asuntos que no fueren de oficio.

No hay que dejar de reconocer que si la regulación actual del turno de oficio produce no muy buenos resultados, las causas de su deficiencia están, más que en la propia regulación, en la moral profesional, cuyo nivel en la vida moderna no es muy alto. Las razones de este bajo nivel de moralidad que, en todas las profesiones, se observa, son muy diversas; pero la verdad es que tal hecho existe, y el ordenamiento jurídico no puede permanecer impasible ante las injustas consecuencias que el mismo puede acarrear. El valor Justicia debe ser meta de todo ordenamiento jurídico, y, en la mínima medida que le sea posible, debe pro-

(77) Es indudable que, en tanto sea posible atribuir la defensa de un asunto de oficio a Letrados especializados, debe acudirse a tal sistema, y sólo cuando ello no sea posible, debe atribuirse la defensa de un asunto a Letrados no especializados en la materia de que se trate. Por lo que respecta a la materia administrativa, creo que siempre habría posibilidad de acudir a Letrados especializados, ya que, si bien es cierto que son pocos los que están especializados en esta materia, también lo es que son muy pocos los asuntos administrativos en que las partes solicitan el beneficio de pobreza.

(78) Lo que en modo alguno podría admitirse como causa de excusa sería el tener otro señalamiento, por ejemplo, ya que en este caso siempre habría posibilidad de solicitar la suspensión en alguno de los asuntos. En esta materia, el criterio del Juez competente debería ser decisivo.

curar arbitrar los medios que sean necesarios para la realización de tal valor (79).

B.—RÉGIMEN JURÍDICO.

1. *Requisitos.*

a) *Subjetivos.*—Como antes se dijo, cuando la propia Ley no señala concretamente el carácter de pobre, para que una persona pueda ser considerada como tal, es necesario que se declare así judicialmente. Ahora bien, esta declaración no corresponde hacerla a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino al «Juzgado en quien delegue el Tribunal» (art. 37, párrafo segundo, L. C.); como dice el artículo 277. R. C., «para la sustanciación y resolución del incidente de pobreza, el Tribunal delegará en los de la jurisdicción ordinaria». En los incidentes de pobreza —dice el párrafo cuarto del artículo 37, L. C.— tendrá siempre intervención el Fiscal, quien delegará al efecto en un funcionario público para que intervenga en la práctica de las pruebas (80).

(79) Si una tendencia moderna —que ha llegado a tener acogida, por ejemplo, en el Código italiano de procedimiento civil de 1940— es la de la moralización del proceso, es éste uno de los puntos en que tal moralización es más necesaria. Como ha dicho ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, «el proceso debe servir para discutir lo discutible, pero no para negar la evidencia, ni para rendir por cansancio al adversario que tenga razón: ha de representar un camino breve y seguro para obtener una sentencia justa y no un vericuetto interminable y peligroso para consumir el atropello». En *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947, pág. 212. Sobre el problema general de la moralización del proceso, vid. el trabajo de PINA, publicado en la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», en 1929, recogido, actualizado, en *Derecho procesal (temas)*, México, 1951, págs. 149 y ss.

(80) El art. 279, R. C., señala que en el Tribunal de lo Contencioso-administrativo «tendrá siempre intervención el Fiscal respectivo, quien delegará al efecto en un funcionario del Ministerio fiscal o Abogado del Estado, para que intervenga en la sustanciación de dicho incidente». Y el art. 280 señala que la delegación del Tribunal en un órgano de la jurisdicción ordinaria y del Fiscal en los funcionarios, que señala el art. 279, «cesará desde el momento en que contra la sentencia se haya interpuesto alguno de los recursos que deba resolver otro Tribunal superior en jerarquía al que la haya dictado, en cuyo caso el funcionario que haya intervenido representando a la Administración, lo pondrá en conocimiento del Fiscal del Tribunal de lo Contencioso-administrativo (hoy T. S.) para que pueda delegar nuevamente en el funcionario a que corresponda». Esta delegación en los órganos de la jurisdicción ordinaria y esta intervención del Fiscal son dos de las notas específicas que, en materia de costas, señala PASO Y DELGADO al proceso administrativo. Cfr. Ob. cit., págs. 107 y ss. La competencia de los órganos de la jurisdicción ordinaria es explicable, ya que,

b) *Objetivos.*—Como dice el artículo 37, L. C., tendrán derecho al beneficio de litigar como pobres los que se encuentren en los casos determinados al efecto por la Ley de Enjuiciamiento civil. Es decir, para que una persona pueda ser declarada pobre, es necesario que concurren los requisitos exigidos por la L. E. C., que antes han sido censurados. Por tanto, no ofrece en esta materia especialidad nuestro proceso administrativo, que se somete a las mismas reglas que el proceso civil (81).

c) *De la actividad.*—No basta la concurrencia de los requisitos señalados en los artículos 15 a 20 de la L. E. C. para que una persona pueda litigar en concepto de pobre. Excepto en los casos en que la Ley señala el carácter de pobre a personas jurídicas determinadas (de beneficencia), es necesario obtener la declaración judicial de pobreza. El artículo 276, R. C., dice que «si antes de incoarse el recurso contencioso se hubiera justificado la cualidad de pobreza y hubiera recaído la oportuna declaración del Tribunal o autoridad competente, bastará que el interesado haga mención de dicho extremo, y si resultara comprobado en el expediente gubernativo, podrá, si así lo estima el Tribunal, y oído el Fiscal, gozar de este beneficio, sin necesidad de nueva justificación, salvo el caso de oposición del litigante contrario». Pero, salvo estos supuestos especiales, es necesario justificar de nuevo la pobreza para obtener la declaración judicial en tal sentido, a través de los trámites que se señalan a continuación (vid. art. 283, R. C.).

como afirma CABALLERO Y MONTES, «la declaración de ser o no legalmente pobre el litigante envuelve un problema que afecta y se refiere al estado y condición de las personas, y para resolver problemas de esta naturaleza, son exclusivamente competentes los Tribunales ordinarios y no pueden serlo los especiales, que sólo tienen competencia para conocer lo que especialmente les está asignado». Ob. cit., t. II, págs. 314. En efecto, la especialidad en el Derecho aplicable, que es lo que justifica la existencia de una jurisdicción administrativa, no se da en estos casos. Es interesante en este aspecto la doctrina sentada por un A. de 2 de marzo de 1949, en que se dice que, «según la legislación general vigente en orden a otorgamiento del beneficio de pobreza, mientras en la jurisdicción civil ésta se ventila por Tribunales de propia jurisdicción, es en lo contencioso-administrativo obligado el delegar en órganos ajenos a la misma, cual son los Juzgados de 1.ª instancia, que de suyo nunca están llamados a ejercer funciones decisorias en pleitos contencioso-administrativos y tan sólo actúan de manera auxiliar y delegado conforme al art. 39 de la Ley de 1894» (hoy artículo 37).

(81) Las normas de la L. E. C. rigen no como Derecho supletorio, sino como normas de primer grado. Para su estudio, puede utilizarse cualquier obra de Derecho procesal civil. Es también interesante, en atención a la doctrina jurisprudencial contencioso-administrativa que se recoge, la obra de CABALLERO Y MONTES cit., cfr. en especial, t. II, págs. 297 y ss.

2. Procedimiento.

a) «La declaración de pobreza —dice el párrafo primero del artículo 275, R. C.— deberá solicitarse por medio de *otrosí* en el escrito de interposición del recurso.» Tal solicitud no producirá el efecto de suspender la sustanciación del pleito, a menos que el Tribunal lo acordase, de conformidad con el Fiscal (art. 37, párrafo quinto, L. C.); si bien, como señala el párrafo segundo del artículo 275, R. C., tal continuación del pleito «se entenderá únicamente para el caso en que el interesado tenga la debida representación en autos» (82).

b) «El incidente de pobreza se sustanciará y resolverá en la forma y con los recursos que establece la L. E. C.» (art. 37, párrafo segundo, L. C.; art. 278, R. C.) (83).

c) Una vez resuelto el incidente por el órgano de la jurisdicción ordinaria en quien haya delegado el de la jurisdicción contencioso-administrativa, y que la sentencia sea firme, se entregará certificación al interesado, quien deberá presentarla al Tribunal administrativo (artículo 277, R. C.).

3. Efectos.

a) Según el artículo 287, R. C., «la sentencia concediendo o negando la defensa por pobre no produce los efectos de cosa juzgada. En cualquier estado del pleito podrá la parte a quien interese promover nuevo incidente sobre la pobreza, siempre que asegure, a satisfacción del Tribunal el pago de las costas en que deberá ser condenada si no prospera su pretensión. De esta fianza estará exento el Fiscal cuando promueva dicho incidente».

La doctrina ha reaccionado contra esta afirmación legal, por estimar que la sentencia recaída en el incidente de pobreza, como la dictada en cualquiera otro juicio (no sumario), tiene fuerza de cosa juzgada: lo que ocurre es que en la sentencia sobre pobreza dicho efecto tiene carácter temporal; es una aplicación del principio de los límites tempo-

(82) PASO Y DELGADO, ob. cit., pág. 108, considera que esta norma es especial del proceso administrativo, ya que, según el art. 22, L. E. C., cuando el que solicite ser defendido como pobre tenga por objeto entablar una demanda, se esperará para dar curso a ésta a que sobre el incidente de pobreza haya recaído ejecutoria.

(83) Por tanto, en este punto, como en los antes señalados, puede acudirse a la doctrina y jurisprudencia procesal civil para su estudio.

rales de la cosa juzgada; los efectos subsisten, en tanto en cuanto la situación económica se mantenga idéntica, de forma que la modificación de las circunstancias permite la obtención de una nueva resolución (84).

b) En el supuesto de que se resuelva el incidente denegando el beneficio de pobreza, se condenará en costas al solicitante, reintegrándose el papel de oficio usado en las actuaciones; hasta que este reintegro tenga efecto, quedará en suspenso el procedimiento, salvo el caso en que la Administración sea demandante o recurrente (art. 37, párrafos sexto y séptimo, L. C.).

c) Los beneficios que confiere la declaración judicial de pobreza son los mismos en el proceso administrativo que en el proceso civil. Por tanto, ha de acudir a la L. E. C. para ver cuáles son estos beneficios (85). No obstante, también en nuestra legislación procesal administrativa se encuentra algún precepto sobre la materia. Teniendo en cuenta los distintos preceptos, podemos resumir así los beneficios de la pobreza:

a') Usar para la defensa papel del sello de oficio (art. 14, número 1.º L. E. C.).

b') Que se les nombre Abogado y Procurador, sin obligación de pagarles honorarios ni derechos (art. 14, núm. 2.º, L. E. C.). A este efecto, el artículo 37, párrafo tercero, L. C., dispone que «cuando se otorgue la declaración de pobreza, luego que el auto sea firme, y si el declarado pobre no designa Letrado que le represente, dirigirá el Tribunal comunicación al Decano del Colegio de Abogados de Madrid para que nombre de oficio uno que representará al defendido por pobre, sin necesidad de poder» (vid. arts. 281 y 282, R. C.); «en los asuntos de que conozcan los Tribunales provinciales... éstos dirigirán la comunicación... al Decano respectivo del Colegio de Abogados (art. 283, R. C.).

c') La exención del pago de toda clase de derechos a los auxiliares y subalternos de los Tribunales (art. 14, núm. 3.º, L. E. C.).

d,) El de dar caución juratoria de pagar si vinieren a mejor fortuna, en vez de hacer los depósitos necesarios para la interposición de cualesquiera recursos (art. 14, núm. 4.º, L. E. C.).

(84) Cfr. GÓMEZ ORBANEJA Y HERCE, *Derecho procesal*, 3.ª ed., Madrid, 1951, t. I, pág. 793, y mi trabajo *La cosa juzgada en lo contencioso-administrativo*, en *REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, núm. 8, pág. 93 y s.

(85) Existe, sin embargo, alguna especialidad importante. Para el estudio de la cuestión, además de las obras sobre el proceso civil, vid. CABALLERO Y MONTES, obra cit., t. II, pág. 309.

e') El de que se cursen y cumplimenten de oficio, si así lo solicitan, los exhortos y demás despachos que se expidan a su instancia (artículo 14, núm. 5.º, L. E. C.).

f) Poder iniciar el proceso administrativo válidamente, sin efectuar el previo pago que señala el artículo 6.º, L. C., beneficio que se obtiene por el mero hecho de que, al interponer la demanda, se solicite la declaración de pobreza; «pero si ésta les fuese denegada, no tendrá ulterior tramitación el recurso si no se verifica el pago. Si éste no se acredita dentro del término de un mes. a contar desde la notificación del auto denegatorio de la pobreza, se tendrá por caducado el recurso contencioso-administrativo» (art. 6.º, párrafo segundo, L. C.) (86).

Ahora bien, la declaración de pobreza no exime al litigante «de la obligación de pagar las costas, por sí y para sí causadas o en que haya sido condenado, y de reintegrar el papel de oficio empleado en las actuaciones, si resultasen bienes con que hacer efectivas dichas responsabilidades» (art. 285, R. C.). Y «el declarado pobre estará en la obligación de reintegrar dicho papel y de pagar las costas, si dentro de tres años después de fenecido el pleito, viniere a mejor fortuna (art. 286, R. C.).

(86) Esta es la especialidad más importante que en esta materia ofrece el proceso administrativo, Cfr. SERRANO GUIRADO, *El requisito del previo pago en el recurso contencioso-administrativo fiscal*, en «Revista de Derecho financiero y de Hacienda pública», II, núm. 5, marzo 1952, págs. 24 y 25.

JURISPRUDENCIA

