

# LA PLURALIDAD DE PARTES EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO \*

POR

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Catedrático de Derecho administrativo

**SUMARIO:** I. NOCIONES GENERALES: 1. *Unidad y pluralidad de partes.* 2. *Supuestos de pluralidad de partes en el proceso administrativo:* a) Respecto de la posición del demandante. b) Respecto de la posición de la parte demandada. 3. *Litisconsorcio e intervención adhesiva:* a) El régimen jurídico de la pluralidad de partes; b) Litisconsorcio: a') Litisconsorcio activo; b') Litisconsorcio pasivo; c') Litisconsorcio mixto; c) Intervención adhesiva.—II. LITISCONSORCIO: 1. *Nociones generales:* a) Concepto; b) Naturaleza jurídica; c) Clases: a') Simple o facultativo; b') Necesario. 2. *Requisitos procesales:* a) Requisitos subjetivos: a') Requisitos referentes al órgano jurisdiccional; b') Referentes a las partes; b) Requisitos objetivos; c) Requisitos de la actividad. 3. *Procedimiento:* a) Iniciación; b) Desarrollo; c) Terminación. 4. *Efectos:* a) Efectos jurídico-materiales; b) Efectos jurídico-procesales: a') Efectos declarativos: cosa juzgada; b') Efectos ejecutivos; c) Efectos económicos.—III. COADYUVANTES: 1. *Nociones generales:* a) Concepto; b) Naturaleza jurídica; c) Fundamento. 2. *Requisitos procesales:* a) Requisitos subjetivos: a') Referentes al órgano jurisdiccional; b') Referentes a las partes; a'') Capacidad; b'') Legitimación; c'') Postulación; b) Requisitos objetivos; c) Plazo. 3. *Procedimiento:* a) Comparecencia del coadyuvante; b) Providencia del órgano jurisdiccional; c) Tramitación ulterior; d) El coadyuvante y el recurso de apelación. 4. *Efectos:* a) Efectos jurídicos; a') Efectos jurídico-materiales; b) Efectos jurídico-procesales; c') Efectos económicos.

## I. NOCIONES GENERALES

### 1. *Unidad y pluralidad de partes*

El proceso administrativo, como todo proceso, se desarrolla entre dos partes: la que deduce la pretensión objeto del proceso y aquella frente a la que la pretensión se deduce, la demandante —que en el proceso administrativo es normalmente la persona afectada por el acto de la Administración de que procede el acto—, y la demandada —que en el proceso administrativo es la entidad pública autora del acto frente al que se deduce la pretensión.

\* El presente trabajo es un capítulo de un libro (*Derecho procesal administrativo hispanoamericano*), en preparación.

Este principio elemental —principio de dualidad de partes— no implica la necesidad de que sea un solo sujeto el demandante y un solo sujeto el demandado. Es frecuente, por el contrario, que el complejo de actividades en que consiste el proceso se desarrolle entre más de dos sujetos. Lo que aquel principio implica es que, cuando se dé la existencia de más de dos sujetos, todos ellos se agrupen en aquellas posiciones de ataque y defensa inherentes a la dualidad de partes. Pues incluso en aquellos casos en que un tercero surge para formular una pretensión frente a los que en un proceso existente mantienen las posiciones enfrentadas de demandante y demandado, surge un proceso nuevo (la tercería), en el que los antiguos contendientes pasan a ocupar la posición procesal de demandados ante la pretensión formulada por el tercero (1).

## 2. Supuestos de pluralidad de partes en el proceso administrativo

### a) Respecto de la posición del demandante

a') *En los procesos administrativos ordinarios.*—En los procesos administrativos incoados por persona distinta de la entidad pública que dictó el acto frente al que se deduce la pretensión, cabe distinguir los siguientes supuestos de pluralidad de partes:

a'') Que varios sujetos deduzcan una o varias pretensiones en relación con un solo acto o disposición de la Administración o en relación con varios actos entre los que exista una conexión directa que permita la acumulación. Puede admitirse con carácter general en todo proceso administrativo, aun cuando en el ordenamiento jurídico respectivo no se admita expresamente el supuesto. Es más, los ordenamientos jurídicos del proceso administrativo no le prevén, por estimarlo innecesario y ser indudable la posibilidad de pluralidad de demandantes, en aplicación de los principios generales y de las normas sobre acumulación, que determinarán los requisitos que han de darse si la pretensión o pretensiones se dirigen en relación de más de un acto o disposición.

(1) GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la LJ*, Madrid, 1978, pp. 460 y ss.; ALVAREZ TABÍO: *El proceso contencioso-administrativo*, La Habana, 1954, pp. 66 y ss.; FIX ZAMUDIO: «Introducción al estudio del proceso tributario en el Derecho mexicano», en *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, Madrid, 1969, p. 1088; OVALLE: *Estudios de Derecho procesal*, México, 1981, pp. 367 y ss.; MORALES: «El proceso contencioso-administrativo y su comparación con el proceso civil», en la ob. colectiva *Derecho procesal administrativo*, Universidad de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 1980, p. 87.

b") Algunos ordenamientos jurídicos procesales admiten también la posibilidad de que, al lado del demandante principal, comparezcan otros intervinientes en posición subordinada. En terminología propia del proceso administrativo se trataría de coadyuvantes del demandante. Así, los códigos procesales administrativos de las provincias argentinas admiten con generalidad la intervención de coadyuvantes como colaboradores de las partes, sin hacer distinción (2). Y en el proceso tributario mejicano se prevé la figura del coadyuvante del demandante (art. 198 del Código Fiscal de la Federación) (3).

b') *En los procesos administrativos de lesividad.*—En los ordenamientos jurídicos procesales administrativos que regulan el proceso incoado por la Administración pública que dictó el acto administrativo frente al que se deduce la pretensión, se prevé expresamente la posibilidad de coadyuvar a la Administración demandante. Así, en las Leyes de la Jurisdicción contencioso-administrativa de España (artículo 30.2) y de Costa Rica (art. 12.2) (4).

(2) DROMI: *Prerrogativas y garantías administrativas*, Universidad de Santo Tomás de Aquino, Tucumán, 1979, I, p. 80; BIELSA: *Sobre lo contencioso-administrativo*, 3.ª ed., Buenos Aires, 1954, p. 220; DANA MONTAÑO: *El nuevo Código de lo contencioso-administrativo de la provincia de Santa Fe*, Rosario, 1951, pp. 70 y ss.; GONZÁLEZ RODRÍGUEZ: *Derecho contencioso-administrativo*, 4.ª ed., Bogotá, 1980, páginas 259 y ss.; Díez: *Derecho procesal administrativo*, Buenos Aires, 1983, pp. 208 y siguientes.

(3) FIX ZAMUDIO: *Introducción a la Justicia administrativa en el Ordenamiento mexicano*, México, 1983, p. 97; ARMIENTA: *El proceso tributario en el Derecho mexicano*, México, 1977, p. 195, y *Las partes y los terceros en el proceso*, en «Revista de la Facultad de Derecho de México», tomo XVI, núm. 62 (1966), p. 307.

(4) En sentido afirmativo; GALLOSTRA: *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, p. 505; SÁNCHEZ RIVERA: *¿Se puede coadyuvar a la Administración cuando ésta es demandante?*, RT, 1932, p. 425; LÓPEZ RODÓ: *El coadyuvante*, Madrid, 1943, páginas 73-77.

Pero la mayoría de la doctrina negaba tal posibilidad. Cfr., por ejemplo, ALCALÁ-ZAMORA: *Lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, p. 109; CABALLERO Y MONTES: *Lo contencioso-administrativo*, Zaragoza, 1904, II, pp. 277 y siguientes; MANRESA: *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1894, apud artículo 36; MARTÍN-RETORTILLO: *Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1950, p. 291; PLAZA: *Derecho procesal civil español*, Madrid, 1945, páginas 291-293. Afirmaban la imposibilidad legal de admitir coadyuvante de la Administración demandante, pero propugnan su admisibilidad, GUATA: *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, 1953, pp. 91-99, y ORTIZ: *El recurso contencioso-administrativo en la nueva LRL*, Madrid, 1953, pp. 194-197.

Sobre el problema, vid., también, MARTÍN: *La Administración demandante de acuerdos lesivos*, RT, 1938, pp. 657 y ss., y GONZÁLEZ PÉREZ: *El coadyuvante y el recurso de apelación*, núm. 16 de esta REVISTA, pp. 139-140.

De aquí la novedad de la nueva LJ, como destaca PERA VERDAGUER: *Comentarios a la Ley de lo contencioso-administrativo*, 3.ª ed., Barcelona, 1974, pp. 208 y siguientes.

RETANA: *La Jurisdicción contencioso-administrativa en Costa Rica y su reformá*, San José, 1966, p. 72; BRISEÑO: *El proceso administrativo en Iberoamérica*, México, 1968, p. 393.

b) *Respecto de la posición de parte demandada*

a') *En los procesos de lesividad.*—En los ordenamientos que regulan los procesos de lesividad, en estos procesos pueden darse los siguientes supuestos de pluralidad de partes:

a'') Que del acto frente al que se deduce la pretensión deriven derechos subjetivos a favor de varios sujetos, todos los cuales deben ser demandados.

b'') Que, como en cualquier otro proceso administrativo, comparezcan a defender el acto administrativo los que tengan interés en ello. Es incuestionable que también en el proceso de lesividad pueden surgir, al lado de los particulares demandados, los coadyuvantes, esto es, aquellos sujetos que tuvieren interés en el mantenimiento del acto o disposición —v. gr., funcionarios que los hubieren dictado, a fin de evitar, en su día, la responsabilidad que pudiera derivarse de la anulación— (5).

b') *En los demás tipos de procesos.*—En los procesos administrativos en que es parte demandada la Administración pública autora del acto administrativo objeto de impugnación, todos los ordenamientos jurídicos admiten con generalidad la posibilidad de comparecer al lado de la Administración demandada a cuantos tuvieran interés en el mantenimiento del acto administrativo.

Pero no existe uniformidad en las legislaciones al regular el régimen jurídico de este supuesto de pluralidad de partes. Al sometimiento a un mismo régimen jurídico de todos estos intervinientes se han opuesto argumentos decisivos para justificar dos tipos de parte netamente diferenciados. LÓPEZ RODÓ puso de manifiesto la imposibilidad de someter al mismo régimen jurídico al titular de derechos subjetivos derivados del acto impugnado, que comparecía en el proceso en defensa de sus derechos, y al que, sin ser titular de derechos subjetivos, tenía interés en el mantenimiento del acto. Mientras que los primeros son partes principales, en posición de igualdad con la

---

(5) La posibilidad de que los funcionarios que adoptaron el acuerdo intervinieran en el proceso administrativo fue admitida por la doctrina y la Jurisprudencia española. Cfr. ALVAREZ GENDÍN: *La nueva Ley de régimen local*, «REVL», número 59, p. 555; MARQUÉS CARBÓ: *La nueva Ley de régimen local*, Barcelona, 1951, páginas 436-438; ROYO-VILLANOVA (S.): *Problemas del régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, p. 180; GONZÁLEZ PÉREZ: *El proceso administrativo en la LRL española*, «RFDmex», núms. 3-4, p. 279.

La Jurisprudencia lo admitió, entre otras, en Sentencias de 6 y 29 de marzo de 1934, 13 y 15 de febrero de 1938 y 28 de septiembre de 1939.

Administración demandada, los segundos son partes accesorias (6). Mas los criterios para distinguir uno y otro supuesto no son unánimes. Y existen legislaciones que sólo se refieren a un tipo de pluralidad de partes, estableciendo criterios distintos al regular la legitimación para poder comparecer en el proceso, desde el criterio clásico de particular favorecido por la resolución administrativa impugnada (7) o el de aparecer como interesado en las diligencias administrativas que originen el recurso (8).

Y recientemente se ha considerado que carece de razón de ser la existencia de regímenes jurídicos distintos para el titular de derechos subjetivos derivados del acto objeto de impugnación y para el de simple interés legítimo. Pues el derecho constitucional a obtener la tutela efectiva se extiende a los derechos e intereses legítimos, lo que comporta que éstos tengan todos los derechos propios de la parte principal (9). En definitiva, buen número de los ordenamientos que admiten la figura del coadyuvante legitimado por resultar favorecido por el acto objeto del proceso establecen que una vez comparecido tendrán los mismos derechos que la parte principal demandada (10). Y aun cuando se admita la diferencia entre la figura del litisconsorcio y de intervención adhesiva lo es únicamente en orden a los efectos de la sentencia. Como el Código de la provincia argentina de Jujuy, al decir —en su artículo 38— que «la sentencia tendrá efecto y hará cosa juzgada para el coadyuvante litisconsorcial, pero no para el coadyuvante adherido», a diferencia de otros, como el de Mendoza,

(6) LÓPEZ RODÓ: *El coadyuvante en lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1943. En el mismo sentido, ARGANARAS: *Tratado de lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1955, p. 228; ALTAMIRA: *Curso de Derecho administrativo*, ed. póstuma, Buenos Aires, 1971, pp. 1050 y ss.; VILLAGRA MAFFIODO: *Principios de Derecho administrativo*, Asunción, 1981, pp. 330 y ss.; DIEZ: *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1972, VI, pp. 78 y ss.; ALVAREZ TABÍO: *El proceso contencioso-administrativo*, cit., pp. 66 y ss.; PERA VERDAGUER: *Comentarios a la Ley de lo contencioso-administrativo*, cit., pp. 206 y ss.; ARMIENTA: *El proceso tributario*, cit., pp. 195 y ss.; FIX ZAMUDIO: *Introducción a la Justicia administrativa*, cit., pp. 96 y ss.

(7) Como los Códigos de las provincias argentinas de Buenos Aires (art. 48), Salta (art. 46), La Rioja (art. 33) y Santa Fe (arts. 34 y 35).

(8) Como la Ley de lo contencioso-administrativo de Guatemala de 1936.

(9) MUÑOZ MACHADO: *Variaciones sobre la figura del coadyuvante*, «REDA», número 35, pp. 664 y ss.

(10) Así los Códigos de las provincias argentinas de Buenos Aires (art. 48) y de Córdoba (art. 24). Y en el proceso mexicano entre el Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. GONZÁLEZ PÉREZ: *La Justicia administrativa en México*, «Revista Iberoamericana de Derecho Penal», 1972, núm. 787; FIX ZAMUDIO: *Introducción*, cit., p. 96.

que en sus artículos 15 y 16 indican que la sentencia tendrá efectos y hará cosa juzgada contra el coadyuvante (11).

### 3. *Litisconsorcio e intervención adhesiva*

a) *El régimen jurídico de la pluralidad de partes.*—La pluralidad de partes constituye un fenómeno procesal de singular importancia —dice GUASP—, dada la peculiar complicación que experimenta el régimen jurídico del proceso: «La pluralidad de partes no se resuelve por una mera yuxtaposición de situaciones procesales simples, sino que varían estas mismas situaciones, en cuanto que se modifican las que corren entre las partes adversarias y se crean otras entre las partes comunes» (12).

A tal efecto se impone una neta diferenciación entre dos supuestos de pluralidad de partes: uno, en que las distintas partes aparecen en un mismo plano de igualdad; otro, en que aparecen en distinto plano. En el primero, los distintos sujetos son los titulares de la pretensión o pretensiones deducidas o las personas frente a las que la pretensión se deduce. En el segundo, al lado de aquéllos, aparecen otros en posición subordinada, que coadyuvan a la pretensión o a la oposición a la pretensión. Utilizando la distinción entre parte principal y parte accesoria, podemos decir que, en el primer caso, se da pluralidad de partes principales, mientras que en el segundo aparecen, al lado de las partes principales, otras que llamamos partes accesorias. *Litisconsorcio e intervención adhesiva* son los nombres que la doctrina ha dado a cada uno de aquellos tipos de pluralidad de partes.

b) *Litisconsorcio.*—El litisconsorcio implica pluralidad de partes principales, bien de demandantes (litisconsorcio activo), bien de demandados (litisconsorcio pasivo), bien de demandantes y demandados (litisconsorcio mixto). En el proceso administrativo no existe razón alguna que impida la admisión de todos estos supuestos de litisconsorcio, cualquiera que fuere el tipo de proceso y la posición proce-

(11) DROMI: *Proceso administrativo provincial*, Mendoza, 1977, pp. 109 y ss., y DIEZ: *Derecho procesal administrativo*, cit., p. 210.

(12) GUASP: *Derecho procesal civil*, 2.<sup>a</sup> reimpresión de la 3.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1977, I, página 200.

Sobre los problemas que plantea el régimen jurídico de la pluralidad de partes, se celebró una importante Mesa redonda en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, en mayo de 1980. Cfr. la ob. col. *Derecho procesal administrativo*, Bogotá, 1980, pp. 249 y ss.

sal de la Administración. No obstante, se impone distinguir los siguientes tipos:

a') *Litisconsorcio activo*.—Se da siempre que varios sujetos deducen una o varias pretensiones en relación con un acto de la Administración o en relación de varios actos entre los que existe la conexión directa que permita la acumulación. Aun cuando no se regule expresamente en algunos de los ordenamientos jurídicos del proceso administrativo hispano-americano, no ofrece duda su admisibilidad con carácter general, en aplicación de las normas sobre acumulación o de las del proceso civil con carácter supletorio.

b') *Litisconsorcio pasivo*.—En los ordenamientos en que se admiten los procesos de lesividad (provincias argentinas, España, Costa Rica), se da el litisconsorcio pasivo siempre que del acto administrativo objeto de impugnación derivan derechos a favor de más de un sujeto.

En los demás procesos, de lo antes expuesto, se desprende que los ordenamientos jurídicos pueden adoptar estas posiciones:

— Configurar como litisconsorcio pasivo todos los supuestos en que comparecen a defender el acto administrativo personas distintas a la Administración pública que dictó el acto, cualquiera que fuere la fórmula sobre legitimación para comparecer (interés en el mantenimiento del acto, haber comparecido como interesado en el procedimiento administrativo, resultar favorecido por el acto administrativo, etcétera). En tanto el ordenamiento jurídico reconozca a estos intervinientes la misma posición procesal que a la Administración demandada, estaremos ante un litisconsorcio pasivo entre la Administración demandada y los que comparezcan en defensa del acto administrativo.

— Distinguir entre los intervinientes dos tipos sometidos a régimen jurídico distinto: el propio del litisconsorcio, a los que ostentan una posición jurídica cualificada (como la titularidad de derechos subjetivos derivados del acto); el de la intervención adhesiva a los que ostentan simple interés en el mantenimiento del acto.

c') *Litisconsorcio mixto*.—Se dará cuando concurren supuestos de litisconsorcio activo y de litisconsorcio pasivo.

### c) *Intervención adhesiva*

La intervención adhesiva tiene lugar cuando, al lado de la parte principal, aparece una parte accesoria que se adhiere a alguna de

las posiciones principales. En el proceso administrativo, el interviniente se ha denominado, tradicionalmente, coadyuvante.

En principio, no hay razón alguna para no admitir la intervención adhesiva, tanto al lado del demandante —sea o no la Administración pública— como de la parte demandada. Sin embargo, mientras este último supuesto ha sido admitido con generalidad, no ha ocurrido así respecto de la coadyuvante de la parte demandante: si se admitía por lo general cuando era demandante la Administración en los procesos de lesividad, sólo hasta fecha relativamente reciente y en algunos códigos procesales —como los de la generalidad de las provincias argentinas y en el proceso tributario mejicano— se ha admitido del particular demandante principal.

## II. LITISCONSORCIO

### 1. *Nociones generales*

#### a) *Concepto*

El litisconsorcio es la pluralidad de partes principales, unidas en su actuación procesal, bien demandantes (litisconsorcio activo), demandadas (litisconsorcio pasivo) o demandantes y demandadas (litisconsorcio mixto).

En el litisconsorcio, pues, las partes múltiples aparecen en el proceso en un plano de igualdad.

#### b) *Naturaleza jurídica*

α') La pluralidad de partes en que el litisconsorcio consiste se produce en un solo proceso. Con todas las consecuencias que ello supone, en especial, respecto de los efectos del proceso. Se suele afirmar que en el litisconsorcio hay tantos procesos como litisconsortes, pero como dice GUASP, mejor es indicar que en el litisconsorcio hay, dentro de la unidad del proceso, tantos objetos procesales, es decir, pretensiones u oposiciones, como litigantes existan enfrentados (13).

β') En el proceso existen varias partes principales, lo que se traducirá en el régimen jurídico: en cada parte deberán concurrir los requisitos procesales exigidos por el ordenamiento, todas ellas podrán

(13) GUASP: *Comentarios a la Ley de enjuiciamiento civil*, Madrid, 1945, II, página 267; DÁVILA MILLÁN: *Litisconsorcio necesario*, Barcelona, 1975.



intervenir en las distintas fases en que se desarrolla el proceso y la sentencia desplegará su eficacia respecto de todas ellas.

### c) Clases

El litisconsorcio puede ser (14):

a') *Simple o facultativo*, cuando se produce por voluntad de las partes (v. gr., varios sujetos afectados por un mismo acto administrativo deciden solicitar de los Tribunales su anulación).

La Ley no impone que todas las partes litiguen en un mismo proceso. Si lo hacen así es por libre decisión de las mismas, si bien, dadas las facultades del órgano jurisdiccional en el proceso administrativo —informado por el principio de oficialidad e inquisitivo— podrá acordarse de oficio, como puede acordarse la acumulación objetiva siempre que exista entre los actos administrativos que motivan el proceso una conexión directa. El fundamento de la institución no es otro que el principio de economía procesal.

Como se ha señalado, aun cuando los ordenamientos del proceso administrativo no prevean expresamente la figura, es incuestionable su admisión, por la aplicación supletoria de las normas procesales civiles, y en último término de los principios generales que informan el Ordenamiento procesal.

b') *Necesario*, cuando se produce por imposición de la Ley, que exige que varias sean las personas que, conjuntamente, deduzcan la pretensión o frente a las cuales la pretensión ha de deducirse. En el proceso administrativo, el ejemplo típico es aquel en que del acto administrativo objeto de la pretensión derivan derechos a favor de uno o más sujetos (15).

En aquellos ordenamientos jurídicos en que se admite la comparecencia de los simples interesados en el mantenimiento del acto, con-

(14) GONZÁLEZ RODRÍGUEZ: *Derecho contencioso-administrativo*, cit., pp. 259 y siguientes; BRISEÑO: *Derecho procesal fiscal*, 2.<sup>a</sup> ed., México, 1975, pp. 358 y ss.; ARMIENTA: *Las partes y los terceros en el proceso*, cit., pp. 306 y ss., y *El proceso tributario*, cit., p. 197.

(15) GARCÍA DE ENTERRÍA (en *El principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos*, núm. 42, de esta REVISTA, p. 289) afirma que el litisconsorcio necesario se da en la legitimación pasiva, «en cuanto que se hace obligado demandar a todas las partes de una relación jurídica cuando se ataca a ésta, para que nadie pueda resultar privado o afectado en sus derechos sin ser oído en el proceso». Y considera «que una de las imperfecciones de nuestro contencioso es no reconocer esta figura, imponiendo la obligación de demandar individualmente, además de a la Administración, al beneficiario individual del acto administrativo impugnado».

firiéndoles la posición de parte principal, no serán parte demandada desde el momento de iniciación del proceso y sólo tendrán aquella condición en tanto se personen en el proceso administrativo, pero, una vez personados, existirá el litisconsorcio.

Respecto de los titulares de derechos subjetivos derivados del acto o de los interesados que se hubiesen personado en el procedimiento administrativo en que se dictó el acto, que son —según las distintas fórmulas de los ordenamientos jurídicos— parte demandada desde el momento de iniciación del proceso, se plantea el problema de la necesidad de ser demandados expresamente en la demanda o en el escrito de interposición y de su emplazamiento en la forma prevista en el proceso civil, como exigencias impuestas por el derecho constitucional a la tutela efectiva de los jueces y tribunales (16).

Por lo general, los ordenamientos del proceso administrativo, salvo en los supuestos de proceso de lesividad —aquellos que lo admiten—, no exigen que en el escrito que inicie el proceso administrativo se demande a aquellos que están legitimados como demandados, aparte de la Administración que dictó el acto. Es cierto que en alguna legislación, como el Código contencioso-administrativo de Colombia —en su artículo 84—, se exige que la demanda contenga «la designación de las partes y de sus representantes» (17), pero parece que únicamente se exige designar a la Administración en la demanda. El demandante, cualquiera que fuere la pretensión que deduzca, se limitará a citar el acto o disposición frente al que se deduce la pretensión. La Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de Costa Rica, en su artículo 44.2, establece que «cuando el demandante supiere el domicilio de las personas a que se refiere el párrafo 1 del artículo precedente (18), deberá indicarlo al Tribunal en el escrito

(16) Sobre el problema se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español, exigiendo el emplazamiento, no sólo de los titulares de derechos subjetivos derivados del acto administrativo impugnado, sino de los titulares de intereses legítimos, si aparecieren suficientemente identificados en el escrito de interposición, en la demanda o de los datos que se deduzcan del expediente administrativo. Sobre el problema, MUÑOZ MACHADO: *Del emplazamiento de los demandados y coadyuvantes en el contencioso-administrativo*, «REDA», núm. 35, pp. 659 y ss.; CODINA VALLVERDÚ: *Insuficiencia del art. 67 LJ para asegurar a los titulares de derechos e intereses legítimos la tutela que les reconoce el art. 24.1 de la Constitución*, «La Ley», año IV, p. 659; SÁNCHEZ GAMBORÍN: *La tutela efectiva constitucional y el emplazamiento en lo contencioso-administrativo*, «Boletín del Colegio de Abogados de Madrid», núm. 2/1983, pp. 47 y ss.

(17) ORTEGA TORRES: *Código contencioso-administrativo*, Bogotá, 1959, pp. 193 y siguientes.

(18) Que son los legitimados como demandados por ser titulares de derechos subjetivos derivados del acto.

de interposición, so pena de nulidad», consagrando así una distinción peligrosa: peligrosa, como fuente de nulidades de actuaciones al basarse en una circunstancia difícil de probar —conocimiento del domicilio— y peligrosa para los demandados que, confiados en la generalidad de aquella forma de emplazamiento, pueden llegar a situaciones de indefensión (19). Aun cuando con arreglo al texto de la Ley española en modo alguno se exige designar en el escrito de interposición a los particulares demandados —y nunca se ha exigido—, en alguna sentencia del Tribunal Supremo parece sentarse doctrina contraria (20), doctrina que no consideramos fundada ni en modo alguno impuesta por el derecho constitucional a la tutela efectiva de los tribunales.

Pero si es más que discutible que el principio de que nadie puede ser condenado sin ser oído conduzca a la exigencia formal de que en el escrito que inicie el proceso administrativo se demande a las personas a las que beneficie el acto o disposición, lo que no parece discutible es la exigencia del emplazamiento personal a todos aquellos que, según el expediente administrativo, resultaren beneficiados

(19) GONZÁLEZ PÉREZ: *La Justicia administrativa en Costa Rica*, San José, 1974, páginas 78 y ss.

(20) Me refiero a una Sentencia de 14 de julio de 1982, en la que se dice: «Que según la doctrina legal vigente, más que contradicción entre el artículo 64 de la Ley jurisdiccional y el 24 de la Constitución, lo que existe es una insuficiente regulación del emplazamiento en la normativa de los artículos 64 y 65 de la Ley citada, no existiendo, por ende, contradicción con el precepto constitucional, sino al contrario, que el mismo lo que hace es complementar dicha normativa. En efecto, la norma del artículo 64 contempló el supuesto corriente de que las partes que actúan en la vía administrativa están al tanto de los recursos que en ella se han formulado, por lo que no se les puede causar indefensión, pero no tuvo en cuenta aquellos supuestos en que formulado recurso en dicha vía, la presunta parte interesada, al no constarle la existencia de recurso no tiene que estar pendiente de la publicación de edictos para ver si se ha recurrido en la vía contenciosa, como ocurre en el caso que nos ocupa, en que la parte que formula la nulidad no fue notificada del recurso de reposición resuelto por silencio; el artículo 65, en previsión de la necesidad de que las partes directamente interesadas tengan conocimiento del recurso cuando lo formula la Administración, ordena el emplazamiento personal; tal omisión en la vía administrativa la ha corregido la doctrina jurisprudencial, aplicando el principio de derecho de que nadie puede ser condenado sin ser oído, y la norma de citación personal, anulando las actuaciones del procedimiento administrativo, por indefensión, cuando la resolución impugnada afecta a terceros, que no han sido previamente citados no obstante conocerse sus circunstancias personales y su domicilio, entre otras las Sentencias del Tribunal Supremo de 20 y 22 de noviembre de 1978, y 27 octubre del mismo año, fundada en el número 3 del artículo 117 de la Ley de Procedimiento Administrativo, igual que la de 6 de febrero de 1980, por no haberse dado traslado a tercero interesado del recurso de alzada, en la jurisdicción civil mediante la institución de litisconsorcio necesaria; en este sentido hay que estimar que, cuando, como en el supuesto que nos ocupa, la parte recurrente que era conocedora de que el acuerdo que impugna beneficiaba a Coto Minero Merladet, S. A., debió demandarla.»

por el acto o disposición. En este sentido es correcta la fórmula de la Ley de lo contencioso-administrativo de Guatemala de 1936, al decir en el artículo 28, párrafo segundo, que «también deberá emplazar a todos los que aparecieren como interesados en las diligencias administrativas que originen el recurso, y si se personaren, se les tendrá como terceros, de conformidad con el Código procesal civil y mercantil».

No obstante, en los ordenamientos del proceso administrativo, al regular el emplazamiento de la Administración demandada, prevén que se haga a quien asume su representación o defensa —Ministerio Público o Fiscal, Asesor del Gobierno o Abogado del Estado— (21) o al propio órgano y al Ministerio público (22) o, como establece la Ley española, que la publicación en los diarios oficiales del anuncio de haberse iniciado un proceso frente a un acto o disposición, servirá de emplazamiento a las personas que estén legitimadas no sólo como coadyuvantes, sino como demandadas (art. 64) (23).

Este régimen procesal del emplazamiento atenta contra el derecho constitucional a la tutela efectiva de los tribunales en cuanto da lugar a indefensión. Por lo que debe modificarse en el sentido de exigir el emplazamiento personal, limitando los edictos o anuncios a los supuestos de desconocido domicilio, de todos aquellos titulares de derechos subjetivos derivados del acto administrativo o que, habiendo comparecido en el procedimiento administrativo de que dimana el proceso administrativo, resultan beneficiados directamente por el acto impugnado.

## 2. *Requisitos procesales*

### a) *Requisitos subjetivos*

a') *Requisitos referentes al órgano jurisdiccional.*—En principio es necesario que el órgano jurisdiccional tenga, respecto de todos y cada uno de los litisconsortes, jurisdicción, competencia y no incurrir en ninguna de las causas de abstención. No obstante, han surgido algunos problemas a la hora de aplicar el principio.

En cuanto al orden jurisdiccional competente, el problema ha surgido en los supuestos de responsabilidad patrimonial por concurren-

(21) Así los Códigos procesales clásicos de las provincias argentinas, como destaca DROMI: *Proceso administrativo provincial*, cit., pp. 168 y ss.

(22) Así, el Código de lo contencioso-administrativo de Colombia (art. 126).

(23) GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la LJ*, Madrid, 1978, comentario al artículo 64.

cia de culpas de un ente público —que actúa sujeto al Derecho público— y de un particular. La Sala Primera del Tribunal Supremo español, al decidir un recurso de casación civil interpuesto por el abogado del Estado, da por supuesta la solidaridad pasiva del ente público y de la empresa particular a los que puede imputarse el daño y admite la competencia de los tribunales civiles para pronunciarse sobre la cuestión (24), doctrina más que discutible en tanto existan dos órdenes jurisdiccionales para conocer de las pretensiones fundadas en Derecho administrativo y de las fundadas en Derecho civil.

En cuanto a la competencia, la doctrina procesal civil se plantea el problema de la competencia en aquellos casos en que varía según el litisconsorte de que se trate, problema que se resuelve por la modificación de la competencia por conexión. En el proceso administrativo no surge este problema, pues como siempre ha de existir un acto administrativo previo o varios entre los que exista conexión directa, actos en función de los cuales vendrá dada la competencia, en todos los supuestos de litisconsorcio siempre existirá la competencia de un solo órgano jurisdiccional.

b') *Referentes a las partes.*—El litisconsorcio exige, respecto de todas y cada una de las partes, los requisitos de capacidad, legitimación y postulación. Suele existir una regla especial en los códigos procesales civiles, exigiendo que en el caso de ser varios los demandados, litiguen unidos y bajo una misma dirección, pudiendo el juez obligar «a los que se hallen en este caso a que en lo sucesivo litiguen unidos y bajo una misma dirección». Y también se ha establecido norma análoga en la regulación del proceso administrativo, como en la Ley española (art. 36), que se refiere únicamente a los demandados, por lo que no podrá exigirse en los supuestos de litisconsorcio activo, aunque la misma razón se dé en este caso para que sea un solo abogado o procurador asistido de abogado quien asuma la representación de todos los litisconsortes.

La regulación de la legitimación para comparecer como parte demandada, como se ha señalado, no es ni mucho menos uniforme (25), llegándose en buena parte de los ordenamientos a configurar como litisconsorcio todos los supuestos de pluralidad de partes, aun cuando

(24) Así, Sentencia de 15 de octubre de 1976, comentada en GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la LJ*, cit., pp., 233 y ss.

(25) Cfr. *ut supra*, ap. I, 3.

algunas de éstas sean titulares de simples intereses en el mantenimiento del acto.

No parece correcto este régimen unitario. Únicamente debe reconocerse la condición de parte principal a quien comparece como titular de derechos subjetivos o de quien fue interesado en el procedimiento administrativo con interés jurídico perfectamente definido, que pueda resultar afectado por la sentencia que se dicte en el proceso.

b) *Requisitos' objetivos*

Parece evidente que la admisión en un proceso de más de una parte demandante o demandada debe supeditarse a la existencia de alguna razón objetiva en que pueda fundarse la unión procesal: en el litisconsorcio simple o facultativo esta razón objetiva consiste en la unidad de título o causa de pedir; en el litisconsorcio necesario se exige algo más: la indivisibilidad, «bien afirmada por precepto expreso, bien derivada de un principio general o la identidad de la actuación procesal común» (26).

Como el proceso administrativo presupone un acto o disposición o varios actos o disposiciones entre los que exista —de no ser unos reproducción, confirmación o ejecución de otros— una «conexión directa», éste es el requisito objetivo que ha de darse.

En principio, salvo que exista norma expresa que así lo disponga, no parece que se dé litisconsorcio activo necesario. Pero sí litisconsorcio pasivo necesario, en cuanto que éste se producirá en un proceso administrativo cuyo objeto es la pretensión frente a un acto o disposición de los que derivan derechos subjetivos de que sean titulares los litisconsortes.

c) *Requisitos de la actividad*

Si bien el litisconsorcio activo es, en principio, un supuesto de pluralidad de partes que se produce en el momento inicial del proceso, nada impide que pueda surgir en algún momento posterior, como en el supuesto de fallecimiento de una de las partes durante su tramitación, cuando deje varios sucesores, a los cuales no se pueda pedir ni obtener válidamente por separado una decisión.

En el litisconsorcio pasivo, los demandados podrán comparecer en el proceso en cualquier momento del procedimiento. Pero el principio de preclusión impide que puedan reabrirse fases del mismo ya

(26) GUASP: *Derecho procesal civil*, cit., I, p. 203.

fenecidas. En consecuencia, si la comparecencia tiene lugar una vez que ha concluido el período de alegaciones, no podrá el litisconsorte formular escrito de contestación a la demanda; si tuviere lugar después de terminado el período probatorio, no podrá proponer la práctica de prueba alguna, y si hubiere comparecido después del período de conclusiones, si el procedimiento prevé esta fase procesal, no le quedará otra intervención que la de ser notificado de la sentencia y, en su caso, interponer recurso de apelación (27).

### 3. Procedimiento

El litisconsorcio comporta particularidades de importancia en el procedimiento.

#### a) Iniciación

La iniciación del proceso puede proceder de uno o de todos los litisconsortes. Sobre todo en aquellos casos en que ha habido un proceso anterior en el que se produjo el litisconsorcio; verbigracia, al interponerse apelación contra una sentencia dictada en el proceso.

Iniciados procesos distintos por demandantes entre los que se dan los requisitos del litisconsorcio activo, la acumulación sucesiva acordada ulteriormente, de oficio o a instancia de parte, determinará la pluralidad de partes en el proceso cumulativo.

#### b) Desarrollo

En el desarrollo del proceso, cada uno de los litisconsortes puede formular sus alegaciones y sus peticiones y prácticas de prueba. Aunque litigasen con una misma representación, voluntariamente o por imposición del órgano jurisdiccional, se da la independencia de actuación.

#### c) Terminación

La terminación normal —sentencia— opera frente a todos los litisconsortes. Ahora bien, su contenido puede ser distinto para cada parte en el litisconsorcio voluntario —v. gr., impugnado un acto fi-

(27) En esta norma común para el litisconsorcio y la intervención adhesiva. Así lo ha destacado la generalidad de la doctrina. Cfr., por ejemplo, BIELSA: *Sobre lo contencioso-administrativo*, 3.<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, 1954, p. 220; ARGANARAS: *Tratado de lo contencioso-administrativo*, cit., p. 230; DROMI: *Proceso administrativo*, cit., pp. 110 y ss.; ALTAMIRA: *Curso de Derecho administrativo*, cit., pp. 1049 y ss.; GONZÁLEZ RODRÍGUEZ: *Derecho contencioso-administrativo*, citada, p. 261. En el proceso tributario mejicano se ha considerado improcedente la personación una vez cerrada la fase postulatoria, salvo si se suman a la parte de la que sean litisconsortes. Así, ARMIENTA: *El proceso tributario*, cit., p. 244.

jando el justiprecio de una expropiación, la sentencia puede rectificar el justiprecio de modo distinto para cada demandante— (28). No así en el necesario: la anulación del acto objeto de impugnación constituirá un pronunciamiento único que afectará por igual a todos los demandantes titulares de derechos subjetivos derivados de aquél.

Los actos de terminación anormal del proceso —v. gr., desistimiento, allanamiento— pueden proceder de uno de ellos.

#### 4. Efectos

##### a) Efectos jurídico-materiales

La sentencia que decida el proceso administrativo, según se ha dicho, puede contener pronunciamientos distintos respecto de cada uno de los demandantes y afectar asimismo distintamente a sus relaciones jurídico-materiales.

Pero respecto de los demandados, en principio, les afectará por igual, con las naturales diferencias entre la Administración demandada y los particulares titulares de los derechos subjetivos derivados del acto, tanto fuese desestimatorio como estimatorio. Si fuese desestimatorio, la firmeza que confiere a las relaciones jurídicas debatidas afectará por igual a todos. Como afectará por igual la sentencia anulatoria del acto, con la consiguiente extinción de las relaciones jurídicas. Cabe, sin embargo, diferencias de grado en la sentencia estimatoria de una pretensión de plena jurisdicción, en cuanto la modificación de las relaciones jurídicas puede afectar de modo distinto a los titulares de los derechos subjetivos derivados del acto (verbigracia, si se impugna un concurso, la sentencia puede anular el acto parcialmente respecto de algunos de los nombrados-codemandados, dejándole subsistente respecto de otros).

##### b) Efectos jurídico-procesales

a') *Efectos declarativos: cosa juzgada.*—Una vez firme la sentencia, los efectos declarativos, esto es, la inatacabilidad, la imposibilidad legal de plantear la cuestión ya resuelta por la sentencia en ningún otro proceso opera respecto de todas las partes por igual.

Ahora bien, en tanto la sentencia no sea firme, podrá deducir contra ella los recursos admisibles cada uno de los litisconsortes

(28) LÓPEZ RODÓ: *El coadyuvante*, cit., p. 192, al que sigue ARGANARAS: *Tratado de lo contencioso-administrativo*, cit., p. 230, y ALTAMIRA, *Curso...*, cit., p. 1051; GONZÁLEZ RODRÍGUEZ: *Derecho contencioso-administrativo*, cit., p. 261, no distingue entre los supuestos de litisconsorcio.



con independencia de los demás: si se trata de litisconsorcio necesario —como el pasivo entre los titulares de los derechos derivados del acto—, el recurso favorecerá a los no recurrentes; si el litisconsorcio fuese voluntario, se discute hasta qué punto el recurso beneficiará a los demás (29). En el proceso administrativo parece evidente que así será, al menos en el litisconsorcio activo, en cuanto al pronunciamiento de anulación del acto o disposición.

b') *Efectos ejecutivos*.—Cada uno de los litisconsortes puede promover, con independencia de los demás, las medidas encaminadas a la plena efectividad del fallo, tanto ante el tribunal sentenciador como ante los órganos de la Administración pública en cada caso competentes.

### c) *Efectos económicos*

En orden a los efectos económicos del proceso (costas y beneficio de pobreza), los litigantes aparecen separados (30).

Las costas se reparten por partes iguales. En los ordenamientos jurídicos en que se prevé la imposición de costas al litigante que actúe con temeridad o mala fe, no parece probable que pueda calificarse así la actuación de un litisconsorte con independencia de los demás, salvo en los supuestos de promoción de un incidente, interposición de recurso por uno de ellos o concurrencia de circunstancias especialísimas de alguno de ellos que no concurren en los demás.

El beneficio de pobreza se concederá en atención a las condiciones de cada uno de los litisconsortes.

## III. COADYUVANTES

### 1. *Nociones generales*

#### a) *Concepto*

Coadyuvante es la persona que interviene en el proceso en posición subordinada de las partes principales. El coadyuvante se halla ligado secundariamente a la posición de otra parte principal, colaborando con ella de modo instrumentalmente simple (31).

(29) GUASP: *Derecho procesal civil*, cit., I, p. 205.

(30) GUASP: *Derecho procesal civil*, cit., I, p. 205.

(31) Así, GUASP: *Derecho procesal civil*, cit., I, p. 208, definición que acepta ARMILANTA, en *El proceso tributario*, cit., p. 197.

El coadyuvante accede a un proceso ya iniciado entre las partes principales, adhiriéndose a las pretensiones de la parte demandante o demandada (32).

Los ordenamientos del proceso administrativo hispano-americano no adoptan una posición uniforme en orden a la admisión del coadyuvante en todos los supuestos. Con generalidad se admite el coadyuvante de la parte demandada. Pero el coadyuvante del demandante algunas legislaciones (como la española y la costarricense) únicamente le admiten de la Administración demandante en el proceso de lesividad (33).

#### b) *Naturaleza jurídica*

El coadyuvante es una parte accesoria; la mayor parte de la doctrina y de la jurisprudencia configura el coadyuvante como una parte subordinada a la posición de una parte principal y se habla de la «misión estrictamente cooperadora» del coadyuvante (34). Esta configuración del coadyuvante es admisible siempre que con la expresión «coadyuvante» no se designen genéricamente todos los supuestos de intervención en el proceso administrativo, tanto los de intervención adhesiva como litisconsorcial, como ocurría en la vieja Ley española de lo contencioso-administrativo y, por influencia de ella, en otras legislaciones americanas, como la mayoría de los códigos procesales administrativos de las provincias argentinas (35) y el Código contencioso-administrativo de Colombia (36) y la Ley de lo contencioso-administrativo de Guatemala.

#### c) *Fundamento*

Se ha justificado la figura del coadyuvante porque entraña la salvaguardia y protección de quienes puedan resultar afectados por la sentencia que se dicte y porque, mediante su intervención, se logra la mejor tutela del interés general que se actúa en todo proceso, al dotar al órgano jurisdiccional de elementos de juicio más comple-

(32) Se ha dicho que suelen distinguirse dos categorías: intervenciones voluntarias o coactivas (GONZÁLEZ RODRÍGUEZ: *Derecho contencioso-administrativo*, citada, p. 260). No parece que reducida la figura del coadyuvante a sus justos límites se dé la segunda.

(33) RETANA: *La jurisdicción contencioso-administrativa*, cit., p. 67.

(34) UBIERNA: *De lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1948, pp. 159-160; E. SARRIA: *Derecho procesal administrativo*, Bogotá, 1963, p. 187; ORTEGA: *Código contencioso-administrativo*, Bogotá, 1959, p. 199; SIERRA JARAMILLO: *Derecho contencioso-administrativo*, Bogotá, 1978, pp. 136 y ss.

(35) DROMI: *Proceso administrativo provincial*, cit., pp. 109 y ss.

(36) MARRIAGA: *Derecho contencioso-administrativo colombiano*, 1964, p. 240.

tos (37). Frente a tales argumentos —dice ALCALÁ ZAMORA—, no es bastante el de que la Administración sostendrá por su defensor permanente la resolución impugnada, pues siempre el que se sienta favorecido por ella pondrá su confianza personal en la defensa directa, y aun podrá temer que sea formularia o fría la de un funcionario, que sólo ve aspectos indirectos de interés público en el choque de pretensiones formuladas por particulares (38).

## 2. Requisitos procesales

### a) Requisitos subjetivos

a') *Referentes al órgano jurisdiccional*.—Se aplican las mismas normas que en el litisconsorcio.

b') *Referentes a las partes*: a") *Capacidad*.—No existen reglas especiales. Se aplican, por tanto, las generales sobre capacidad.

b") *Legitimación*.—La distinción entre dos tipos de pretensión y proceso —de anulación y plena jurisdicción— que todavía informa algunos ordenamientos y se admite por un sector importante de la doctrina, tiene trascendencia en la regulación de la legitimación para intervenir en el proceso administrativo, bien específicamente como simple interviniente adhesivo (coadyuvante en sentido estricto) o genéricamente como coadyuvante (comprendiendo en esta expresión al interviniente litisconsorcial). En este sentido, el Código contencioso-administrativo de Colombia (art. 89), mientras que en los «recursos de nulidad» admite que pueda tenerse por parte coadyuvante a «cualquier persona», en otra clase de acciones se exige para que pueda ser admitida una persona como coadyuvante la titularidad de un interés directo (39). Mientras que en otros ordenamientos jurídicos se exige también la titularidad de un interés directo para estar

(37) LÓPEZ RODÓ: *El coadyuvante*, cit., pp. 131-136.

(38) ALCALÁ-ZAMORA: *Lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, p. 108. De aquí que la intervención de terceros en el proceso administrativo no sea exclusivo del Derecho español, como se ha afirmado en alguna ocasión (GASCÓN HERNÁNDEZ: *La interposición del recurso contencioso-administrativo por la propia Administración*, «RE», núm. 7, p. 125), sino que se da con generalidad en los Ordenamientos jurídicos, no sólo hispanoamericanos, sino los inspirados en principios distintos y, por supuesto, en los europeos.

(39) MARRIAGA: *Derecho contencioso-administrativo colombiano*, cit., p. 89; ORTEGA: *Código contencioso-administrativo*, cit., p. 199; BRISEÑO: *El proceso administrativo en Iberoamérica*, México, 1968, p. 284.

legitimado y poder comparecer como coadyuvante en un contencioso de anulación (40).

Puede sentarse como regla general que, limitada la figura del coadyuvante a la intervención adhesiva, la legitimación exigida para comparecer como tal no ha de tener relación alguna con la exigida para ser demandante, según la pretensión deducida. Cualquiera que fuere ésta y el tipo de proceso, para intervenir en el proceso en posición subordinada de las partes principales, bastará ostentar interés en la anulación o en el mantenimiento del acto frente al que se deduzca la pretensión, según se comparezca al lado de la parte demandante (en los ordenamientos y en los supuestos que lo admiten) o de la parte demandada. Quizá pueda admitirse una sola excepción a esta regla general: siempre que se admita la acción pública, no existe razón alguna para exigir una legitimación superior a quien adopte una posición subordinada de la parte principal. Los ordenamientos procesales administrativos, en la medida que admitan la acción popular o pública —pudiendo incoar el proceso cualquiera—, han de admitir que cualquiera también pueda comparecer para coadyuvar al que pretende o al que se opone a la nulidad o anulación.

c") *Postulación.*—Se aplicarán al coadyuvante las reglas generales sobre postulación. En consecuencia, el coadyuvante podrá comparecer directamente o conferir su representación a un abogado o a procurador asistido de abogado, según lo que se establezca sobre representación y defensa de las partes en el ordenamiento respectivo. Lo dicho al referirnos al litisconsorcio sobre la exigencia de litigar unidos y bajo una misma dirección puede aplicarse asimismo al supuesto de pluralidad de coadyuvantes.

#### b) *Requisitos objetivos*

El problema que los requisitos objetivos plantean consiste en determinar la pretensión que puede formular el coadyuvante. Claro está que la misma deberá reunir todos los requisitos generales exigidos a la pretensión. Pero lo específico de la misma consiste en que, al ser parte accesoria, formula la pretensión de modo subor-

(40) ANDUEZA: *El control de la constitucionalidad y el contencioso-administrativo*, en la ob. colectiva *Contencioso-administrativo en Venezuela*, Caracas, 1981, pp. 72 y 78; BREWER-CARIAS: «Aspectos procesales sobre la admisibilidad o inadmisibilidad en los recursos contencioso-administrativos de anulación», en la obra colectiva cit., p. 140, y en *Instituciones Políticas y constitucionales*, Caracas, 1982, pp. 689 y ss.; DÍEZ: *Derecho procesal administrativo*, cit., pp. 210 y ss.

dinado a la de la parte principal. ¿Qué supone este principio? ¿Quiere decir que el coadyuvante no puede formular alegaciones que no hubiere hecho la parte principal? En este punto, la confusión reinante tiene su raíz, como tantas otras, en el desconocimiento de elementales conceptos y principios de la teoría del proceso. En efecto:

Es preciso distinguir con toda claridad la pretensión procesal de las alegaciones. La pretensión procesal constituye el objeto del proceso. Es una petición que se formula ante un órgano jurisdiccional frente a otro. Las alegaciones son los datos que introduce la parte en el proceso para convencer al juez de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico. Y no hay que confundir el fundamento de la pretensión con las alegaciones. «El fundamento de la petición básica del proceso —dice GUASP— no es lo que le permite al juez, caso de ser cierto, pronunciarse a favor de la petición, sino lo que le permite al juez previamente conocer qué ámbito particular de la vida es el que la pretensión trata de asignarse. En otras palabras, la invocación del fundamento opera no como justificante, sino como determinante de la pretensión misma» (41).

Esto supuesto, resulta indudable que el coadyuvante lo que no podrá alterar, dada su posición subordinada, será la pretensión así considerada, en su petición y fundamento; la individualización de la pretensión corresponde exclusivamente a la parte principal. Pero esto no quiere decir que el coadyuvante quede vinculado por las alegaciones que hubiere formulado la parte principal para convencer al juez de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento; por el contrario, el coadyuvante puede, con independencia de aquélla, formular cuantas alegaciones crea procedentes en orden a la estimación (si lo es del demandante) o desestimación (si lo es del demandado) de la pretensión. Como ha sentado un criterio correcto la Jurisprudencia española: «No puede introducir en esta vía indirecta un recurso contra el acto ni alterar la pretensión impugnatoria, aunque sí puede hacer alegaciones de hecho y de derecho distintas de las aducidas por la Administración» (42).

(41) GUASP: *Derecho procesal civil*, cit., I, pp. 328 y ss., y *La pretensión procesal*, Ed. Cívitas, Madrid, 1982.

(42) Cfr. TRUJILLO, QUINTANA y BOLEA: *Comentarios a la Ley de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1985, I, pp. 454-460.

c) *Plazo*

No existe ningún límite temporal a la comparecencia del coadyuvante. Este podrá comparecer en cualquier momento del procedimiento, desde que tenga conocimiento de la existencia del proceso hasta que se dicte sentencia. Ahora bien, si los coadyuvantes pueden comparecer en cualquier momento del procedimiento, su comparecencia no implicará la interrupción ni retrocesión de aquél, lo que es una consecuencia del principio de preclusión.

Se ha planteado el problema de si el coadyuvante puede comparecer en la segunda instancia cuando no hubiere comparecido en la primera. La solución afirmativa se impone, como demuestran las consideraciones siguientes:

Si el fundamento de la intervención adhesiva no es otro que dar la posibilidad a todos aquellos que tengan interés en que prospere una pretensión de comparecer al lado de una parte principal, ninguna razón impide que, una vez dictada sentencia, si se interpone recurso de apelación, comparezca en esta segunda instancia quien no lo hubiere hecho en la primera. Es más, puede darse el caso de que no creyendo, en principio, necesaria la comparecencia en apoyo de las pretensiones de la parte principal, las consideraciones recogidas en la sentencia lleven a su ánimo la convicción de su necesaria intervención en el proceso.

Por otro lado, cuando los ordenamientos regulan el coadyuvante suelen emplear la fórmula de que pueden comparecer en el proceso, en el procedimiento o en el juicio. Y es incuestionable que «proceso», «procedimiento» o «juicio» es tanto la primera instancia como la segunda (43).

3. *Procedimiento*a) *Comparecencia del coadyuvante*

Como antes se ha dicho, el coadyuvante podrá comparecer en cualquier momento del procedimiento, lo que hará mediante escrito sencillo, en que alegando la existencia de interés en la anulación del acto o en el mantenimiento del acto o disposición (según los casos), solicitará se le tenga por parte coadyuvante.

---

(43) GONZÁLEZ PÉREZ: *El coadyuvante y el recurso de apelación*, cit., pp. 139 y siguientes.

b) *Providencia del órgano jurisdiccional*

Presentado el escrito compareciendo como coadyuvante, se dictará providencia teniéndole por parte. Se ha planteado el problema de si el órgano jurisdiccional está vinculado por la calificación que se haga en el escrito de personación, debiendo admitirse como coadyuvante —por así pedirse— aun cuando el compareciente esté legitimado para comparecer como litisconsorte (44).

En la jurisprudencia española que se ha enfrentado con el problema ha dominado la tesis de que si la persona legitimada como litisconsorte comparece voluntariamente como coadyuvante —lo que comporta importantes efectos en el orden económico, como veremos—, no hay razón alguna para que el Tribunal modifique el carácter de la comparecencia. Tesis que ha de estimarse correcta, salvo que la comparecencia como coadyuvante obedezca a un error, no siendo la verdadera voluntad del compareciente.

c) *Tramitación ulterior*

Una vez personado y tenido por parte, el coadyuvante podrá intervenir en todas aquellas fases del proceso pendientes de realización, pero no en aquellas que hubieren concluido.

Como se ha señalado al estudiar los requisitos procesales objetivos, podrá, con independencia de la parte principal, formular cuantas alegaciones y proponer cuantas pruebas considere procedentes en orden a la estimación o desestimación de la pretensión.

En cuanto a la terminación del proceso, el coadyuvante no podrá desistir o allanarse, y, desistida o allanada la parte principal, los efectos se extenderán al coadyuvante (45).

d) *El coadyuvante y el recurso de apelación*

En los ordenamientos en que el coadyuvante se configura como interviniente adhesivo, a diferencia del litisconsorte, no podrá interponer recurso de apelación con independencia de la parte principal (46), lo que, recientemente, ha sido criticado, en aplicación del derecho constitucional a la tutela efectiva por los tribunales de derechos o intereses legítimos (47).

(44) GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la LJ*, cit., pp. 474 y ss.

(45) DROMI: *Proceso administrativo provincial*, cit., pp. 197 y ss.

(46) GUASP: *Derecho procesal civil*, cit., I, p. 209; GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la LJ*, cit., p. 475.

(47) MUÑOZ MACHADO: *Variaciones sobre la figura del coadyuvante*, «REDA», número 35, pp. 664 y ss.

En los ordenamientos jurídicos en que se califica coadyuvante cualquier tipo de intervención (adhesiva y litisconsorcial), parece dominar la tesis que admite la legitimación del coadyuvante en todo caso para interponer recurso de apelación.

#### 4. *Efectos*

##### a) *Efectos jurídicos*

Como en los supuestos de intervención adhesiva, a diferencia de los de litisconsorcio, la pluralidad de partes no supone pluralidad de partes principales, pues el interviniente no es más que un sujeto que coadyuva a que prospere una pretensión principal, no resulta directamente afectado por la sentencia. No le alcanza la eficacia jurídica de la sentencia. Conviene, sin embargo, distinguir entre los distintos efectos jurídicos de la sentencia:

a') *Efectos jurídico-materiales*.—La posible eficacia de la sentencia en las relaciones jurídico-materiales no alcanzará el coadyuvante, al menos de una manera directa, inmediata, aun en el supuesto de que la sentencia fuere desfavorable para la parte principal coadyuvada. Así como en los supuestos de litisconsorcio, las distintas partes resultan directamente afectadas (v. gr., si se anula una concesión de aprovechamiento de aguas públicas no sólo resulta afectada la Administración que otorgó la concesión, sino también el titular del derecho concedido), en los supuestos de intervención adhesiva el coadyuvante no resulta directamente afectado por la sentencia desfavorable, aun cuando de la misma pueda derivarse algún perjuicio. Así, en el ejemplo tantas veces citado del funcionario que coadyuva a los demandados en un proceso de lesividad a fin de que no prospere la pretensión de anulación de un acto, caso de que la sentencia sea estimatoria y anule el acto, la anulación no afecta al funcionario que la adoptó —como afecta a los sujetos a cuyo favor reconoció derechos al acto anulado—, si bien de la anulación puede derivarse algún perjuicio al mismo, consistente en la responsabilidad que podría exigirsele en procedimiento distinto.

b') *Efectos jurídico-procesales*.—Tampoco le alcanza al coadyuvante la eficacia jurídico-procesal de la sentencia, tanto en su faceta declarativa como en la ejecutiva, aun cuando el ordenamiento jurídico respectivo no distinga entre intervención adhesiva y litisconsorcio. En efecto:



No afecta al coadyuvante la cosa juzgada (48). Pues para la determinación de la identidad de las partes, lo que condiciona la eficacia de la cosa juzgada, se tienen en cuenta las partes principales, es decir, aquella que formuló la pretensión y aquella frente a la que se formuló. En consecuencia, no podrá invocarse la excepción de cosa juzgada en proceso incoado por el coadyuvante aun cuando se dé la identidad objetiva. Podrá afectar la sentencia al coadyuvante como a quien no lo fue en los supuestos en que los ordenamientos reconocan a la sentencia eficacia *erga omnes*.

No le alcanzan los efectos ejecutivos de la sentencia, pues el coadyuvante en modo alguno puede resultar obligado a realizar una prestación como consecuencia de la condena de una sentencia dictada en un proceso en que no fue parte principal. Pero puede promover, con independencia de la parte principal, las medidas encaminadas a ejecutar el fallo e intervenir en todos los incidentes de ejecución que se promuevan por la parte principal o por otro coadyuvante.

#### b) *Efectos económicos*

Dado el carácter de parte accesoria del coadyuvante, no devengará ni abonará costas más que por razón de los incidentes que promueva con independencia de la parte principal. Así se establece en algunos ordenamientos y debe aplicarse la misma regla aun cuando el ordenamiento no la establezca.

---

(48) No obstante, sientan principio distinto algunos ordenamientos, como el Código procesal administrativo de la provincia argentina de Mendoza (art. 15 y 16). Cfr. DROMI: *Proceso administrativo provincial*, cit., p. 111. Sobre Derecho colombiano, SIERRA JARAMILLO: *Derecho contencioso-administrativo*, Bogotá, 1978, p. 142.

