

Art. 29 *Intervención de terceros*³⁶:

- (1) El Tribunal puede admitir la intervención de terceros, cuyos intereses puedan ser afectados por la decisión judicial.**
- (2) La posibilidad de la intervención de terceros legitimados debe garantizarse por medio de una información adecuada, preferentemente personal, cuando la cosa juzgada les afecte.**

1. La norma en comentario establece que el tribunal puede admitir la intervención de terceros “cuyos intereses puedan ser afectados por la decisión judicial” (apartado 1º) y, en el apartado 2º, que la participación en el procedimiento debe garantizarse mediante “una información adecuada, preferentemente personal, cuando la cosa juzgada les afecte”.

La finalidad de la disposición del apartado 1º es legitimar la participación tanto de las contrapartes excluidas (contrapartes en sentido formal) como de las contrapartes en sentido sustancial, hasta incluir a las partes interesadas.

La intervención de terceros en el proceso debe considerarse una institución procesal esencial en el Derecho Procesal de muchos países. Permite la participación en el juicio de personas que no son partes necesarias y, por tanto, tiene por objeto ampliar el contradictorio. El reconocimiento de la posibilidad de intervención de un tercero permite evitar problemas relacionados con la posible lesividad de la sentencia frente a personas ajenas al proceso; en este sentido, la institución permite superar la limitación de la eficacia de la decisión judicial exclusivamente entre las partes necesarias.

La inclusión de la disposición en el apartado 2º en el contexto de las condiciones de admisibilidad del recurso tiene por objeto afirmar el principio de que, en caso de no notificar la demanda a todos los terceros que puedan estar interesados en el procedimiento a título diverso (la norma no distingue entre contrapartes y copartícipes), el juez podría declarar la inadmisibilidad del recurso.

CASSARINO, S., *Manuale di Diritto Procedurale Amministrativo*, Milano, 1990, ps. 197 y ss. Sobre el interés de las asociaciones de consumidores en la acción colectiva en virtud del artículo 1º del decreto legislativo 198/2009, Consejo de Estado, del 9-6-2011, N° 3512.

³⁶ Párrs. 2º y 3º comentados por D. U. GALETTA; párrs. 1º y 4º por S. D'ANCONA.

2. Sin embargo, en el seno del grupo de trabajo se discutió si debía mantenerse o no el principio según el cual, en caso de que el juez considere que otras personas deben intervenir en el proceso, puede ordenar su citación. Esto va en la línea de lo que actualmente se prevé no sólo en la VwGO alemana, sino también en el ordenamiento jurídico italiano, cuyo nuevo Código de Procedimiento Administrativo, aunque también prevé la necesidad de que el juicio se extienda a todas las partes necesarias, deja expresamente abierta la posibilidad de complementar el contradictorio por orden del juez³⁷.

Esta opción interpretativa, que es sin duda la preferida, fue de hecho bastante frecuente en el grupo de trabajo del Código.

3. En el Derecho de la Unión Europea, el derecho a intervenir en los procedimientos se rige por el artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia, que establece que “los Estados miembros y las instituciones de la Unión podrán intervenir en los asuntos sometidos al Tribunal de Justicia”, y que “el mismo derecho se aplicará a los órganos y organismos de la Unión y a cualquier otra persona si pueden acreditar un interés en el resultado del litigio sometido al Tribunal”. La disposición específica, sin embargo, dispone que “las personas físicas o jurídicas no podrán intervenir en casos entre Estados miembros, entre instituciones de la Unión o entre Estados miembros, por una parte, e instituciones de la Unión, por otra”³⁸. Esto es para evitar una extensión excesiva a las intervenciones de cualquier tipo.

³⁷ De hecho, el artículo 27 del CPA establece que “si el proceso se inicia sólo contra algunas de las partes y no ha transcurrido el tiempo, el juez ordenará la integración del interrogatorio de las demás partes en un plazo perentorio”. El nuevo Código italiano del Proceso Administrativo prevé, pues, una hipótesis hasta ahora desconocida: la de la intervención *jussu judicis* (VIRGA, P., *Protección judicial contra la administración pública*, Giuffrè, Milán, 2003, p. 155). Véase también D’ORSOGNA, *Justicia administrativa* cit., p. 304; PICOZZA, E., *Proceso administrativo (normativo)*, en *Enc. Dir.*, vol. XXXVI, Milán, 1987, ps. 463 y ss., en la parte 483, nota 11, nos recuerda que si bien en la famosa sentencia del Cons. Estado, sec. IV, del 17-1-78, N° 13, se acepta en principio la posibilidad de todas las formas de intervención previstas en el artículo 105 del Código de Procedimiento Civil, se limita a una declaración de principio que luego no se utiliza con respecto al caso concreto.

³⁸ El estatuto del TJUE está disponible en http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/statut_2008-09-25_17-39-11_713.pdf.

El artículo 40 especifica además: “La petición de intervención sólo podrá tener por objeto el apoyo a las pretensiones de una de las partes”.

Por lo que respecta a los demás sistemas jurídicos nacionales europeos de referencia, el artículo 63.3 del sistema jurídico alemán identifica al demandado como parte en el procedimiento. A continuación, dispone el artículo 65 de la VwGO que la citación se realiza de oficio o a petición del interesado y se refiere a las personas cuyos intereses jurídicos se ven afectados por la decisión. El apartado 2º de la disposición también prevé un caso de citación necesaria para los terceros que estén implicados hasta tal punto “que la sentencia sólo pueda dictarse contra ellos como una unidad”. Por último, los apartados 3º y 4º regulan el caso de una citación por orden judicial cuando ésta deba dirigirse a más de 50 personas. En cuanto a la posición jurídica de la persona citada, el artículo 66 de la VwGO establece que puede hacer valer de forma independiente los medios de ataque y defensa y realizar de forma efectiva todos los actos procesales. Sin embargo, en lo que respecta a las reclamaciones de fondo, sólo puede plantear reclamaciones divergentes si es el destinatario de una citación necesaria de conformidad con el artículo 65, apartado 2º, de la VwGO.

En el ordenamiento jurídico francés, el artículo R. 632-1 del *Code de Justice Administrative* regula la intervención voluntaria de un tercero, precisando, de forma muy lacónica, que se constituye mediante la presentación de un escrito separado. Por ello, la jurisprudencia ha precisado, en relación con el plazo de presentación del escrito de intervención, que éste sólo es admisible si se presenta en un plazo razonable antes del cierre de la instrucción³⁹.

La misma norma del Código especifica también que “la sentencia sobre la cuestión principal planteada no puede retrasarse por razón de una intervención”. Esto permite excluir todas las intervenciones con fines meramente dilatorios.

Sobre la base de los numerosos pronunciamientos jurisprudenciales en la materia, la doctrina del Derecho Procesal Administrativo ha distinguido además entre dos supuestos diferentes de intervención volun-

³⁹ CHAPUS, V. R., *Derecho Contencioso Administrativo*, 13ª ed., Montchrestien, París, 2008, ps. 777 y ss.

taria: la intervención accesoria y la intervención principal⁴⁰. También identifica la hipótesis distinta de la intervención forzosa (*intervention forcée*), que es la ordenada por el juez cuando se dan circunstancias particulares⁴¹.

La norma ha sido modificada recientemente por el decreto 2020-1245 de 9 de octubre de 2020, artículo 8º, con el fin de tener en cuenta los requisitos vinculados a la digitalización del proceso. Por lo tanto, ahora se establece que las disposiciones del Capítulo IV del Título I del Libro IV, relativas a la transmisión de solicitudes por medios electrónicos, son aplicables a las intervenciones. Asimismo, se prevé que el presidente del Colegio del tribunal o el presidente de la Sala encargado de las diligencias de instrucción ordene, en su caso, que se dé traslado del escrito de intervención a las partes y que se fije el plazo para que éstas respondan.

Por último, en la legislación española, según el artículo 21 de la LJCA, también se consideran partes “las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados por la estimación de las pretensiones”.

4. En el ordenamiento jurídico italiano, en el pasado, la intervención de terceros se regía por el artículo 22, apartado 2º, de la ley TAR (L. 1034/71), que establecía que cualquier persona con interés en el litigio podía intervenir. La solicitud debía notificarse a las partes en sus respectivos domicilios elegidos y presentarse en la secretaría del tribunal en un plazo de 20 días.

La intervención es una de las instituciones procesales más problemáticas.

La doctrina y la jurisprudencia italianas han excluido, en general, una transposición automática de las normas procesales civiles (arts. 105, 106 y 107, CCP) al procedimiento administrativo sobre la base de la consideración de que el procedimiento administrativo es un proceso de recurso, destinado a obtener un pronunciamiento judicial sobre la legitimidad de un acto administrativo. Las diferencias estructurales y formales del juicio administrativo con respecto al juicio civil, que

⁴⁰ *Idem*, ps. 778 y ss.

⁴¹ *Idem*, ps. 785 y ss.

por el contrario induce al juez a pronunciarse sobre una relación jurídica y no sobre la legitimidad de un acto, han llevado a la doctrina y a la jurisprudencia a excluir no sólo la intervención principal, ante la imposibilidad de configurar jurídicamente un interés de un particular que sea a la vez incompatible tanto con la administración como con los demás particulares implicados en el ejercicio de la potestad administrativa, sino también el litisconsorcio, por temor a que la intervención ofrezca la oportunidad de eludir el principio de perentoriedad del plazo para recurrir⁴².

En este último caso, la jurisprudencia, ya vigente en el marco normativo anterior a la Ley de Procedimiento Administrativo de 2010, ha considerado admisible la intervención de la parte con legitimación primaria (el interesado) sólo si está aún dentro de los plazos y previa conversión del recurso de intervención por vía autónoma⁴³; en cambio, en la vertiente pasiva, en la que no existen plazos perentorios para comparecer, se ha aceptado con mayor facilidad la conveniencia de la intervención del presunto interesado.

Por otra parte, el debate sobre la intervención del tercero se desarrolló al mismo nivel que el problema relativo a la definición de los llamados sujetos necesarios y de los posibles sujetos del procedimiento administrativo.

Algunos estudiosos habían observado que la actitud jurisprudencial había permitido, de hecho, la aceptación de un concepto excesivamente restringido de partes “necesarias” en el procedimiento⁴⁴, considerando que tales partes eran, además del demandante y la administración demandada, exclusivamente las demás partes “a las que se refiere el acto” (arg. ex art. 21, L. TAR). Por otra parte, el legislador nacional había previsto que el recurrente principal tenía el deber de notificar la demanda en el plazo establecido por la ley, no sólo a la

⁴² D’ORSOGNA, M. y FIGORILLI, F., *La fase de introducción*, en *Justicia administrativa*, F. G. Scoca, Giappichelli, 2011, p. 313.

⁴³ Cons. Estado, sec. VI, del 13-4-65, N° 257; sec. IV, del 2-7-69, N° 314. Véase D’ORSOGNA y FIGORILLI, ob. cit.; TRAVI, A., *Lecciones de justicia administrativa*, Giappichelli, 2010, ps. 227-228.

⁴⁴ Véase D’ORSOGNA y FIGORILLI, ob. cit., p. 312, sobre el cumplimiento del requisito formal de identificar a las partes necesarias en el procedimiento.

administración, sino también a, al menos, uno de los otros interesados (art. 21.c.1, L. TAR).

Tal definición contractual de las partes necesarias impedía incluir en el procedimiento, como litispendencia necesaria de la parte pasiva, a las contrapartes “sustanciales”, entre las que se encontraban ciertamente las implicadas en el procedimiento administrativo o, en todo caso, involucradas en el curso de la actuación administrativa que dio lugar al acto recurrido. La incertidumbre en la definición de las llamadas partes necesarias y posibles en el procedimiento también hacía inciertos los “límites” de la institución de la intervención en el anterior régimen normativo nacional, cuya definición se ha confiado con el tiempo a la labor de la doctrina⁴⁵.

Hoy se puede considerar que el marco normativo ha cambiado un poco. En primer lugar, el artículo 41 del Código reproduce la norma ya contenida en la ley del TAR y, por tanto, exige que el recurrente notifique la demanda, también, a al menos uno de los interesados identificados en el acto.

Por ello, el artículo 28 del nuevo Código Administrativo italiano establece que “si el procedimiento no se ha iniciado contra ninguna de las partes contra las que se va a dictar sentencia, éstas podrán intervenir sin perjuicio de su derecho de defensa”. Cualquier persona que no sea parte en el procedimiento y que no esté inhabilitada para ejercer las acciones pertinentes, pero que tenga interés en ellas, podrá intervenir aceptando la fase y el grado en que se encuentre el procedimiento” (art. 28, *Intervención*, Código Administrativo, decreto legislativo 104/2010).

La norma actual resulta útil para definir con claridad el ámbito de aplicación del instituto de la intervención, previendo tanto la posibilidad de intervenir a los contrainterésados “formales” excluidos –contrainterésados que deberían haber sido citados, es decir, litigantes neces-

⁴⁵ La ausencia de normas sobre la intervención había comprometido a la doctrina a reconstruir la configurabilidad de la intervención del interesado preterido y la intervención adhesiva dependiente del interesado solidario. En este sentido, se ha afirmado que sólo se permite la intervención adhesiva voluntaria en el ordenamiento jurídico, ya que no es admisible ni la intervención principal ni la lítica (VIRGA, ob. cit.).

rios— como, en la segunda frase, de los concontrainterventores “sustanciales”, es decir, titulares de un interés que no han sido citados para intervenir en el procedimiento⁴⁶. Por otra parte, la frase “no está impedido de ejercer las acciones pertinentes” sugiere que en el sistema actual está ciertamente abierta la posibilidad de una intervención autónoma del litisconsorte a la parte actora (cointeresado) que tenga un interés similar al del demandante, siempre que se realice dentro del plazo para demandar.

No obstante, en relación con este último aspecto, cabe señalar que la norma se ha interpretado de forma restrictiva, es decir, en el sentido de que la intervención sólo puede ser llevada a cabo por una persona que, no estando en condiciones de interponer una acción de forma independiente, tiene, sin embargo, una posición de hecho, dependiente o coligada con la situación invocada en la acción principal (la denominada intervención adhesiva-independiente). Esto excluiría, por tanto, la posibilidad de una posterior adhesión voluntaria de las partes con la denominada “parte cointeresada” (la llamada intervención autónoma/principal), es decir, la persona que tiene un interés personal y directo en impugnar el acto impugnado y que se le ha negado la posibilidad de hacerlo⁴⁷.

⁴⁶ Por ejemplo, los que participaron en el procedimiento administrativo iniciado antes de que se dictara el acto impugnado. Sin embargo, la categoría formal de los intervinientes corresponde a una variedad de situaciones sustantivas y posiciones procesales. En primer lugar, se admite la participación en el procedimiento de quienes sufren los efectos del acto impugnado sólo de forma indirecta en virtud de una relación jurídica con una parte necesaria (piénsese en el caso de un inquilino respecto a un recurso del propietario contra una orden sindical que le obliga a realizar determinadas obras en el edificio alquilado). Se discute en este caso si basta un interés simple o un interés de hecho a efectos de la intervención: la doctrina ha señalado que en la mayoría de los casos la intervención sólo se admite tras la comprobación de la existencia de un interés jurídico (piénsese en la intervención del profesional en el procedimiento iniciado por su cliente contra la denegación de una solicitud de licencia de obras presentada en base a su propio proyecto). En estos casos la intervención se admite en forma de intervención adhesiva dependiente (TRAVI, ob. cit., ps. 228-299). Por otro lado, la intervención *ad opponendum* no cumple ninguna limitación particular, también por las ventajas que, como se verá enseguida, este instrumento podría aportar al sistema en cuanto a la deflación de las sentencias de apelación u oposición por parte de los sujetos que no han intervenido en el juicio.

⁴⁷ Tribunal Administrativo Regional de Milán, Lombardia, III, 12-4-2021, N° 922; Cons. Estado, sec. IV, 30-6-2020, N° 4134; sec. II, 4-1-2021, N° 105.

En cualquier caso, parece que, según una orientación coincidente, el acto de intervención (autónomo), si se notifica y presenta dentro de los plazos, puede convertirse en un acto de asunción de la acción por derecho propio⁴⁸.

En definitiva, en el sistema nacional italiano, se puede afirmar que la institución de la intervención –así delineada– garantizaría también a los llamados *contrainteresados* “sustanciales”, que no son parte necesaria, su propia aportación útil a la dinámica del proceso, reduciendo, entre otras cosas, la posibilidad de posibles impugnaciones de la sentencia en primera instancia mediante el uso de instrumentos como el recurso de apelación (ahora previsto en el art. 102 del Código de Procedimiento Administrativo) y la impugnación de terceros ya es admitida ahora por la jurisprudencia, titulares de intereses sustanciales que no intervinieron en el procedimiento en primera instancia⁴⁹.

Art. 30 *Representación:*

- (1) **Las partes deben estar representadas o asistidas ante los tribunales por un abogado, salvo en los casos en que la ley decida lo contrario.**
- (2) **Las medidas cautelares pueden ser solicitadas por el interesado directamente.**
- (3) **Los entes y órganos públicos estarán representados por un profesional del derecho, aunque no sea abogado en ejercicio.**

Art. 31 *Asistencia jurídica gratuita.* Para garantizar el derecho de cada persona al acceso a la justicia administrativa, deberá ser organizado un sistema de asistencia jurídica gratuita. Esta asistencia dependerá de los ingresos y cargas del interesado y del carácter no evidentemente inadmisibles de su demanda. La asistencia es decidida por un órgano independiente.

⁴⁸ Cons. Estado, sec. III, 30-4-2014, N° 2280.

⁴⁹ La sentencia del Tribunal Constitucional de 17-5-95, N° 177, ha supuesto la extensión al procedimiento administrativo del recurso de oposición de tercero, denominado “ordinario”, previsto en el artículo 404, ap. 1°, de la Ley de Enjuiciamiento Civil para el sujeto cuyos derechos se vean afectados por una sentencia firme o, en todo caso, ejecutiva, dictada en un procedimiento en el que el propio sujeto no haya participado. Sobre este punto, véase Cons. Estado, sesión plenaria, 11-1-2007, N° 2.