

¿Puede el codemandado en el recurso contencioso-administrativo adherirse a la solicitud de medidas cautelares del recurrente?

Analizamos la posibilidad de que el codemandado en el recurso contencioso-administrativo, llamado a sostener la legalidad de la actividad administrativa impugnada, pueda adherirse a la solicitud de medidas cautelares formulada por el recurrente, al amparo de lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (**LRJCA**), cuya literalidad es algo ambigua a este respecto.

I. La posición procesal del codemandado en el recurso contencioso

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que la posición procesal de codemandado es propia de quien comparece en el recurso contencioso-administrativo sin tener la condición de parte recurrente, posición que ocupa el interesado que interpone el recurso conforme al artículo 19 de la LRJCA, ni de demandado principal, posición que corresponde a la Administración que dicta el acto o la disposición general que se recurre, según lo previsto en el artículo 21.1 a) de la misma ley¹.

El artículo 21.1 b) de la LRJCA establece que se considerará parte demandada (la ley sólo emplea el término *codemandado* una vez, en la letra c) de este precepto, al referirse a las aseguradoras de las Administraciones públicas) a las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.

¹ En el supuesto singular del artículo 21.3 de la LRJCA (que se refiere al recurso contra la resolución del recurso especial en materia de contratación y las reclamaciones análogas), la posición de demandado principal se atribuye a la persona o Administración favorecida por la resolución, lo que puede desplazar la condición de demandado principal hacia un particular, como señala la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas) de 30 de noviembre de 2017 [[ECLI:ES:TSJICAN:2017:3521](#)]: “cuando se impugnan resoluciones estimatorias del recurso especial dictadas por los órganos administrativos de recursos contractuales, se produce una inversión en el proceso contencioso, que, según los términos de la Ley, incluso puede desarrollarse entre particulares, es decir, sin intervención de la Administración pública o sin parte demandada, de no comparecer tampoco el particular favorecido por la resolución”.

Esta previsión debe conectarse con el artículo 49.1 de la LRJCA, que regula el emplazamiento a los interesados para que éstos puedan personarse como demandados en el recurso contencioso-administrativo.

La jurisprudencia ha concluido contundentemente que quien se persona en el recurso al amparo de estos preceptos sólo puede actuar como un verdadero codemandado, esto es, sólo puede sostener la legalidad de la actividad administrativa impugnada, o, dicho de otro modo, oponerse a la demanda. La Sala de lo Contencioso-Administrativo ha tachado incluso de fraude procesal la actuación del codemandado que se aparta de este marco de conducta.

Son muy numerosos los pronunciamientos en este sentido. Citaremos, por ejemplo, la sentencia de esta Sala de 4 de noviembre de 2015 [[ECLI:ES:TS:2015:4634](#)]: *“todo el que se persona en el recurso como titular de un derecho subjetivo o interés legítimo para sostener la conformidad a derecho de la disposición o acto recurridos tiene que actuar como codemandado. De esta manera queda suficientemente delimitada la figura del codemandado, porque sus derechos o intereses legítimos son contrarios a los del demandante y su intervención en el pleito se admite para sostener la conformidad a derecho de la disposición o acto recurridos”*.

Esta doctrina es aplicable a la actuación del codemandado en la instancia y en los recursos. Nos preguntamos si también lo es en la pieza separada de medidas cautelares.

II. La participación del codemandado en la pieza de medidas cautelares

El artículo 129.1 de la LRJCA dispone que los interesados (este término me parece que alude a las partes personadas) podrán solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia.

El artículo 131 de la ley, por su parte, prevé la audiencia de la parte contraria en la tramitación del incidente de medidas cautelares.

La legitimación de la parte codemandada para solicitar medidas cautelares ha sido reconocida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (como no podía ser de otra manera, en vista de la literalidad del artículo 129.1 de la LRJCA). El auto de 28 de abril de 2026 [[ECLI:ES:TS:2026:4521A](#)] afirma: *“esta Sala considera que no cabe negar legitimación a la parte codemandada para solicitar medidas cautelares. Como acertadamente pone de manifiesto la parte que promueve el presente incidente, el artículo 129.1 LJCA se refiere expresamente a los interesados ,sin introducir distinción alguna en función de la posición procesal que ocupen en el proceso contencioso-administrativo”*.

El auto añade al razonamiento anterior: *“este criterio se ve corroborado por el artículo 131 LJCA, que dispone que el incidente cautelar se sustanciará con audiencia de la parte contraria, previsión que presupone la posibilidad de que cualquiera de las partes procesales, y no únicamente la demandante, inste la adopción de medidas cautelares”*.

Y concluye: *“ciertamente, las potestades de autotutela que el ordenamiento otorga a la Administración hacen que sea poco probable que la parte demandada o codemandada soliciten tutela cautelar; ahora bien, el hecho de que se trate de solicitudes infrecuentes no excluye que pueda ser instada también por quien ostenta la posición de recurrido en el proceso”*.

No caben dudas, pues, de que el codemandado puede participar en la pieza separada de medidas cautelares del recurso contencioso-administrativo: como parte actora en el incidente, si es quien solicita las medidas cautelares; o como parte demandada, en caso de que sea el recurrente el que formule la solicitud cautelar².

La cuestión es si el codemandado puede aprovechar el trámite de audiencia del artículo 131 de la LRJCA para adherirse a la solicitud de medidas cautelares del recurrente.

III. ¿Cabe la adhesión a la solicitud de medidas cautelares del recurrente?

La respuesta a esta pregunta debe ser, a mi juicio, negativa; lo primero que hay que tener en cuenta es que, como hemos visto, el codemandado sólo tiene legitimación pasiva, esto es, sólo puede actuar en el proceso para oponerse al recurso.

Esta regla general no sólo es predicable de la pieza separada del procedimiento, sino también de la pieza de medidas cautelares, ya que debe existir coherencia entre las pretensiones de la parte en ambas piezas, sin que quepan conductas contradictorias. Esto lo exige también la buena fe procesal.

² Si el codemandado se persona en el recurso antes de que se dicte el auto que resuelva la solicitud de medidas cautelares del recurrente, tiene derecho a ser oído en la pieza separada, como indica la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2021 [[ECLI:ES:TS:2021:2018](#)]; en caso contrario se produciría una infracción del artículo 131 de la LRJCA que daría lugar a la nulidad de las actuaciones. En este sentido, por ejemplo, se pronuncia el auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 1 de junio de 2026 [procedimiento ordinario 7115 /2026].

En segundo lugar, la relativa ambigüedad del artículo 129.1 de la LRJCA, que permite a las partes instar la adopción de las medidas cautelares que consideren oportunas en cualquier momento del proceso para asegurar la efectividad de la sentencia, no puede ser aprovechada para quebrar la regla general que obliga al codemandado a conducirse en el proceso en defensa de la actividad administrativa impugnada.

Y es que el codemandado tiene que pretender la inadmisión o la desestimación del recurso contencioso-administrativo, y no puede pretender otra cosa, ya que en caso de hacerlo incurrirá en el fraude procesal censurado por el Tribunal Supremo.

Por lo tanto, la efectividad de la sentencia a la que alude el artículo 129.1 de la LRJCA será, para el codemandado, la sentencia que inadmita o desestime el recurso; por lo que las medidas cautelares que el codemandado puede solicitar tienen que ser medidas idóneas para permitir los efectos de un pronunciamiento de esa índole, y no de un pronunciamiento que estime el recurso contencioso-administrativo. Como apunta el auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 27 de marzo de 2026 [[ECLI:ES:TSJAR:2026:57A](#)]: *“las medidas cautelares se encuentran por tanto vinculadas a lo pedido por la parte en su demanda”*.

Si el codemandado no puede solicitar la adopción de medidas cautelares propias de la parte recurrente, no tiene sentido alguno que pueda adherirse a la pretensión cautelar de esta parte.

Por otro lado, la literalidad de la LRJCA tampoco ampara la adhesión a la solicitud de medidas cautelares. El artículo 131 de la LRJCA se refiere al trámite de audiencia de la parte contraria, lo que refleja claramente la idea de contradicción, esto es, de oposición a la solicitud.

IV. La respuesta de los tribunales

No son frecuentes los casos en los que la parte codemandada se adhiere a la solicitud cautelar del recurrente, pero tampoco se trata de una situación desconocida en la práctica.

Hasta donde conozco, la respuesta de los tribunales a esta intervención adhesiva en la pieza separada de medidas cautelares es de rechazo.

En este sentido, por ejemplo, se pronunció la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de mayo de 2026 [procedimiento ordinario 231/2026] y de 22 de julio de 2026 [procedimiento ordinario 232/2026].

En ambos autos se afirma: *“la actividad procesal de [...], como codemandado en este procedimiento, ha de limitarse a solicitar la confirmación del acto o resolución que es objeto de impugnación”*.

El codemandado (inasequible al desaliento) recurrió en reposición estos autos, y en sus recursos alegó que el hecho de que la Sala no tuviese en cuenta las alegaciones formuladas al adherirse al recurso de reposición era contrario a derecho (por infracción del artículo 129.1 de la LRJCA, entre otros preceptos) y causante de indefensión; el auto de 21 de julio de 2026 [procedimiento ordinario 231/2026] ha desestimado el recurso de reposición, sobre la base del siguiente razonamiento: *“como indicamos en el auto recurrido, la actividad procesal de [...], en este procedimiento, ha de limitarse a solicitar la confirmación del acto o resolución que es objeto de impugnación. Al no existir en nuestro procedimiento contencioso-administrativo la posición procesal del coadyuvante, no puede admitirse que quien se persona en el procedimiento proceda a la defensa de argumentos y alegaciones destinados a obtener la nulidad de la resolución administrativa impugnada, postulando así pretensiones contradictorias a su posición procesal”*.

Como se observa, la Sala se limita a aplicar a la pieza separada de medidas cautelares el mismo estándar del procedimiento principal: el codemandado sólo puede sostener la legalidad de la actividad administrativa impugnada, por lo que no es admisible que pretenda la adopción de medidas cautelares propias de la parte recurrente.

V. Conclusiones

El codemandado que se persona en la pieza separada de medidas cautelares del recurso contencioso-administrativo y formula alegaciones al amparo del artículo 131 de la LRJCA no puede adherirse a la solicitud de medidas cautelares del recurrente. Sólo puede oponerse a esta solicitud.

Ello es debido a que la posición procesal del codemandado está limitada a la defensa de la actividad administrativa que se impugna, no sólo en la pieza principal del recurso, sino también en la pieza separada. Lo contrario supone infringir las normas de la LRJCA en materia de legitimación e incurrir en una conducta que el Tribunal Supremo ha tachado de fraude procesal.

Las alegaciones de adhesión deberán tenerse por no formuladas a la hora de resolver la solicitud de medidas cautelares.