

ADMINISTRACION Y JURISDICCION: LA JUNTA CENTRAL DE PUBLICIDAD Y EL JURADO CENTRAL DE PUBLICIDAD

POR

ENRIQUE RIVERO YSERN

SUMARIO: A) La Junta Central de Publicidad.—B) El Juzgado Central de Publicidad: a) Naturaleza y estructura. b) Competencia del Jurado. c) Procedimiento. d) Fallo del Jurado. e) Recursos contra las decisiones del Jurado de Publicidad.

En la represión del acto publicitario ilícito juegan un papel importante dos órganos creados por el Estatuto de Publicidad y que a continuación se examinarán: la Junta Central de Publicidad y el Jurado Central de Publicidad.

A) LA JUNTA CENTRAL DE PUBLICIDAD

Según el artículo 80 del Estatuto de Publicidad, la Junta Central de Publicidad es un órgano administrativo jerárquicamente incardinado en el Ministerio de Información y Turismo compuesto por representantes de la Administración Pública, profesionales designados por la Organización Sindical y personas de reconocida experiencia en materia publicitaria: los consumidores, a través de sus asociaciones, brillan por su ausencia en la Junta.

En el aspecto propiamente represivo, las funciones ejecutivas de la Junta se centran en el impulso al Jurado por la iniciación del procedimiento de calificación del acto publicitario según los principios del Estatuto.

B) EL JURADO CENTRAL DE PUBLICIDAD

a) *Naturaleza y estructura*

El Jurado Central de Publicidad es un órgano al que se le atribuyen tanto funciones arbitrales para la resolución de litigios como competencia para conocer las violaciones que se originen a los prin-

cipios generales del Estatuto. Se atribuye, por tanto, a los interesados en una profesión la resolución de los conflictos que dentro de esa profesión se puedan plantear.

No cabe la menor duda que el Jurado Central de Publicidad es un órgano administrativo. El artículo 1.º de la Orden de 31 de enero de 1970, que modifica su estructura y funcionamiento, lo cataloga como «órgano colegiado de carácter jurisdiccional».

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 1974 (Sala 3.ª R. *Aranzadi*. 1533), en su tercer considerando, rechazando la causa de inadmisibilidad del abogado del Estado, mantiene el carácter de órgano administrativo del Jurado en estos términos:

No puede ponerse en tela de juicio el carácter de órgano administrativo del Jurado Central de Publicidad, aunque su composición no esté integrada por funcionarios públicos profesionales escalafonados en una dependencia ministerial, porque aparte de estar reconocida tal condición en los artículos 64 y 65 del Estatuto, no todos los órganos de la Administración pública poseen composición tan homogénea...

El Jurado Central de Publicidad es un órgano administrativo, a nuestro juicio, al que se atribuyen funciones jurisdiccionales. Es una manifestación más del proceso de absorción de competencias del poder judicial por la Administración, de la existencia en manos de la Administración de funciones públicas neutrales o arbitrales cuya característica fundamental estriba en que la Administración, a través de órganos administrativos, resuelve conflictos *inter privados*.

Es además el Jurado un órgano dependiente del Ministerio de Información y Turismo, ya que éste, además de asumir un papel preponderante en la designación de sus componentes a través de la Junta Central de Publicidad, conoce de los recursos que planteen en determinadas cuestiones contra los acuerdos del Jurado, como más adelante examinaremos.

El engarce del Jurado con el Ministerio se efectúa a través de la Secretaría del Jurado, regulada en los artículos 5.º, 6.º y 7.º de la Orden de 31 de julio de 1970, regulación más completa e ilustradora de sus funciones que la contenida en la anterior Orden de 7 de abril de 1965.

b) *Competencia del Jurado*

Viene determinada en el artículo 66 del Estatuto de la Publicidad y en el artículo 1.º de la Orden de 31 de julio de 1970.

El Jurado de Publicidad conocerá:

- De las violaciones a los principios generales del Estatuto de la Publicidad.
- De las controversias que entre partes determinadas surjan como consecuencia de cualquier contrato de actividad publicitaria.

A efectos de nuestro estudio, nos interesa la primera de sus competencias, que es donde se originan los problemas más interesantes.

Lo primero que llama la atención es la amplitud de competencia del Jurado. Si bien el artículo 64 del Estatuto respeta las competencias de la jurisdicción penal y laboral, no ocurre lo mismo con las competencias de la jurisdicción ordinaria. Como señala acertadamente DE LA CUESTA RUTE, «la amplitud de la competencia del Jurado es discutible, ya que por virtud del principio de legalidad puede llegar a pronunciarse sobre violación de normas jurídicas o sobre atentados a las instituciones sociales fundamentales o sobre lesiones a los derechos de la personalidad. Claro es que en todo caso el Jurado aplica derecho, pero es posible advertir una diferencia sustancial entre la calificación de los hechos a la luz de los principios de veracidad y competencia o a la luz del principio de legalidad. El carácter no excluyente de su competencia respecto de la de los Tribunales no elimina la censura del sistema» (1).

La competencia sancionadora del Jurado, por otra parte, se extiende a todo tipo de actividad publicitaria, tal y como se determina en los artículos 1.º, 2.º y 3.º, este último por exclusión, del Estatuto de la Publicidad. Tal competencia ha sido confirmada por el segundo considerando de la Sentencia de 27 de febrero de 1974 (*Aranzadi*, 899).

La competencia sancionadora del Jurado en lo que respecta al apartado a) del artículo 66 está compartida con el Ministerio de Información y Turismo, ya que el artículo 63 del Estatuto de la Publicidad señala que «corresponde al Ministerio de Información y Turismo la corrección y sanción gubernativa de las infracciones no constitutivas de delito que se cometan en el ejercicio de las actividades publicitarias, de conformidad con los principios establecidos en esta

(1) DE LA CUESTA RUTE: *Régimen jurídico de la Publicidad*, Madrid, 1974, p. 248.

Ley y en las normas reglamentarias de desarrollo de la misma». Las sanciones son pecuniarias.

A mi juicio, y teniendo en cuenta que las sanciones que puede imponer el Jurado en el supuesto del apartado a) del artículo 66 son amonestación o suspensión en el ejercicio de la actividad que no puede exceder de seis meses, lo que ha ocurrido es que la potestad sancionadora en el caso del apartado a) del artículo 66, que debería haberse encomendado al Jurado o al Ministerio, se ha escindido y la sanción económica, la impone el Ministerio; las otras, el Jurado. El sistema es absurdo y el Derecho administrativo sancionador recoge supuestos, como en materia de disciplina del mercado, donde las sanciones se imponen por el mismo órgano que sanciona pecuniariamente. Lo lógico, insistimos, sería haber atribuido la potestad sancionadora, con todas sus medidas represivas, económicas o no, al Jurado o al Ministerio (2).

c) *Procedimiento*

Viene recogido en el capítulo II, lección 1.^a, de la Orden de 31 de julio de 1970, por lo que respecta al supuesto previsto en el apartado a) del artículo 1.^o de la Orden (art. 66 del Estatuto).

El procedimiento ante el Jurado se inicia siempre a instancia de la Junta Central, sea por propia iniciativa sea por acuerdo a demanda o denuncia concreta de tres profesionales. La Junta no es parte, como señala DE LA CUESTA RUTE, ya que el expediente se resuelve en contradictorio entre denunciante y denunciado (3).

Problema básico es el del contenido de la denuncia. A nuestro juicio, el tema no ofrece grandes dificultades, teniendo en cuenta el ámbito de competencia que se le atribuye al Jurado. En este sentido, el contenido de la denuncia será la violación, a través de la publicidad del principio de legalidad, de normas jurídico privadas o jurídico públicas (4).

(2) DE LA CUESTA RUTE señala que «mantener la unidad del ejercicio de la potestad calificadora del acto a través del jurado es más respetuoso con los principios de celeridad y eficacia, que informan el más general de economía procesal y es más acorde con el principio de contradicción y de unidad en las resoluciones. Porque no puede descartarse que una actuación en paralelo produzca diversas resoluciones. La unidad de ejercicio de la potestad se ha venido manteniendo por el Jurado, que no ha dudado, en numerosos fallos, en proponer al Ministerio la imposición de multas como consecuencia de su función calificadora». *Ob. cit.*, página 250.

(3) DE LA CUESTA RUTE: *Ob. cit.*, p. 246.

(4) Ya se ha señalado la exclusión de las cuestiones penales o laborales.

d) *Fallo del Jurado*

Según señala el artículo 20 de la Orden de 31 de julio de 1970, la resolución del Jurado será motivada y deberá contener en su parte dispositiva pronunciamiento sobre existencia o no de la violación denunciada y la determinación, en el primero de los supuestos, de la corrección que se imponga al responsable.

A la vista del ordenamiento jurídico contra el que se estima se ha producido la infracción a través de la publicidad, fallará el Jurado. Ello requiere amplios conocimientos jurídicos en sus miembros, que habrán de determinar, en forma motivada, la existencia o no de la infracción. Es necesario tener muy en cuenta este aspecto a la hora de plantear el tema de la impugnación de los fallos del Jurado.

El fallo del Jurado, bien consiste en amonestación o en suspensión de la actividad publicitaria, no es ejecutivo ni ejecutorio, ya que, de conformidad con el artículo 21 de la Orden de 31 de julio de 1970, la ejecución de la resolución compete al Ministerio de Información y Turismo.

Este planteamiento nos parece absurdo, porque si el Jurado es un órgano administrativo, sus actos son ejecutivos y ejecutorios sin necesidad de que esa ejecutividad y ejecutoriedad tenga que partir del Ministerio de Información y Turismo (5).

(5) Esto lleva a situaciones absurdas, a nuestro juicio. Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo ha entendido en Sentencia de 2 de febrero de 1974 (*Aranzadi*, 549) que:

El otro motivo del recurso, referido a la advertencia de que se suprima de la publicidad la frase generadora de error sobre la calidad del producto, arranca de un equivocado concepto de la amonestación, pues este vocablo, en la acepción jurídica en que se emplea en el artículo 67 del Estatuto de Publicidad, es una sanción cuyo contenido es prevalentemente de intimación, a fin de evitar la repetición de la infracción, y, en consecuencia, el amonestado o apercibido —que son palabras, en esta acepción sancionadora, de equivalente significado— debe cesar en la actividad sancionada; por esto, la adición al pronunciamiento de «amonestación» de la advertencia que motiva la pretensión del recurrente no entraña otra sanción, y es, por el contrario, una repetición innecesaria del contenido intimatorio del apercibimiento o amonestación. (Cuarto considerando.)

El recurrente pedía que se suprimiera de la publicidad la frase generadora de error sobre la calidad del producto. Uno se pregunta para qué sirve el acto de amonestación si no va acompañada de lo que, razonablemente, solicitaba el demandante. En análoga dirección la Sentencia de 13 de diciembre de 1968.

El Jurado Central de Publicidad, en el supuesto contemplado en la Sentencia de 25 de marzo de 1974 (*Aranzadi*, 1533), acordó imponer la sanción de amonestación

e) *Recursos contra las decisiones del Jurado de Publicidad*

1. *Vicios de procedimiento.*—El artículo del Estatuto de la Publicidad determina que contra el fallo del Jurado cabrá recurso ante el Ministerio de Información y Turismo por infracción o inobservancia de las normas procesales de aplicación. (En análogo sentido, el artículo 20 de la Orden de 31 de julio de 1970.)

Posteriormente, y contra la resolución ministerial, cabe recurso contencioso-administrativo. En la Sentencia de 25 de marzo de 1974 (*Aranzadi*, 1533) en la que el abogado del Estado planteaba la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo contra el fallo del Jurado y el fallo del Ministerio de Información y Turismo, negando la naturaleza administrativa del acto, el Tribunal Supremo, después de indicar que el Jurado es un órgano administrativo, indica que:

... Es incuestionable que se halla sometido a la preceptiva jurisdicción procesal establecida para el control de tales actos, máxime no estando tampoco excluido de la relación de los artículos 2,40 de la Ley de esta jurisdicción, de donde surge la necesidad de desestimar, de entrada, la referida alegación de inadmisibilidad, ya que de lo contrario surgiría una *jurisdicción especial privilegiada procedente del control jurisdiccional, que conduciría a situaciones de indefensión, todo lo que pugna con la actividad de un auténtico e integral estado de derecho* (tercer considerando) (6).

2. *Vicios de fondo.*—No cabe la menor duda que la decisión del Jurado puede ser no conforme a derecho sustantivo, y así se estime por el denunciante.

A nuestro juicio, cuando la cuestión sometida al Jurado sea de carácter civil, su resolución no podrá ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que el artículo 2.º de la Ley jurisdiccional excluye el conocimiento de los Tribunales contencioso-

y el deber de introducir de manera ostensible y destacada en la publicidad de determinado producto la palabra *margarina*. La decisión del Jurado fue anulada, pero no en base a que, actuando como lo había hecho, no pudiera acompañar a su amonestación los medios necesarios para que fuera efectiva.

(6) El subrayado es nuestro.

administrativos las cuestiones de índole civil. En estos casos, por tanto, si el denunciante no ve satisfecha su pretensión podrá accionar ante la jurisdicción ordinaria, la cual, creemos, no se verá vinculada por el acuerdo del Jurado, pudiendo fallar de forma diferente a éste, prevaleciendo su fallo.

Todos los demás aspectos sustantivos de la decisión del Jurado sobre los que las partes discuten y entren en la competencia de los Tribunales contencioso-administrativos, podrán ser planteados ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Respecto de si previamente procedería el recurso de alzada ante el Ministerio de Información y Turismo o podría irse directamente al contencioso, previa reposición, creemos que aunque el recurso de alzada se prevé expresamente para vicios de procedimiento, sería más lógico plantear siempre recurso de alzada, porque en los casos de que existieran vicios de fondo y de forma sería absurdo que el Ministerio de Información y Turismo sólo conociera de los segundos.

