

EL JURADO CENTRAL DE PUBLICIDAD

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. NATURALEZA JURÍDICA DEL JURADO CENTRAL DE PUBLICIDAD Y DE SUS ACUERDOS.—3. RÉGIMEN DE RECURSOS: 1.º *Contra resoluciones relativas a violación de principios generales:* a) *Por infracción o inobservancia de normas procesales:* El recurso administrativo. Legitimación. Cuestiones de procedimiento: 1.º Incumplimiento de plazos. 2.º Constitución válida del Jurado. 3.º Declaraciones no sancionatorias. El recurso contencioso-administrativo. b) *Por infracción de norma legal sustantiva.* Improcedencia de recurso administrativo. Sobre la procedencia del contencioso-administrativo. Cuestiones que plantea la escisión de los aspectos de fondo y forma de la resolución del Jurado a efectos de recurso. 2.º *Contra resoluciones del Jurado relativas a controversias entre partes:* Distensión producida al asignar a una institución administrativa un procedimiento de naturaleza privada. Resolución del Jurado, contrato preliminar de arbitraje, compromiso y laudo arbitral. La propuesta de miembros del Jurado y problemas que puede plantear. Actuación del Jurado como arbitraje de equidad. Improcedencia de recurso por infracción de norma sustantiva. El recurso de nulidad ante el Tribunal Supremo: los motivos establecidos en el artículo 1.691.3, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y su aplicación en la materia publicitaria.—CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La transformación, claramente apreciada, de la Sociedad en una sociedad de consumo tenía que determinar el incremento y trascendencia de la actividad publicitaria que, en definitiva, es su paladín, hasta el punto de que toda empresa productora de cualquier género o artículo ha de hacer figurar en el presupuesto de gastos una fuerte partida para el lanzamiento de sus productos, que de otra manera difícilmente podrían llegar a ser conocidos por la ingente masa consumidora, influida en su vida por los *mass media*. El fenómeno publicitario adquiere tal complejidad y volumen económico que lo que en un primer momento fueron simples relaciones entre particulares que en aislados casos patológicos podían ser resueltos por los medios normales de la jurisdicción ordinaria, principalmente en situaciones de competencia desleal, alcanza ya a sectores más amplios y a valores de más elevada estima, que obligan a intervenir al Estado como ordenador y garante de los intereses generales, dando lugar en nuestra patria a la promulgación de la Ley 61/1964, de 11 de junio, que contiene el Estatuto de la Publicidad.

Tres son los sectores afectados por la actividad publicitaria: la colectividad social, los consumidores y los propios fabricantes de bienes o productos, independientemente, claro está, de los propios profesionales. Los intereses que afectan a la colectividad, que tienen carácter público por lo tanto, están protegidos por el *principio de licitud* que impone que la actividad publicitaria no ofenda a las instituciones fundamentales del país, ni lesione los derechos de la personalidad, no atente contra el buen gusto o decoro social y no sea contrario a las leyes, el orden público o a las buenas costumbres. Los del público consumidor están protegidos por el *principio de veracidad*, ya que «como destinatario final de las declaraciones o manifestaciones publicitarias no puede ser inducido a error a través de una publicidad deformada», y *el de autenticidad*, que obliga a evitar la confusión entre afirmaciones que se hagan en cumplimiento de una función general de información y aquellas otras que tienen el carácter interesado de propaganda. El interés de los comerciantes y fabricantes se protege por el *principio de libre y leal competencia*, doctrina ya configurada por la doctrina científica del Derecho Mercantil y el de Propiedad Industrial. Estos principios vienen recogidos en el título II del Estatuto de la Publicidad, artículos 6.º a 10, bajo la rúbrica «Principios generales».

Lógicamente, dichos principios pueden ser infringidos, determinando la necesidad de intervención estatal para reprimir los excesos. Tradicionalmente la represión del acto ilícito se ha efectuado o por los tribunales de la jurisdicción ordinaria, si constituía ilícito penal, por medio de la pena, o por la Administración pública mediante la sanción en los casos de ilícito administrativo. Pero modernamente, la gran complejidad de las cuestiones, sobre todo en el campo de aplicación de principios, ha hecho nacer una tendencia a crear órganos colegiados con participación de los propios profesionales que sean los que adopten las resoluciones pertinentes, con un engarzamiento en la Administración pública cuyos límites en la práctica no siempre se establecen con precisión. Y así tenemos el Jurado de Ética Profesional Periodística (1) y el Jurado Central de Publicidad (2), a los que se asigna la misión de enjuiciar posibles infracciones de principios generales que puedan cometer los profesionales respectivos, mediante el oportuno procedimiento y la aplicación de las sanciones legalmente previstas. Pero mientras el Jurado de Ética Profesional Periodística tiene una composición estable (3), el Jurado Central de Publicidad extrae sus miembros para cada caso concreto, por insaculación de entre los de una lista de treinta miembros elegida por el Pleno de la

(1) La Orden ministerial de 5 de marzo de 1969 aprueba la nueva redacción de su Reglamento.

(2) Artículo 62 de la Ley 81/1964, de 11 de junio, y Orden ministerial de 31 de julio de 1970, que aprueba el Reglamento.

(3) Artículo 2.º de la Orden de 5 de marzo de 1969: «El Jurado de Ética Profesional Periodística estará integrado por un presidente y cuatro vocales.»

Junta Central de Publicidad de entre los propuestos por la Organización Sindical y el Ministerio de Información y Turismo, la vigencia de cuyo nombramiento alcanza tres años (4). Mientras el Jurado de Ética Periodística tiene libertad de iniciativa, el Jurado Central de Publicidad ha de hacerlo por orden de la Junta Central, la cual actúa en forma mixta, de oficio en cuanto a las violaciones de los principios generales precisados en el título II del Estatuto, pero sólo en virtud de petición de parte en lo que se refiere a las controversias que surjan entre partes determinadas como consecuencia de cualquiera de los contratos publicitarios que dicho Cuerpo legal regula en el título IV (5). Y mientras que el Jurado de Ética Profesional Periodística tiene un órgano superior de naturaleza también especial, el Jurado de Apelación (6), ante el que puede recurrir el expedientado o el denunciante, el Jurado Central de Publicidad no cuenta con tal órgano especial y es un tanto confusa y complicada la cuestión de los recursos que contra sus resoluciones puedan interponerse, pues en las que recaigan sobre «controversias de las partes» se remite en el artículo 30 de la Orden de 31 de julio de 1970 a los recursos establecidos en el artículo 30 de la Ley de 22 de diciembre de 1953, y si en lo que se refiere a las resoluciones que impongan corrección por violación a los principios generales de la publicidad, establece el artículo 67 que «contra el fallo del Jurado cabrá recurso ante el ministro de Información y Turismo por infracción o inobservancia de las normas procesales de aplicación», en cambio, nada indica en cuanto a los aspectos de fondo, sobre los que indudablemente cabe error en el Jurado, y

(4) Orden ministerial de 31 de julio de 1970:

Art. 3.º «El Pleno de la Junta Central de Publicidad elegirá por mayoría de votos y del modo previsto en el artículo 82 de la Ley 61/1964, de 11 de junio, treinta personas de acreditada honestidad e integridad profesional, a quienes se reconocerá la cualidad de posibles miembros del Jurado Central de Publicidad. Quince, de la propuesta de treinta formulada por los profesionales a través de la Organización Sindical. Los otros quince, de la formulada, también de treinta, por el Ministerio de Información y Turismo.»

Art. 4.º «Las personas a que se refiere el artículo anterior ejercerán sus funciones por un periodo de tres años. Disfrutarán del derecho al percibo de asistencias y abonos de gastos de desplazamientos en los mismos supuestos y cuantía que los miembros de la Junta Central de Publicidad.»

(5) Artículos 1.º, 8.º y 24 de la Orden ministerial de 31 de julio de 1972.

(6) La Orden ministerial de 5 de marzo de 1969 establece:

Art. 37. «Contra los fallos del Jurado podrá interponerse recurso por el expedientado o el denunciante ante el Jurado de Apelación, dentro del término de diez días naturales a partir del siguiente a la notificación a cada parte.»

Art. 40. «El Jurado de Apelación estará compuesto por un presidente y dos vocales: El presidente será miembro de la carrera judicial, con categoría de magistrado del Tribunal Supremo, y será nombrado por el Ministro de Información y Turismo, a propuesta del de Justicia. De los dos vocales uno será miembro de la Federación Nacional de Asociaciones de la Prensa, en quien concurra la condición de Periodista de Honor, propuesto por dicha Federación; y el otro será funcionario del Ministerio de Información y Turismo, con antigüedad mínima de diez años de servicios. Ambos serán también designados por el Ministro de este Departamento.»

es lógico que el profesional a quien se impone una suspensión de seis meses en el ejercicio de sus actividades que estime no ajustada a Derecho pueda obtener la revisión del acuerdo.

2. NATURALEZA JURÍDICA DEL JURADO Y DE SUS ACUERDOS.

Para llegar a unas rectas conclusiones en este trabajo parece necesario determinar la naturaleza jurídica del Jurado Central de Publicidad en sus dos modalidades de actuación, y la naturaleza jurídica de los acuerdos o resoluciones adoptados.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Jurado Central de Publicidad, el artículo 1.º de la Orden ministerial de 31 de julio de 1970 lo califica como «órgano colegiado de carácter jurisdiccional». Creemos que su conceptualización como órgano administrativo es clara si se tiene en cuenta: 1.º) Que es instituido y reglamentado por disposiciones administrativas. 2.º) Que se establece una vinculación jerárquica con el Ministerio de Información y Turismo, ante cuyo titular se puede recurrir en determinados casos, según el artículo 67 del Estatuto. 3.º) Que la Secretaría del Jurado Central de Publicidad, con arreglo a lo establecido en el artículo 5.º de la Orden de 31 de julio de 1970, está integrada orgánicamente en la Subdirección General de Actividades Publicitarias, constituye su órgano permanente, y su titular será designado por el ministro de Información y Turismo de entre los funcionarios de carrera destinados en el departamento.

No obsta a su carácter de órgano administrativo el hecho de que esté compuesto por particulares a los que se incorpora al ejercicio de una función, que si por su carácter parece privativa de los órganos estatales de estructura tradicional, nada impide que para un mejor cumplimiento se adscriba a dicha tarea a particulares que ofrezcan una mayor idoneidad, situación a la que se podría aplicar las palabras de GARRIDO FALLA (7) cuando dice: «Son los propios intereses públicos cuya titularidad corresponde por definición al Estado los que deben satisfacer con su actividad estas entidades descentralizadas. Son, pues, sólo razones técnicas las que determinan el nacimiento de las personas jurídicas que incluimos en este grupo.»

En cuanto a la naturaleza jurídica de los acuerdos o resoluciones adoptados, hemos de partir de la base de que el Jurado Central de Publicidad es un órgano colegiado jurisdiccional administrativo al que se transfieren misiones que entran dentro de las potestades conferidas a la Administración pública.

Pero al Jurado se le asignan competencias en dos campos distintos que determinan una distinta composición del órgano, un distinto procedimiento y un distinto régimen de recursos, en el que se han pro-

(7) *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1970, p. 347.

ducido trasplantes que no resultan acomodados a la naturaleza de la institución.

Según el artículo 66 del Estatuto y 1.º de la Orden ministerial, el Jurado de Publicidad conocerá:

a) De las violaciones a los principios generales de este Estatuto. Podrá imponer correcciones consistentes en amonestación o en suspensión en el ejercicio de la actividad, que no podrán exceder de seis meses, según establece el artículo 67 del Estatuto.

Como vemos, se trata de actuaciones en ejercicio de la función de policía, que entiende nuestro Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de marzo de 1963 como «función que los órganos de Gobierno llevan a cabo limitando o regulando las actividades de los particulares en aras del bien público, usando, si ello es necesario, medidas de coacción o sanción, como multa, a fin de garantizar este bien público contra peligros o daños que puedan provenir para él de las reconocidas libertades individuales, cuando éstas operan más allá de aquella, reglamentación o de aquellos límites». No cabe duda, pues, del carácter de actividad administrativa de las actuaciones del Jurado en cuanto ejerce una de las potestades más características, como es la potestad correccional.

b) De las controversias que entre partes determinadas surjan como consecuencia de cualquier contrato de actividad publicitaria.

Con este precepto se da un carácter administrativo en materia publicitaria a la figura del arbitraje regulada por la Ley de 22 de diciembre de 1953, a la que se remiten tanto el Estatuto como el Reglamento del Jurado. La decisión que el Jurado adopta no es un acto dictado en ejercicio de la función de policía, ya que no se debe a iniciativa para proteger necesidades públicas de interés general con limitación de la actividad de los particulares; sino que actúa a petición de un particular para obtener una prestación de otro particular. Se trata de una intervención de carácter jurisdiccional en que la Administración, y por atribución legal el Jurado, se erige en árbitro decisor de cuestiones *inter partes privadas*, que presupone o constituye una relación jurídica entre particulares. Como dice TREVES (8), «cuando un acto administrativo concede a un particular un derecho frente a otro particular, impone a este último la correspondiente obligación respecto del primero, creando entre ellos una relación jurídica propia y verdadera. Esta relación entre particulares es de Derecho privado por la obvia razón de que toda relación entre particulares tiene tal carácter jurídico. Pero, en cambio, hay también una relación jurídico-pública que puede surgir precisamente entre uno de esos particulares y la Administración, sobre la base del acto administrativo constitutivo

(8) Cit. por GARRIDO FALLA, *ob. cit.*, p. 431. Vid. sobre el tema RIVERO YSERN, *El Derecho Administrativo y las relaciones entre particulares*. Sevilla, 1969.

de la relación. Puede, por consiguiente, afirmarse que por consecuencia del acto se producen dos consecuencias diversas: una, entre la Administración y un particular; otra, entre este particular y un tercero. El acto administrativo es único en su naturaleza, pero doble en sus efectos». La actuación en sí es plenamente ortodoxa, pero el injerto de la figura jurídica del arbitraje produce unos desfases como consecuencia de la distinta naturaleza jurídica de ambos mecanismos, lo cual se pone de relieve teniendo en cuenta que si el arbitraje puede sustituir al órgano jurisdiccional, sin embargo, no se debe imponer el procedimiento arbitral a las partes, privando a los administrados de las garantías y recursos que les otorga la normativa general del procedimiento administrativo. Así, tenemos que mientras el arbitraje es definido por el artículo 2.º de la Ley de 22 de diciembre de 1953 como «la institución por la que una o más personas dan solución a un conflicto planteado por otras que se comprometen previamente a aceptar su decisión», o sea, que es básico el *forum prorogatum*; la actuación jurisdiccional *inter partes privatas* disfruta de fuero legal, o sea, que la demanda de una de las partes vincula a la otra ante el órgano jurisdiccional, a no ser que las partes hayan pactado expresamente la sumisión a la jurisdicción ordinaria, como establece el artículo 20 del Estatuto, y mientras el artículo 22 de la Ley de Arbitraje establece que «los árbitros habrán de ser designados, en todo caso, de común acuerdo» (9), en el caso del Jurado de Publicidad, según el artículo 24 del Reglamento, se limita la libertad de elección que habrá de recaer entre el rol de miembros en potencia, y en segundo lugar, se proponen tres nombres por cada parte, con lo que lógicamente la insaculación de los tres miembros del Jurado efectivo puede designar los tres propuestos por una de las partes, o, en todo caso, en relación de dos a uno. Por todo ello, parece excesivo que, como dice el párrafo 4.º del artículo 68 del Estatuto, «la resolución del Jurado así constituido producirá todos los efectos que al compromiso reconocen los artículos 16 a 19 de la Ley de Arbitraje».

En conclusión, podemos afirmar que las resoluciones dictadas por el Jurado Central de Publicidad en esta materia tienen el carácter de actos administrativos en cuanto emanan de un órgano administrativo y se refieren a la aplicación de normas administrativas, como lo son las reguladoras de los contratos publicitarios contenidas en el título IV del Estatuto de la Publicidad; pero, sin embargo, este carácter se desnaturaliza desde el momento en que el artículo 30 del Reglamento del Jurado señala como recurso—por remisión al artículo 30 de la Ley de Arbitraje—el de nulidad ante la Sala 1.ª, de lo civil, del Tribunal Supremo, por los motivos del artículo 1.691.3.º de la Ley de En-

(9) Si se trata de un contrato preliminar de arbitraje, según los artículos 9.º y 10 y no hubiera acuerdo, la parte interesada podrá dirigirse al juez pidiendo la formalización del compromiso, con las declaraciones necesarias, entre ellas el nombramiento de árbitros.

juiciamiento Civil, y su ejecución ha de obtenerse del juez de Primera Instancia por el procedimiento de ejecución de sentencias.

3. RÉGIMEN DE RECURSOS.

A la vista de las disposiciones del Estatuto y del Reglamento, vemos que la situación es la siguiente:

1.º *Contra resoluciones relativas a violación de los principios generales:*

- a) *Por infracción o inobservancia de normas procesales: Recurso ante el ministro de Información y Turismo (art. 67 del Estatuto);*
- b) *por infracción de normas legales sustantivas: No está previsto recurso administrativo.*

2.º *Contra resoluciones relativas a controversias entre partes determinadas: Recurso de nulidad ante la Sala 1.ª del Tribunal Supremo por los motivos que establece el artículo 1.691 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

1.º a) *Recurso contra resoluciones dictadas por el Jurado de Publicidad y relativas a violación de principios generales por infracción o inobservancia de normas procesales.*

De conformidad con lo establecido en el artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo, este recurso tiene un carácter especial que podría asimilarse al de alzada, y, por tanto, deberá ser interpuesto en el plazo de quince días hábiles a contar desde el siguiente al de la notificación de la resolución impugnada.

Están legitimados para su interposición los que hayan sido parte en el procedimiento, siendo de resaltar en este aspecto la especialidad contenida en el artículo 8.º del Reglamento del Jurado, que establece que «el procedimiento se incoará por acuerdo de la Junta Central por propia iniciativa o a instancia de tres sujetos de la actividad publicitaria inscritos en el Registro General de Publicidad», lo cual supone que las peticiones suscritas por sujetos no inscritos en el Registro citado o por menos de tres inscritos, tienen el valor de simple denuncia, cuyo contenido podrá informar el criterio de la Junta Central para actuar por propia iniciativa, pero como dice el Tribunal Supremo en su sentencia de 12 de diciembre de 1970, «los denunciante tienen el carácter de agentes de la Administración, y como tales carecen de acción para recurrir e impugnar en esta vía jurisdiccional las resoluciones que aquella dicta, tanto si desestima la denuncia como si no imponen multa o la impuesta lo es en cuantía que el denunciante no considera adecuada a los preceptos legales».

CUESTA RUTE (10) dice que «la Junta, en efecto, puede recibir la denuncia pública sobre la presunta ilicitud de un acto de publicidad cualquiera. Su acuerdo de incoar el expediente dependerá entonces de que se resuelva así mayoritariamente en el seno de la propia Junta. Puede afirmarse.—y a ello se refiere la Ley— que el acuerdo favorable a la incoación constituye una iniciativa propia... Por el contrario, cuando la denuncia provenga de tres profesionales, la Junta no es libre de adoptar el acuerdo de incoación, sino que necesariamente deberá adoptarlo. Hay que reconocer que el trámite resulta entonces bastante innecesario, supuesta la nula participación de la Junta en el procedimiento en cuanto tal». Si estamos plenamente de acuerdo con el citado autor en cuanto al primer párrafo indicado, discrepamos radicalmente en lo que al segundo se refiere, pues en contra de lo afirmado, la Junta Central de Publicidad no está obligada a adoptar acuerdo de incoación, ya que el artículo 10 del Reglamento del Jurado dice en su párrafo segundo que «el acuerdo de incoación o de denegación de la petición deberá dictarse en el plazo de diez días», lo cual demuestra que la Junta es libre de acordar en sentido positivo o denegatorio. Estimamos que la diferencia estriba en que mientras el simple denunciante pone unos hechos en conocimiento de la Junta Central y queda desvinculado del tema, la petición de tres profesionales inscritos en el Registro los constituye en parte en el procedimiento, deben hacer constar en su escrito «la petición de recibimiento a prueba y articulación de la que se proponga», y como a tal parte debe notificársele la resolución que recaiga (11).

Lo anteriormente afirmado plantea el problema de si el acuerdo de la Junta Central denegatorio de la incoación de procedimiento es recurrible. En este aspecto hay que tener en cuenta que este procedimiento es, en definitiva, sancionador, estimando la doctrina científica

(10) En un documentado artículo aparecido en la revista «I. P. Información de Publicidad y de Marketing», núm. 89, febrero 1971.

(11) La Orden ministerial de 28 de septiembre de 1972, resolviendo el expediente de recurso número 644/1972, dice que «si bien el artículo 67, párrafo 2.º, del Estatuto de la Publicidad establece que la incoación del procedimiento «se hará por iniciativa de la Junta Central de Publicidad o por acuerdo de ésta a demanda o denuncia concreta de tres profesionales», nada obsta a que teniendo conocimiento de los hechos la Junta por cualquier medio —incluida una denuncia que carezca de los requisitos reglamentarios— adopte la iniciativa de ordenar al Jurado la incoación del oportuno procedimiento para la comprobación de los mismos y adoptar la resolución a que hubiere lugar. La diferencia estriba en que mientras, en este caso, el denunciante individual se limita a poner unos hechos en conocimiento de la Junta sobre los que ésta es libre de manifestarse y sin que el particular tenga participación en el procedimiento, en el caso de denuncia de tres profesionales la Junta Central queda vinculada a adoptar «acuerdo de incoación o denegación de la petición», como establece el artículo 10, párrafo 2.º, de la Orden de 31 de julio de 1970, y los denunciantes se constituyen legalmente en parte, intervienen en el procedimiento para la práctica de la prueba propuesta, como resulta del artículo 9.º de la misma disposición, se les debe notificar la resolución que recaiga y pueden hacer uso de los recursos pertinentes.»

que el ejercicio de la potestad sancionadora es un derecho subjetivo que la Administración es libre de ejercer o no (12), y nuestro Tribunal Supremo sigue similar criterio en su sentencia de 28 de diciembre de 1970, al afirmar que «si la Administración, que es la garante de la libertad de prensa, previa información reservada, entendió que en las publicaciones realizadas no se había infringido ninguna de las limitaciones a ese derecho, y, por consiguiente, no debía ejercer su potestad sancionadora, obró correctamente al denegar la promoción del expediente sancionador interesado, decisión que sólo a ella le corresponde adoptar». Por ello, la respuesta ha de ser negativa.

En cuanto a las posibles infracciones o inobservancia de las normas procesales que puedan constituir motivo de este recurso, son tan múltiples que exceden de los límites de este trabajo, pero hay que partir del principio general sentado en copiosísimas sentencias del Tribunal Supremo de que «las anulaciones por defectos procesales no deben prodigarse ligándolas a cualquiera de las frecuentes defectuosidades apreciables, sino que deben circunscribirse a los casos de indefensión o imposibilidad carencial de requisitos para la producción de los efectos del acto». (Sentencia de 5 de octubre de 1964.)

Vamos a examinar brevemente tres cuestiones que ofrecen interés, y que son:

1.ª) *Incumplimiento de plazos.*—Como todo procedimiento, el establecido en el capítulo II del Reglamento del Jurado contiene una serie de plazos en que se han de llevar a cabo los distintos trámites. Ya hemos visto antes cómo el acuerdo de incoación o denegación de la petición—en caso de denuncia de tres profesionales—deberá dictarse por la Junta Central en el plazo de diez días, contados desde el siguiente al de la entrada en la Secretaría del escrito de denuncia o del de subsanación de defectos. ¿Quiere esto decir que el incumplimiento de los plazos producirá la nulidad de las actuaciones? Creemos que no, por cuanto ello no produce indefensión, y la misma Ley de Procedimiento Administrativo establece, en su artículo 61.2, que «si la resolución del expediente se dictase transcurridos los seis meses desde el día de su incoación, sin estar debidamente justificado el retraso, los interesados podrán hacerlo constar al interponer el recurso procedente, en cuyo caso la autoridad que conozca el recurso podrá ordenar la incoación del oportuno expediente disciplinario...» Parece conveniente que en caso de incumplimiento de plazos por causa justificada se haga constar cuál sea ésta por el secretario del organismo.

2.ª) *Constitución válida del Jurado.*—La constitución válida del Jurado a efectos de dictar resolución ¿exige inexcusablemente la asis-

(12) «Poseyendo la Administración la potestad de sancionar las infracciones cometidas contra el ordenamiento jurídico administrativo, surge de esta potestad el derecho de imponer la sanción al caso concreto, derecho que puede ser ejercitado o no, según convenga al mejor cuidado de los intereses que tutela.» MONTORO PUERTO, Miguel, *La infracción administrativa*, Barcelona, 1965, p. 342.

tencia de los siete miembros designados, o puede actuar válidamente aun con la ausencia de alguno de ellos?

El artículo 23 del Reglamento del Jurado establece que «en lo no previsto en esta sección se aplicará lo dispuesto en la Ley de 17 de julio de 1958, reguladora del procedimiento administrativo», la cual, al regular, en su capítulo II, los «órganos colegiados», indica, en su artículo 11.1, que «el *quorum* para válida constitución del órgano colegiado será el de la mayoría absoluta de sus componentes». De conformidad con esta argumentación el Jurado estará válidamente constituido en cuanto asistan cuatro de sus miembros, tesis que resulta apoyada por el artículo 19 *in fine* del Reglamento del Jurado, cuando dice, «se procederá a dictar resolución, que precisará el voto favorable de la mayoría de los asistentes», lo cual parece admitir la posibilidad de que no asistan todos los componentes.

Sin embargo, nos inclinamos por la tesis contraria, o sea, la de la necesidad de asistencia de todos los integrantes para que el Jurado se entienda constituido válidamente. Creemos que el acuerdo de un órgano colegiado no resulta del simple recuento de votos de sus componentes, sino que hay una fase previa de deliberación o intercambio de ideas, que puede determinar que la voluntad social resultante en el acuerdo sea distinta a la que cada uno de sus miembros sustentaba con anterioridad a la discusión, y en este aspecto es importante la asistencia de todos sus miembros. Pero es que desde un punto de vista estrictamente legal, esta tesis puede apoyarse en los siguientes argumentos: 1.º) Que el párrafo tercero del artículo 67 de la Ley 61/1964 afirma que «las resoluciones, de las que se dará traslado al Ministerio de Información y Turismo para su ejecución, se adoptarán por mayoría de votos, sin que sea permitido a ningún vocal abstenerse de votar en sentido concreto», lo cual demuestra un marcado interés en que en la formación del acuerdo intervengan la totalidad de sus miembros, el cual se vería frustrado en caso de admitir la posibilidad de ausencias, aún justificadas. 2.º) Que el párrafo 2.º del artículo 4.º del Reglamento del Jurado preceptúa que los miembros «quedan obligados a aceptar, a asistir a todas las reuniones a que fueren convocados y a emitir su voto en sentido concreto», y en su párrafo siguiente, que «la ausencia injustificada a tres sesiones determinará la pérdida de la cualidad de posible miembro del Jurado Central de Publicidad». 3.º) Porque en previsión de posibles casos de imposibilidad de asistencia de alguno de los miembros titulares, el artículo 13 del Reglamento del Jurado previene que se «procederá a insacular diez nombres..., los siete primeros como titulares y los tres restantes como suplentes», con lo que demuestra la intención de que siempre actúe el Jurado completo. 4.º) Porque de admitir la tesis contraria, en virtud de lo establecido en el artículo 12.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, «los acuerdos serán adoptados por mayoría absoluta de asistentes, y dirimirá los empates el voto del presidente», con lo que resulta que el Jurado

podría imponer una sanción de seis meses de suspensión en el ejercicio de las actividades, por el solo voto del presidente y de un vocal, empatados con otros dos vocales.

3.º) *Declaraciones no sancionatorias del Jurado.* — Como indica CUESTA RUTE, «de hecho el Jurado, en numerosos fallos, ha resuelto la suspensión de la actividad calificada de ilícita, y ha sabido distinguir esa intimación con lo que es la amonestación o el apercibimiento en su dimensión punitiva». Efectivamente, no es raro que el Jurado, en su resolución junto a la sanción que estima oportuna, declare el deber de que la empresa sancionada elimine determinados matices en los anuncios o incorpore algún nuevo elemento identificativo del producto. ¿Puede decirse en estos casos que el Jurado se extralimita en sus atribuciones llegando a ordenar la publicidad de la empresa? Ciertamente que todo dependerá de los extremos a que la declaración pueda llegar. Por otra parte, tal declaración parece innecesaria, pues si existen unas circunstancias que se consideren ilegales y que motivan que se imponga una sanción, es claro que dichas circunstancias deben cesar bajo pena de que se considere existente una nueva infracción que determine la imposición de otro correctivo. Pero si, además, produce una declaración, mientras se mantenga dentro de tales límites no parece que pueda estimarse un exceso de atribuciones en el Jurado que determine la nulidad de la resolución dictada, teniendo afirmado el Ministerio de Información y Turismo que «si ciertamente el artículo 67 del Estatuto establece como únicas sanciones imponibles por el Jurado las consistentes en amonestación o en suspensión en el ejercicio de la actividad, no es menos cierto que la referencia «al deber de introducir en la publicidad «la palabra *margarina* que distinga a su producto de cualquier otro», ni supone sanción ni dictar normas reguladoras del desarrollo de una campaña publicitaria, sino simplemente la advertencia de que apreciada la existencia de una infracción en la conducta del sancionado, debe corregirse ésta para evitar la reincidencia en aquélla, pareciendo lógico y necesario que la publicidad de un producto contenga la propia denominación que identifique su naturaleza e impida toda confusión con otros de distinto carácter» (13).

Tramitado el recurso a que nos venimos refiriendo y recaída resolución ministerial desestimatoria, contra ella puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala 3.ª del Tribunal Supremo.

b) *Recurso contra resoluciones dictadas por el Jurado de Publicidad relativas a violación de principios generales, por infracción de norma legal sustantiva.*

Las partes en el procedimiento pueden estimar que la resolución producida por el Jurado no se ajusta a Derecho y que impone inde-

(13) Orden ministerial de 25 de septiembre de 1972, resolviendo el recurso número 644/1972.

bidamente una sanción por considerar erróneamente violado un principio general.

No parece que quepa recurso de alzada, toda vez que el artículo 67 del Estatuto, en su párrafo 4.º, al establecer que «contra el fallo del Jurado cabrá recurso ante el Ministro por infracción o inobservancia de las normas procesales de aplicación», está denegando el recurso por cuestiones sustantivas o de fondo. Cabe afirmar que la Ley no lo niega literalmente, por lo que no hay precepto que prohíba su interposición, postura que no parece admisible por cuanto en tal caso lo normal habría sido que la norma no hiciera referencia alguna al régimen de recursos y que siguieran el general del procedimiento administrativo. Pero desde el momento en que la disposición otorga el recurso por defecto de forma, está distinguiendo con respecto a las cuestiones de fondo, y es bien sabido que *ubi lex non distinguet nec non distinguere debemus*. Por otra parte, tal solución es congruente con el sistema adoptado por la Ley para tutelar el respeto a los principios generales, pues si dado el carácter abstracto y especializado de la materia ha preferido encomendar tal tarea a un órgano colectivo de composición especial que resuelva sobre cuestiones de criterio, resultaría contradictorio que en alzada tal criterio pudiera ser revisado por un órgano administrativo ordinario.

Parece pugnar un tanto con el hábito ordinario, que una resolución sancionadora no pueda ser recurrida en alzada ante el superior jerárquico del órgano que la dictó. Y, sin embargo, así es, ya que el artículo 36 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, establece que: «Pondrán fin a la vía administrativa... 3) Las de... otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa... 5) Las de cualquier autoridad cuando así lo establezca una disposición legal o reglamentaria.» El Tribunal Supremo, en su sentencia de 5 de junio de 1971, revisando la actuación de un órgano muy similar al Jurado Central de Publicidad, como es el Jurado de Ética Profesional Periodística, sienta la doctrina de que «es inherente a la función revisora de esta jurisdicción velar por la pureza del procedimiento para que las actuaciones administrativas se ajusten a los preceptos que la regulan y, especialmente, a los que determinan la competencia de los órganos de la Administración que hayan actuado en dicha vía, por lo que, ante todo, ha de examinarse de oficio si el Ministerio de Información y Turismo es o no el llamado a resolver la cuestión que la parte actora sometió a su conocimiento en vía de alzada y, esto sentado, es manifiesto que el artículo 50 del Estatuto de la Profesión Periodística de 13 de abril de 1967 no permite recurso de alzada contra el fallo que dicta el Jurado de Apelación, puesto que dada la especialidad del procedimiento al que dicho Jurado debe atemperar su actuación, se establece un especial sistema de garantías...; por tanto, el fallo del Jurado de Apelación agota la vía administrativa y causa estado una vez gane firmeza por aplicación de lo dispuesto en dicho artículo 50 y el artículo 36.5 de la Ley de

Régimen Jurídico..., por lo que no es aplicable el sistema de recursos que se establece en el procedimiento administrativo general de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuya Ley, por ser general, pretendió hacer una regulación uniforme de los recursos para, respetando la especialidad de determinadas materias (art. 1.2.º) y las disposiciones posteriores a su vigencia, que establecen un procedimiento especial, como es ejemplo el procedimiento de las actuaciones ante el Jurado de Etica Profesional que no sigue aquel criterio de unidad, porque la especialidad de la materia y las funciones atribuidas a dicho Jurado de Etica Profesional, muy similares de los Tribunales de Honor que juzgan en conciencia sobre cuestiones de hecho, no admite el recurso jerárquico o de alzada ante el Ministro..., por lo que no hay posibilidad de recurrir en alzada contra los fallos del Jurado de Apelación sin que ello suponga quebranto del artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo, el cual exige, para poder recurrir en alzada, que la resolución no ponga fin a la vía administrativa y el fallo del Jurado de Apelación termina la vía administrativa, y, por otra parte, no es aplicable al Jurado de Etica Profesional, por referirse a un supuesto diferente, al caso con el que se enfrenta el citado artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo al establecer que a efectos de admitir el recurso jerárquico los Tribunales y Jurados de Oposiciones y Concursos, se considerarán dependientes de la autoridad que haya nombrado al presidente de los mismos, para recurrir en alzada, pues esta excepción sólo comprende a los Tribunales y Jurados de Oposiciones, únicos a los que el texto del citado precepto se refiere, por lo que tal regla no alcanza y excluye a los demás, y, por lo tanto, no puede extenderse y aplicarse al Jurado de Apelación de Etica Profesional Periodística». Creemos que los anteriores razonamientos son perfectamente válidos para el caso que nos ocupa, con la diferencia de que mientras en el Jurado de Etica Profesional Periodística existe un Jurado de Apelación, en el Jurado Central de Publicidad no existe previsto órgano superior al que recurrir en alzada, y son sus propias decisiones las que ponen fin a la vía administrativa, de acuerdo con lo previsto por el artículo 36 de la Ley de Régimen Jurídico antes citado.

Cierto que se produce la extraña situación de una resolución que pone fin a la vía administrativa en lo que a los aspectos de fondo se refiere y, en cambio, no la pone en lo relativo a las cuestiones de procedimiento, lo cual repercute en problemas sobre la interposición del recurso contencioso-administrativo, que posteriormente examinaremos.

Vista la improcedencia del recurso de alzada por cuestiones de fondo, ¿cabe estimar la procedencia del recurso contencioso-administrativo?

Las circunstancias de que el Estatuto de la Publicidad atribuya competencia para sancionar a un órgano especializado, cuyos componentes no han de tener necesariamente la condición de letrado, y con-

tra cuyas resoluciones no se otorga recurso de alzada más que por defecto de procedimiento, parecen configurar al Jurado Central de Publicidad como un Tribunal arbitral de equidad, que forma criterio discrecionalmente sobre infracción de principios generales de carácter abstracto, y que, por tanto, sus acuerdos no son revisables en lo que al fondo se refiere. Actuaría en forma semejante a como lo hacen los Tribunales de Honor, según la Ley de 17 de octubre de 1941, cuya base 3.ª habla de «resolución favorable o adversa adoptada con arreglo a conciencia y honor por mayoría de votos».

Sin embargo, no creemos admisible tal posición, que incluso estimamos que violaría el principio de seguridad jurídica establecido en el IX de los Principios Fundamentales contenidos en la Ley de 17 de mayo de 1958, artículo 17 del Fuero de los Españoles y 35 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Como dice CUESTA RUTE (14), «la amplitud de la materia sometida al conocimiento del Jurado supone la aplicación de normas jurídicas. No se pronuncia sólo sobre cuestiones de hecho, sino que aplica derecho. Y no sólo el derecho contenido en las normas directamente referidas a la publicidad, sino en otras distintas por virtud «del principio de legalidad». No pa-

(14) Lug. cit. CUESTA distingue dos matices respecto al fondo en la resolución del Jurado: El que se refiere a «la calificación del acto publicitario» y el relativo «al aspecto disciplinario que se traduce en pena tan grave como la de suspensión hasta seis meses de la actividad», dando a entender que mientras «la calificación» no sería revisable, el aspecto disciplinario sí.

Como consecuencia de esta distinción, el citado autor afirma: «Entiendo que lo que la ley ha querido excluir de revisión es la resolución del Jurado en cuanto al fondo en sí, salvo los casos de vicios de forma. Con lo que la pureza de las mismas formas se somete siempre a revisión. Y además se revisan por los cauces generales las resoluciones sancionadoras o punitivas», de lo que parece deducirse que si la resolución contiene sólo una simple declaración de principio sobre la calificación del acto publicitario no será revisable jurisdiccionalmente, y si contiene una sanción podrá revisarse en forma oblicua al revisar las infracciones de procedimiento.

No compartimos la tesis de CUESTA, y ello por los siguientes razonamientos: 1.º Porque tal y como está establecida la normativa jurídica, no es posible efectuar la separación entre «calificación del acto publicitario» y «aspecto disciplinario que se traduce en sanción», toda vez que ésta es una consecuencia insoslayable de aquélla. 2.º Porque la calificación como ilícito del acto publicitario lleva en sí su declaración de acto típicamente antijurídico, y tal vez no se imponga sanción en el caso concreto por concurrir alguna causa de justificación o de exclusión de la culpabilidad, con lo que entonces no sería revisable—según el criterio de CUESTA—, pero el industrial se quedaría con una calificación que, de persistir en su conducta, le haría sancionable, siendo así que puede estimar que existe error en la apreciación del Jurado. Y no olvidemos que la suspensión de una campaña publicitaria supone un grave revés económico. 3.º Porque puede ocurrir que el Jurado haya guardado escrupulosamente las exigencias del procedimiento, con lo que el interesado se vea forzado a utilizar torcidamente los recursos sobre vicios de forma para conseguir una revisión de los aspectos de fondo. 4.º Porque en cualquier caso, parece necesaria una gran claridad en la materia y determinar si un recurso procede o no procede, sin tener que acudir a la habilidad procesal de interponer un recurso de un tipo para que surta efectos en un campo distinto.

rece entonces que debe excluirse de revisión la actuación del Jurado en este orden».

En efecto, basta examinar el título II del Estatuto de la Publicidad para observar que el Jurado maneja y aplica conceptos tan jurídicamente acuñados como la ofensa a las instituciones fundamentales de la nación, los derechos de la personalidad, las leyes, la moral o las buenas costumbres, sobre las que el Tribunal Supremo tiene ocasión de pronunciarse con gran frecuencia. No cabe duda de que si la Administración puede considerar erróneamente como ofensiva a la moral una fotografía o un texto publicado en una publicación periódica, exactamente igual puede ocurrirle al Jurado Central de Publicidad con respecto a una fotografía o texto de carácter publicitario, y no parece admisible que mientras el director del periódico puede obtener la revisión jurisdiccional de la sanción administrativa por infracción de la Ley de Prensa e Imprenta, el sujeto publicitario no pueda acudir a tal revisión de la sanción impuesta por el Jurado por infracción de los mismos conceptos, pero insertos en el Estatuto de la Publicidad.

Cabría afirmar que el silencio del Estatuto respecto a la posibilidad de recurso por infracción legal (siendo así que establece el relativo a las infracciones de procedimiento), viene a suponer una declaración de la improcedencia de revisión por aquellos motivos, dadas las especiales características del Jurado Central de Publicidad. Pero tampoco estimamos admisible tal razonamiento, ya que el apartado f) del artículo 40 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sólo considera como exceptuados «los actos que se dicten en virtud de una Ley que expresamente los excluya de la vía contencioso-administrativa»; afirmando GONZÁLEZ PÉREZ (15) que «la exclusión ha de ser expresa, no existiendo exclusión cuando meramente se señala que «no se dará recurso alguno», ya que como dice el Tribunal Supremo en su sentencia de 17 de mayo de 1960, «la expresión "sin ulterior recurso" sólo cabe interpretarse referida a los recursos en vía gubernativa, sin que pueda privar de ejercitar la acción a un demandante en la vía contencioso-administrativa cuando falta la categórica expresión de quedar excluida precisamente de dicha vía».

Y en lo que se refiere al carácter del Jurado de órgano colectivo que resuelve en equidad, discrecionalmente, hemos de tener en cuenta: 1.º) Que como anteriormente hemos indicado, aplica conceptos netamente jurídicos. 2.º) Que es doctrina generalmente admitida y recogida en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la de la inexistencia de actos discrecionales puros, sino que siempre hay aspectos reglados en todo acto administrativo sobre los que procede la revisión jurisdiccional. 3.º) Que la Orden ministerial de 5 de marzo de 1969, que contiene el Reglamento del Jurado de Ética Profesional Periodística y del Jurado de Apelación, organismo de gran similitud con el Jurado Central de Publicidad, no contiene norma alguna rela-

(15) *Derecho Procesal Administrativo*, t. II, p. 540, Madrid, 1966.

tiva a la posibilidad del recurso jurisdiccional y, sin embargo, ya hemos visto cómo el Tribunal Supremo, en su sentencia de 5 de junio de 1971, revisa uno de sus fallos. 4.º) Que el Tribunal Supremo, en su sentencia de 12 de abril de 1972, al referirse a los dictámenes de la Junta de Censura y Apreciación de Películas—organismo cuyos acuerdos están sin duda impregnados de una mayor discrecionalidad si cabe, que los del Jurado de Publicidad—dice de ella que «en materia de censura tiene que aplicar las normas aprobadas por la Orden ministerial de 9 de febrero de 1963, cuya Comisión, naturalmente, no puede juzgar sobre el valor artístico de la película, sino simplemente sobre si el *filme* comporta secuencias contrarias a la moral o al orden público, a la Patria, a los Principios Fundamentales del Estado, a la Iglesia Católica, su dogma, su moral y su culto, y contra la persona del Jefe del Estado...; en caso de conflicto con los poderes de policía sobre la exhibición o explotación comercial de esa película extranjera en nuestro territorio, el control sólo puede hacerse sobre los motivos determinantes de la prohibición, que es lo que resta examinar por esta jurisdicción para determinar si en la resolución recurrida existió violación del Ordenamiento Jurídico por exceso o desviación de esos poderes de policía...» (16).

Concluimos, pues, reafirmando que si contra los fallos del Jurado Central de Publicidad no procede el recurso de alzada por infracciones legales sustantivas, sí procede, en cambio, el contencioso administrativo. Ciertamente que se podrán dar casos en que las circunstancias concurrentes no hagan fácil la revisión, y, en este aspecto, declara el Tribunal Supremo, en su sentencia de 22 de febrero de 1972, que «si bien la Ley jurisdiccional no excluye de modo absoluto el control de los actos discrecionales, sólo cabe declarar que tales actos no se ajustan a Derecho, cuando resulte acreditada una notoria arbitrariedad, abuso o desviación de poder, como tiene declarado esta Sala, entre otras, en sus sentencias de 7 de diciembre de 1966, 18 de octubre y 15 de noviembre de 1969 y 9 de junio de 1971», pero no cabe duda del derecho que asiste al administrado de someter sus pretensiones al órgano jurisdiccional.

Y la procedencia del recurso jurisdiccional determina la del recurso de reposición que el artículo 52.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa califica como requisito previo a la interposición de aquél. Según dispone el número 2 del citado artículo 52, «se presen-

(16) La Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1972 inadmite un recurso interpuesto contra una decisión del Jurado y la resolución ministerial de la alzada. Se trataba de un caso de violación del principio de veracidad en la publicidad y el Jurado acordó imponer la sanción de amonestación, prohibir la publicidad que se efectuaba, y proponer al Ministerio de Información y Turismo la iniciación de expediente e imposición de una sanción de multa de 250.000 pesetas.

El Tribunal Supremo no ha llegado a entrar en el fondo de la cuestión al inadmitir el recurso por falta de legitimación y de representación en el recurrente.

tará ante el Órgano que hubiere de resolverlo, en el plazo de un mes, a contar de la notificación o publicación del acto con los requisitos a que se refiere el artículo 59». Su finalidad es la de proporcionar una oportunidad al órgano decisorio, para que conocidas las razones que alega el recurrente para solicitar la revocación del fallo impugnado, pueda revisar su propio criterio si lo estima procedente.

Esto crea una extraña y confusa situación desde el momento en que un mismo acto administrativo sufre una escisión en sus aspectos de forma y fondo y origina dos recursos distintos, uno de alzada y otro de reposición, que han de interponerse en plazos distintos, órganos distintos y resolverse también por órganos distintos, lo cual repercute en las dificultades de efectuar una correcta notificación que con arreglo al artículo 79.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ha de contener «la indicación de si es o no definitiva en vía administrativa y, en su caso, la expresión de los recursos que contra la misma procedan».

En realidad el acto no es definitivo en vía administrativa en cuanto cabe el recurso ante el Ministro por vicio de procedimiento o inobservancia de forma, que establece el artículo 67 del Estatuto de la Publicidad. Pero sí lo es en cuanto al Jurado, ya que contra su resolución no cabe recurso jerárquico. ¿Tendrá que advertir la procedencia del recurso de alzada ante el Ministro de Información y Turismo por defectos de forma en el plazo de quince días; y en caso de que renuncie a éste el de reposición en cuestiones de fondo previo al contencioso administrativo ante el propio Jurado en el plazo de un mes? Indudablemente, no puede indicarse que dicha resolución es definitiva en vía administrativa, por cuanto existe un recurso jerárquico aunque limitado a un aspecto parcial. ¿Tendrá entonces la resolución ministerial que resuelva dicho recurso que indicar el carácter definitivo, indicando el contencioso administrativo ante el Tribunal contra la materia resuelta en el mismo recurso —procedimiento—, en el plazo de dos meses, y además el de reposición sobre aspectos de fondo ante el Jurado en el plazo de un mes como previo al contencioso? Fácilmente puede comprenderse la complicada situación jurídica que el sistema produce.

Iure condendo estimamos que procedería ampliar el ámbito del recurso jerárquico para que comprendiera las posibles violaciones tanto de normas adjetivas como sustantivas, bien atribuyendo la competencia para resolverlo al Ministro de Información y Turismo, bien creando un organismo colegiado de apelación dentro del Jurado de Publicidad, a semejanza del Jurado de Ética Profesional Periodística.

Iure condito, el interesado puede adoptar las siguientes posturas:

1.º Si no estima la existencia de vicios de procedimiento, interponer recurso de reposición ante el Jurado Central de Publicidad en el plazo de un mes, haciendo constar su renuncia a ejercer el recurso del artículo 67 del Estatuto de la Publicidad caso de que lo interponga en los primeros quince días, para que no pueda ser rechazado por prematuro.

2.º) Si recurre en alzada ante el Ministro por violación de procedimiento, al serle notificada la resolución denegatoria, indicándole el plazo de dos meses para interponer el contencioso administrativo, debe interponer rápidamente el de reposición por cuestiones de fondo ante el Jurado; toda vez que parece necesario que éste tenga conocimiento de los argumentos del recurso y tenga la posibilidad de revisar su propio criterio, con carácter previo a la intervención jurisdiccional, y como transcurrido un mes desde la interposición sin que se notificase su resolución —dice el artículo 54.1 de la Ley de la Jurisdicción— «se entenderá desestimado y quedará expedita la vía contencioso-administrativa», podrá interponerse este recurso contra ambos aspectos, de fondo y de forma, de la resolución impugnada.

3.º) Interpuesto el de alzada y desestimado, podrá interponerse el de reposición ante el propio Jurado, y abandonando si lo estima conveniente los problemas de procedimiento, centrarse exclusivamente en las sustantivas en los plazos legales a partir de la resolución del citado Jurado.

2.º *Recurso contra resolución del Jurado Central de Publicidad relativas a controversias entre partes determinadas como consecuencia de los contratos de actividad publicitaria.*

Si ciertamente en esta materia el particular encuentra más claro el camino a seguir, ya hemos adelantado, como creemos, que ha existido cierta falta de acertada distinción entre la naturaleza jurídica de distintas instituciones que al mezclarse rechazan sus efectos llegando a producir indefensión en las partes.

Así vemos que, con anterioridad al Estatuto de la Publicidad y Reglamento del Jurado, los sujetos publicitarios que tuvieran una controversia sobre la interpretación o aplicación de los contratos de publicidad, obra o creación publicitaria, de difusión o de tarifa publicitaria o de mediación o comisión publicitaria, podían acudir para resolverla a los siguientes procedimientos:

1.º Acudir a la jurisdicción ordinaria provista de fuero legal, pudiendo utilizar cualquiera de las partes contra la sentencia que recayese, en cuanto a fondo y forma, los recursos establecidos por la Ley de Enjuiciamiento Civil. Las garantías del ciudadano estaban plenamente protegidas.

2.º Acudir al arbitraje privado, para el que es preciso un contrato de compromiso, que el artículo 12 de la Ley de 22 de diciembre de 1953 define como aquel en que «dos o más personas estipulan que una cierta controversia, específicamente determinada, existente entre ellos, sea resuelta por tercero o terceros, a los que voluntariamente designan y a cuya decisión expresamente se someten». El artículo 20 establece que «el nombramiento de árbitros habrá de recaer en Letrados que ejerzan la profesión. No obstante, si las partes estipulan que los ár-

bitros puedan fallar, no con arreglo a derecho sino a su saber y entender, podrán designar a quienes prefieran...», estipulando el 22 que «los árbitros habrán de ser designados, en todo caso, de común acuerdo. No será válido el pacto de deferir a una de las partes, o a un tercero, la facultad de hacer el nombramiento de ninguno de ellos». Y diversifica el régimen de recursos estableciendo el artículo 28 que «contra el fallo que dicten los árbitros en un arbitraje de derecho, procederá sólo el recurso de casación, por infracción de Ley o quebrantamiento de forma ante la Sala 1.ª del Tribunal Supremo», y en el 30 que «contra el fallo que dicten los árbitros en un arbitraje de equidad, sólo cabrá recurso de nulidad ante la Sala 1.ª del Tribunal Supremo, por los motivos y según el procedimiento que se establece en el artículo 1.691, número 3.º, y en los artículos 1.774 a 1.780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil».

Como vemos, el sistema resulta perfectamente congruente. Las partes, en el ejercicio de su omnimoda voluntad se someten expresamente a la decisión de un tercero sobre la controversia existente entre ellas. Este tercero, o terceros, han de ser designados necesariamente de común acuerdo entre las partes, facultándolos incluso para fallar en equidad. Como la causa de otorgarles tan amplia facultad obedece indudablemente a la confianza que tienen en las cualidades de imparcialidad, mesura y prudencia, es lógico que deban aceptar ese criterio, al que libremente se han sometido con anterioridad y que sólo quepa recurso contra los aspectos técnicos del fallo en sí. Pero siempre partiendo de la base de que las partes pueden elegir un arbitraje de derecho, cuya resolución será recurrible por infracción de norma legal.

Los artículos 66 y 68 del Estatuto de la Publicidad vinieron a modificar esta situación. Indudablemente pesó en el ánimo del legislador la realidad del incremento y trascendencia de las actividades publicitarias para moverlo a tipificar los contratos característicos de las mismas; y dada su especialidad, a establecer un órgano que resolviera las controversias que se pudieran producir. Dos caminos pudieron seguirse en este aspecto:

1.º Encomendar a la Administración tal función jurisdiccional decisoria de cuestiones *inter partes privadas*, en ésta, como dice GARRIDO FALLA (17) «sustitución progresiva que en amplias zonas se viene realizando del principio de autonomía de la voluntad por normas de derecho (*ius cogens*)». La petición de una de las partes otorgaría fuero legal a la Administración para entender de la contienda, como pasa, por ejemplo, en el derecho de réplica, y obligaría a la otra parte a la litis. El administrado tendría el régimen normal de recursos del actual procedimiento administrativo, tanto en lo que se refiere a los defectos formales como los sustantivos, y posteriormente el contencioso administrativo ante la Sala 3.ª del Tribunal Supremo.

(17) *Ob. cit.*, p. 429.

El legislador no quiso adoptar esta solución. El campo de la contratación publicitaria es un campo tan mercantil, tan netamente privado, que aún con la fuerte tendencia actual al intervencionismo estatal, hubiera encontrado serias objeciones.

2.º Institucionalizar el arbitraje mediante la creación de un órgano permanente al que pudieran someter las partes de común acuerdo sus diferencias, en forma similar a como en el ámbito internacional se creó el Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya. Sometidas las partes, el órgano arbitral adaptaría su actuación a las normas establecidas en la Ley de Arbitraje de 22 de diciembre de 1953, que regula las de Derecho Privado, incluso con posibilidad de arbitraje de derecho y arbitraje de equidad, y el sistema de recursos que para ambos se establece, ante la Sala 1.ª del Tribunal Supremo.

Es posible que la necesidad de sumisión voluntaria restara eficacia a la actividad del órgano arbitral, aunque habría de ser el mismo el que con el acierto de sus fallos se impusiera en la mente de los profesionales publicitarios como elementos de solución de sus diferencias contractuales. Y en cualquier caso, es esencia del arbitraje la de su libre elección por las partes de común acuerdo, que de no existir impone necesariamente la actuación ante la Jurisdicción ordinaria.

Sistema establecido.—La normativa vigente mezcla los dos sistemas al establecer un órgano de arbitraje permanente, pero al que transfiere la jurisdicción decisoria de cuestiones privadas, con sumisión legalmente presunta de las partes salvo pacto expreso, por los trámites del procedimiento arbitral de equidad y las consecuencias del mismo.

Con esta figura jurídica se quiere incluir en la esfera administrativa la solución de controversias netamente profesionales. Para ello, el artículo 30 del Estatuto establece que «en todos los contratos publicitarios se presumirá pactada la cláusula de sumisión al Jurado de Publicidad, salvo estipulación expresa en contrario». Luego, salvo el caso de que las partes acuerden la sumisión de sus controversias a la Jurisdicción ordinaria o al arbitraje civil, «el procedimiento—dice el párrafo 2.º del artículo 68 del Estatuto—se iniciará por cualquiera de las partes mediante solicitud dirigida a la Junta Central, en la que se fijará la controversia que se somete al fallo y se propondrá la terna a que se refiere el párrafo 3.º del artículo 66. De dicha solicitud se dará traslado a las otras partes para que presten su conformidad o disconformidad a la fijación de la controversia y propongan, a su vez, la terna correspondiente».

Pero como resultaba un tanto violenta la publicitación de una materia de índole tan privada como es la de interpretación y ejecución de contratos entre particulares, aparece un intento de suavizar el problema eludiendo el procedimiento administrativo y remitiendo al de arbitraje privado regulado por la Ley de 22 de diciembre de 1953, a la que se refiere tanto el Estatuto de la Publicidad como el Reglamento del Jurado.

Esta fusión de elementos jurídicos de distinto signo y finalidad ha producido contraposiciones, lagunas, e incluso incongruencias, de difícil solución y que pueden abocar en una quiebra del sistema. Así tenemos:

1.º El último párrafo del artículo 68 del Estatuto establece que «la resolución del Jurado así constituido producirá todos los efectos que al compromiso reconocen los artículos 18 a 19 de la citada Ley» (se refiere a la de arbitraje de 22 de diciembre de 1953). Este precepto presenta las siguientes deficiencias:

a) La resolución no puede producir los efectos del compromiso por la propia y distinta naturaleza de ambas figuras que están en relación de causa a efecto. El compromiso es el acuerdo de someter una controversia a la decisión de un órgano determinado. La resolución es esa decisión a la que se someten. Por tanto, no se puede atribuir a la segunda los efectos del primero, ni, por otra parte, es necesario este forzamiento de las figuras. El compromiso de someter las divergencias en materia publicitaria al Jurado Central de Publicidad viene establecido legalmente, salvo pacto en contrario, por el artículo 30 del Estatuto (18) y, lógicamente, ha de producir todos sus efectos. La resolución del Jurado es equiparable al laudo arbitral previsto en el artículo 27.6 de la Ley de 22 de diciembre de 1953, siguiendo su régimen de recursos y ejecución. Posiblemente el precepto ha querido remachar la idea de sustraer estas divergencias al conocimiento de la jurisdicción ordinaria, ya que el artículo 17 de la Ley de 1953 establece que «el otorgamiento del compromiso impedirá a los jueces y tribunales conocer de la controversia sometida al fallo arbitral», enervando la contradicción que en principio aparece entre la sumisión presunta del artículo 30 y la declaración del artículo 65, ambos del Estatuto, de que «... las cuestiones de naturaleza civil se dirimirán ante los Tribunales ordinarios, sin perjuicio de que los interesados puedan previamente someterlas al Jurado de Publicidad», pero aún en este caso creemos que los efectos del compromiso se debían haber asignado a la sumisión legalmente presunta del artículo 30 y no a la resolución del Jurado, ya que si a una solicitud ante éste el demandado reacciona con una demanda ante la Jurisdicción ordinaria, el antes solicitante y hoy demandado no podrá excepcionar incompetencia en virtud del artículo 19 de la Ley de 1953, ya que no existe la resolución a la que atribuye tal efecto el último párrafo del artículo 68 del Estatuto, sino que sólo podría basarse en la sumisión establecida por el artículo 30 de la misma disposición.

(18) Puede afirmarse que la sumisión presunta equivale al contrato preliminar de arbitraje contemplado en el artículo 6.º de la Ley de 22 de diciembre de 1953. El compromiso correspondería a la situación contemplada en el artículo 68, párrafo 3.º, del Estatuto que indica que el Jurado de Publicidad «a la vista de la solicitud y, de la contestación, determinará la controversia y fijará los demás requisitos exigidos por el artículo 17 de la Ley de 22 de diciembre de 1953».

b) Independientemente de lo expuesto, una futura revisión del Estatuto debería modificar el último párrafo del artículo 68 del Estatuto que estudiamos, ya que en el mismo se afirma que la resolución del Jurado producirá todos los efectos que al compromiso «reconocen los artículos 16 a 19 de la citada Ley», y si se examinan los artículos 16 y 17 de la Ley de 1953, vemos que no contienen en absoluto atribución de efectos, sino exigencia de requisitos para que el compromiso pueda producir efectos, y aún estos requisitos, que son precisos en el compromiso para garantizar la sumisión a lo pactado para obtener el laudo arbitral, están desfasados y son inoperantes en cuanto lo que existe es la verdadera y propia resolución (19).

2.º La mezcla de las técnicas de derecho público y privado puede producir una dificultad de no fácil solución en lo que se refiere a la elección de los miembros que han de componer el Jurado.

Sabido es que, en virtud de lo establecido en el artículo 62 del Estatuto y 3.º del Reglamento del Jurado, el Pleno de la Junta Central de Publicidad elegirá treinta personas de acreditada honestidad e integridad profesional, a quienes se reconocerá la cualidad de posibles miembros del Jurado Central de Publicidad. Planteada una controversia entre partes, el actor propondrá tres nombres elegidos entre los de dicha lista, y la otra parte o partes, propondrán igualmente su terna de las mismas características (art. 68, párr. 2.º del Estatuto y 26 del Reglamento). De entre los incluidos en las ternas se insacularán cinco nombres, de los que los tres primeros se considerarán como titulares y los dos restantes como suplentes (art. 26 del Reglamento), quedando válidamente constituido el Jurado (art. 66, párr. 2.º del Estatuto).

Pero la normativa vigente sólo ha contemplado el caso de que las partes se produzcan con normalidad y no ha previsto solución para el caso de que alguna de las partes incumpla o no ejerza el derecho que

(19) Los citados artículos de la Ley de Arbitraje Civil de 1953 dicen lo siguiente:

Art. 16. El compromiso habrá de formalizarse en escritura pública.

Si se hubiera extendido en documento privado, las partes podrán compelirse recíprocamente a la formalización judicial de que trata el artículo 10 de la presente Ley.

Art. 17. La escritura pública de compromiso habrá de contener:

- 1.º Los nombres, profesión y domicilio de los que la otorgan.
- 2.º Los nombres, profesión y domicilio de los árbitros.
- 3.º La controversia que se somete al fallo arbitral, con expresión de sus circunstancias.
- 4.º El plazo o término en que los árbitros hayan de pronunciar laudo.
- 5.º El lugar en que habrá de desarrollarse el arbitraje.

Las partes podrán facultativamente estipular en el compromiso que los árbitros habrán de fallar, no con sujeción a derecho, sino con arreglo a su saber y entender, y que habrán de pagarse las multas que se fijen en la escritura, como cláusula penal, por el incumplimiento del convenio, en sustitución o con independencia del derecho a pedir su ejecución.

También podrán las partes incluir en el compromiso el pacto de que los árbitros podrán condenar en costas a alguna de ellas.

le corresponde. Así, en caso de que el que pudiéramos llamar demandado no se persone en el procedimiento o se niegue a proponer la terna de nombres para la composición del Jurado, éste no puede constituirse válidamente y, por tanto, no puede actuar. Teniendo en cuenta que la cláusula de sumisión presunta establecida por el artículo 30 del Estatuto, equivale al contrato preliminar de arbitraje, cabría hacer jugar el artículo 9.º de la Ley de 1953, que indica que «los otorgantes de un contrato preliminar de arbitraje quedarán obligados a la realización de cuantos actos sean necesarios para que el arbitraje pueda tener efectos y, en particular, a la designación de los árbitros y a la determinación del tema controvertido. Caso de que alguna de las partes se negare a verificarlo o lo hiciera de modo que resultara inaceptable, la otra parte podrá dirigirse al juez, pidiendo la formalización judicial del compromiso».

Según ello, en caso de que alguna de las partes se negara a proponer la terna para insaculación de los miembros del Jurado, habría que paralizar el procedimiento para que la otra acudiera ante el juez de 1.ª Instancia, según lo prevenido en el precepto que acabamos de citar. No obstante, no creemos que sea de aplicación, por los argumentos siguientes:

a) Porque el Estatuto no contiene cláusula alguna de remisión general a la Ley de 1953 como supletoria, sino que de una manera expresa y concreta se refiere a los preceptos que serán aplicables. Tanto el artículo 68 del Estatuto como el 27 del Reglamento del Jurado, hablan del Jurado «constituido» o «así constituido», que «en sus actuaciones se acomodará a lo prevenido en la Ley de 22 de diciembre de 1953», y cita expresamente los artículos 29 a 31, 16 a 19, 30 y 31 de la citada Ley. Todos ellos se refieren al procedimiento a seguir por el Jurado «ya constituido». Y al referirse el problema que estamos examinando a la fase previa a la de constitución del Jurado, es lógico que no deben aplicarse preceptos cuya aplicación no está prevista.

b) Porque aunque se admitiera la aplicabilidad del precepto, se presentarían dificultades de tipo práctico no fácilmente salvables, por tratarse de implicaciones judiciales colaterales en un procedimiento administrativo. Así tenemos que el artículo 10.4.º, párrafo 2.º, de la Ley de 1953, dice que el juez «si entiende haber lugar a la formalización del compromiso, hará las declaraciones que sean necesarias, entre ellas el nombramiento de los árbitros y la fijación de las cuestiones que se han de resolver», y en el caso que estudiamos nos encontramos con que la fijación de las cuestiones corresponde al Jurado (art. 68, párr. 3.º del Estatuto), y que sobre lo que el juez ha de resolver no es sobre el «nombramiento de los árbitros», sino sobre la propuesta de una terna que ha de servir para el nombramiento de los árbitros juntamente con las restantes propuestas.

c) Porque aunque se salvaran estas dificultades, no cabe duda que ello produciría una gran dilación en la tramitación de un procedimien-

to, una de cuyas características es la de la rapidez en su tramitación. Por ello estimamos que en una futura revisión de la normativa vigente, sería conveniente colmar esta laguna que tal vez pudiera efectuarse con la advertencia al interesado de que en caso de no utilizar su derecho a proponer terna ni recusar a ninguno de los miembros posibles del Jurado, la terna que a él correspondía proponer se formaría por insaculación de tres nombres de la lista de miembros posibles del Jurado, eliminados los componentes de la terna propuesta por la otra parte.

3.º La reglamentación de las controversias sobre contratos publicitarios impone el arbitraje de equidad y elimina el arbitraje de derecho, invirtiendo el sistema de la Ley de Arbitraje. Así vemos que según el párrafo 3.º del artículo 68 del Estatuto «el Jurado de Publicidad... fijará los demás requisitos exigidos por el artículo 17 de la Ley de 22 de diciembre de 1953». Pero mientras que dicho artículo 17 da como normal el arbitraje de derecho al decir que «las partes podrán *facultativamente* estipular en el compromiso que los árbitros habrán de fallar, no con sujeción a Derecho, sino con arreglo a su leal saber y entender», el párrafo 1.º del artículo 68 del Estatuto sienta la afirmación terminante de que «los tres árbitros resolverán conforme a equidad y observarán las disposiciones relativas al arbitraje de equidad contenidas en los artículos 29 a 31 de la Ley de 22 de diciembre de 1953», de lo que resulta que «el procedimiento no tendrá que someterse a formas legales ni ajustarse a derecho en cuanto al fondo» (art. 29) y que contra el fallo no cabe recurso por infracción de norma legal (arts. 28 y 30).

En consecuencia, tenemos que cualquier sujeto publicitario en la controversia surgida sobre un contrato cuyo objeto puede ser de muy elevado volumen económico, puede verse en las siguientes circunstancias:

a) Sometido, como demandado, a un órgano arbitral, siendo limitada su participación en la elección de los miembros.

b) Que para resolver una controversia sobre un contrato —negocio eminentemente jurídico— el órgano fijado actúa conforme a equidad, sin obligación de «ajustarse a Derecho en cuanto al fondo».

c) Que carece de recurso para impugnar el fallo en cuanto al fondo se refiere.

d) Que no tiene medio alguno de corregir la resolución arbitral errónea, pues si bien el artículo 65 del Estatuto establece que «la violación de los derechos individuales, la contravención de las normas sobre competencia desleal en materia publicitaria y las demás cuestiones de naturaleza civil, se dirimirán ante los Tribunales ordinarios, sin perjuicio de que los interesados puedan previamente someterlas al Jurado de Publicidad», el último párrafo del artículo 68 estipula que «la resolución del Jurado así constituido producirá todos los efectos que al compromiso reconocen los artículos 16 a 19 de la citada Ley» —se

refiere a la de arbitraje—, indicando el artículo 19 que «el otorgamiento del compromiso impedirá a los jueces y Tribunales conocer de la controversia sometida al fallo arbitral, siempre que la parte a quien interese invoque el compromiso...».

Creemos que el sistema no constituye una suficiente garantía del derecho de los interesados, cuando además, es de insistir, las cuestiones a ventilar pueden tener una gran trascendencia económica.

Independientemente de estas consideraciones, la realidad positiva vigente está constituida por el artículo 30 del Reglamento del Jurado que indica que «sólo cabrá el recurso a que se refiere el artículo 30 de la Ley de 22 de diciembre de 1953», el cual según dicho precepto es el «de nulidad ante la Sala Primera del Tribunal Supremo, por los motivos y según el procedimiento que se establece en el artículo 1.691, número 3.º, y en los artículos 1.774 a 1.780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil».

Vamos a examinar brevemente los motivos que contiene el artículo 1.691.3.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil como posibles causas del recurso de nulidad, en relación con el tema publicitario y su regulación administrativa. Y así tenemos:

1.º Haber dictado los amigables componedores la sentencia fuera del plazo señalado en el compromiso.

Creemos que no es aplicable este motivo en el caso de actuaciones del Jurado Central de Publicidad, ya que en estas actuaciones no existe la distinción entre el contrato de compromiso entre las partes y el fallo del organismo arbitral—como naturalmente existe en la Ley de Arbitraje—, sino que el último párrafo del artículo 68 del Estatuto estipula que «la resolución del Jurado así constituido producirá todos los efectos que al compromiso reconocen los artículos 18 a 19 de la citada Ley», con lo que es claro que si es la propia resolución la que se considera como compromiso, no puede existir la extemporaneidad que el precepto indica.

2.º Haber resuelto puntos no sometidos a su decisión.

Este motivo no aparece, en lo que a la resolución del Jurado de Publicidad se refiere, con la misma nitidez que en cuanto a la actuación de los árbitros con arreglo a la Ley de 22 de diciembre de 1953, pues mientras el artículo 17 de ésta indica que «la escritura pública de compromiso habrá de contener... 3.º La controversia que se sometió al fallo arbitral, con expresión de sus circunstancias», de donde resulta que de común acuerdo las partes fijan el caso con toda concreción, y no es difícil comprobar si se han resuelto puntos distintos; en cambio, el artículo 68 del Estatuto prescribe que «el procedimiento se iniciará por cualquiera de las partes mediante solicitud dirigida a la Junta

Central, en la que se fijará la controversia que se somete a fallo... De dicha solicitud se dará traslado a las otras partes para que fijen su conformidad o disconformidad a la fijación de la controversia... El Jurado de Publicidad... a la vista de la solicitud y la contestación, determinará la controversia...», luego es claro que, en definitiva, es el Jurado el que determina los puntos de la controversia, incluso con posibilidad de falta de acuerdo de alguna de las partes.

Aunque sea opuesto al sentido y circunstancias observadas por el artículo 1.691.3.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, hay que entender que la procedencia del recurso de nulidad se dará cuando el Jurado haya resuelto puntos distintos a los fijados por él mismo como integrantes de la controversia.

3.º Haber resuelto puntos que, aunque sometidos a su decisión, no fueren de índole civil.

Tampoco será aplicable literalmente este precepto que habrá que adaptar al marco de la competencia atribuida al Jurado por el artículo 66 del Estatuto de la Publicidad, que según su apartado b) es la de conocer «de las controversias que entre partes determinadas surjan como consecuencia de cualquier contrato de actividad publicitaria», precisando el artículo 1.º, apartado b), del Reglamento del Jurado «cualquiera de los contratos publicitarios previstos y regulados en el título IV de la Ley». Por tanto, si el Jurado resuelve sobre puntos de índole civil pero que exceden del campo de los contratos publicitarios, cabrá el recurso de nulidad.

4.º Haber resuelto puntos comprendidos en las excepciones conexas designadas en el párrafo 2.º del artículo 487 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Estimamos que difícilmente pueda darse en la práctica este motivo, pues no parece normal que el Jurado vaya a resolver sobre cuestiones relativas a «derechos políticos u honoríficos, exenciones y privilegios personales, filiación, paternidad, interdicción y demás que versen sobre el estado civil y condición de las personas», que son las contenidas en el número 3.º del artículo 483 de la Ley de Enjuiciamiento Civil a que se remite en el número 1.º del párrafo 2.º del artículo 487, ni tampoco aquellas que «con arreglo a las Leyes, debe intervenir el Ministerio Fiscal», como indica el número 2.º del párrafo citado.

En cuanto al procedimiento de sustanciación del recurso, son de aplicación las normas contenidas en los artículos 1.774 a 1.780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil con las siguientes indicaciones:

1.ª Que cuando el artículo 1.774 ordena que «con el escrito formalizando el recurso de casación contra las sentencias de los amigables compondores se presentará: 1.º El testimonio de la escritura de com-

promiso. 2.º El de la sentencia y su notificación al recurrente. 3.º ...», hay que entender que bastará con la presentación del fallo del Jurado Central de Publicidad, que constituye al mismo tiempo resolución y escritura de compromiso, según el último párrafo del artículo 68 del Estatuto.

2.º Que a pesar de la indicación a la Sala Tercera del Tribunal Supremo que contiene el artículo 1.777, el recurso debe interponerse ante la Sala Primera, en virtud de la modificación orgánica operada en el Alto Tribunal con posterioridad a la promulgación de la Ley rituaría civil.

3.º Que eliminado el carácter administrativo en la relación jurídica, no procede recurso de reposición ante el Jurado, que es característico de la Jurisdicción contencioso-administrativa, sino interponer directamente el de nulidad ante la Sala 1.ª en el plazo de veinte días, a contar desde el siguiente al en que la resolución sea notificada, tal y como establece el artículo 1.776 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

CONCLUSIONES

Como conclusiones del presente trabajo, podemos establecer las siguientes:

A) En cuanto a las actuaciones del Jurado en materia de violación de principios generales de la publicidad, estimamos que sería procedente otorgar plenitud al recurso jerárquico para que pudiera interponerse tanto por defectos de procedimiento como por aspectos sustantivos o de fondo. Bien manteniendo la competencia en el Ministro de Información y Turismo, bien creando la posibilidad de constituir un órgano de apelación dentro del propio Jurado.

B) En cuanto a las actuaciones en materia de resolución de controversias entre partes sería conveniente:

I. Aclarar la confusa situación adoptando uno de los dos siguientes sistemas:

1.º Considerar al Jurado como órgano permanente de arbitraje, al que los interesados pudieran someter libremente y de común acuerdo sus controversias, ajustándose íntegramente a la Ley de 22 de diciembre de 1953. Si no se daba el previo acuerdo entre las partes, habrían de acudir a la jurisdicción ordinaria.

2.º Considerar al Jurado como órgano al que se transfiere la competencia administrativa de resolver cuestiones *inter partes privatas*, previa petición del particular y con facultad de vincular a su fuero a los oponentes. En estos casos se actuaría con arreglo a las normas de procedimiento administrativo y los interesados podrían utilizar el régimen normal de recur-

...sos, bien ante el Ministro de Información y Turismo, bien ante el órgano de apelación que se creara. Con posterior recurso contencioso-administrativo ante la Sala 3.^a del Tribunal Supremo.

II. Introducir las modificaciones precisas en la normativa vigente a efectos:

- 1.º De corregir las referencias que efectúa el artículo 68 del Estatuto, en sus párrafos 3.º y 4.º, a los preceptos de la Ley de 22 de diciembre de 1953.
- 2.º De reglamentar la constitución del Jurado en caso de que una de las partes se abstenga de proponer su terna de miembros.

Francisco SOBRAO MARTÍNEZ

Doctor en Derecho
Profesor Adjunto de Universidad