

**Resumen**

*Interpone rec. de inconstitucionalidad el Gobierno Vasco frente a la Ley 34/1988, General de la Publicidad, y plantea una controversia competencial respecto a los arts. 25 a 28, que forman parte del Título IV de dicha Ley, en el que se plasma la opción del legislador estatal por un sistema jurisdiccional de control de la publicidad ilícita, de entre los dos criterios procedimentales por los que alternativamente se pronuncia la Directiva 84/450/CEE. A juicio del TC, que desestima el recurso, la implantación o establecimiento de un sistema o mecanismo jurisdiccional como medio de resolución de las controversias derivadas, en este caso, del desarrollo de la actividad publicitaria, mediante el cual las partes pueden obtener una decisión que ponga fin a los conflictos surgidos, es materia propia de la legislación procesal, reservada al Estado con carácter exclusivo por el art. 149,1-6º CE, cuya atribución "responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales". Y añade que no resulta distinto el encuadramiento desde el punto de vista competencial de los preceptos impugnados considerados individualmente en atención a sus enunciados.*

**NORMATIVA ESTUDIADA**

- Ley 34/1988 de 11 noviembre 1988. General de la Publicidad
- art.25 , art.26 , art.27 , art.28
- Dir. 450/1984 de 10 septiembre 1984. Publicidad Engañosa
- LO 3/1979 de 18 diciembre 1979. Estatuto de Autonomía para el País Vasco
- art.10.27
- CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
- art.149.1 , art.149.3

**ÍNDICE**

ANTECEDENTES DE HECHO .....	3
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	7
FALLO .....	10

**CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS**

- ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
  - COMPETENCIAS
    - CONFLICTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS
      - Partes
        - Activa
          - Comunidad Autónoma
          - País Vasco
        - Pasiva
          - Estado
      - Positivo
        - Solicitud de declaración de competencia
    - MATERIAS
      - Legislación
  - COMERCIO
    - MERCADO
      - Ordenación del mercado
        - Defensa de la competencia
        - PUBLICIDAD ILÍCITA
          - Protección de los consumidores
          - Derechos

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDO POR CCAA

Respecto de normas del Estado

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Tribunal Constitucional

PROCESOS CONSTITUCIONALES

Recurso de inconstitucionalidad

Acto impugnado

Leyes Ordinarias

Sentencia

Desestimatorias

En general

FICHA TÉCNICA

Procedimiento: Recurso de inconstitucionalidad

Legislación

Aplica art.25, art.26, art.27, art.28 de Ley 34/1988 de 11 noviembre 1988. General de la Publicidad

Aplica Dir. 450/1984 de 10 septiembre 1984. Publicidad Engañosa

Aplica art.10.27 de LO 3/1979 de 18 diciembre 1979. Estatuto de Autonomía para el País Vasco

Aplica art.149.1, art.149.3 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO - COMPETENCIAS - CONFLICTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS - Positivo - Solicitud de declaración de competencia por STC Pleno de 22 julio 2004 (J2004/92359)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 1 marzo 2005 (J2005/40733)

Citada en el mismo sentido por SAP Madrid de 2 junio 2006 (J2006/335611)

Citada en el mismo sentido por SAP Madrid de 29 junio 2007 (J2007/169414)

Citada en el mismo sentido por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 mayo 2007 (J2007/91917)

Citada en el mismo sentido por SAP Granada de 4 abril 2008 (J2008/180402)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Sev) Sala de lo Social de 11 marzo 2008 (J2008/344221)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Sev) Sala de lo Social de 2 octubre 2008 (J2008/346790)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Sev) Sala de lo Social de 19 mayo 2009 (J2009/140481)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Sev) Sala de lo Social de 19 mayo 2010 (J2010/137699)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 16 febrero 2012 (J2012/25984)

NOTAS

"Nota elaborada por el Instituto de Derecho Público y publicada en el Informe Comunidades Autónomas 2003".

Las alegaciones competenciales expuestas por el Gobierno vasco en su recurso se dirigen exclusivamente a intentar la demostración del exceso competencial en el que habría incurrido el legislador estatal al plasmar en el Título VI de la Ley (artículos 25 a 33) la opción por un sistema o procedimiento jurisdiccional, en vez de administrativo, para el control de la publicidad ilícita, sin prever cláusula alguna que excepcione la aplicabilidad de dicha regla en la Comunidad Autónoma actora, que ha asumido competencia exclusiva en materia de publicidad en colaboración con el Estado (art. 10.27 EAPV). Por su parte, el Abogado del Estado entiende que la opción adoptada por el legislador estatal de residenciar las controversias sobre publicidad ilícita en sede jurisdiccional encuentra su cobertura competencial en los títulos que al Estado reserva el artículo 149.1, en sus apartados 1, 6 y 8 ( es decir, condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, legislación procesal y legislación civil). Por su parte el TC, al objeto de centrar el objeto del conflicto niega que sea la norma estatutaria relativa a la defensa del consumidor y usuario el punto de referencia más adecuado para resolver la litis planteada. Pero sí lo es, en mayor medida, el relativo a la publicidad, porque, sin desconocer la conexión entre una y otra regla competencial, en la ordenación de la actividad de los consumidores no sólo quedan afectados sus intereses sino también la de los competidores y muy especialmente, el interés público en el mantenimiento

en el mercado de un orden concurrencial libre y no falseado. Pues bien, en base a estas alegaciones que configuran el sentido del conflicto, el TC constata que en ninguna de las dos listas competenciales de los artículos 148 y 149 de la CE se menciona la publicidad como ámbito material específico. Por tanto, ha de entenderse que esta ausencia legítima de pleno la aplicación de la cláusula residual del artículo 149.3 en favor de atribuir la competencia a la Comunidad Autónoma, cosa que así hace el artículo 10.27 del EAPV. Ahora bien, el sentido de la discrepancia competencial no reside en si el País Vasco tiene o no competencias en materia de publicidad; eso no se cuestiona. Lo que suscita la acción de conflicto es la opción que el legislador estatal tomó de establecer un control de naturaleza jurisdiccional para perseguir las vulneraciones cometidas por acciones de publicidad ilícita. Y se suscita porque la Comunidad Autónoma considera que, en la medida en que su Estatuto establece que las competencias se han de realizar en régimen de colaboración con el Estado, la opción escogida consistente en establecer un control de naturaleza jurisdiccional, elimina las posibilidades efectivas de participación de la Comunidad Autónoma al respecto. Pero es lo cierto que esta forma de control tiene su origen en la libertad de opción que al respecto establece la Directiva del Consejo Europeo 84/450/CEE, entre un control de naturaleza administrativa y otro de carácter jurisdiccional. A este respecto, el legislador ha optado, en el ejercicio de las competencias que le son reconocidas en materia jurídico procesal (149.1. 6ª), por la vía del control jurisdiccional, lo cual no supone extralimitación alguna de su ámbito competencial.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado en este Tribunal el 15 febrero 1989, el Abogado del Gobierno Vasco interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la L 34/88 de 11 noviembre, General de Publicidad.

SEGUNDO.- En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) La representación del Gobierno Vasco comienza por referirse a la evolución normativa en materia de publicidad, destacando como acontecimientos que con mayor relevancia determinan la misma, de una parte, la promulgación de la CE de 1978 y la paralela instauración de una original estructuración territorial del Estado y, de otra, la firma del Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE), así como la efectiva y paulatina integración de nuestro país en ese entramado jurídico-institucional de carácter supraestatal.

En la época preconstitucional, la materia de publicidad, en la que se integra como subgénero la publicidad engañosa -que, a su vez, forma parte de la llamada publicidad ilícita-, se encontraba regulada en una multitud de disposiciones de índole obligatoriamente estatal, que la contemplaban desde una perspectiva instrumental en función de los sectores económicos o de la actividad a los que servía. La Ley 61/64 de 11 junio, por la que se aprueba el Estatuto de la Publicidad respondía a un intento de homogeneizar conceptos y dotar de unas reglas de juego y de una estructura administrativa indispensables al fenómeno publicitario. Con carácter unívoco para todo el territorio nacional, la publicidad que condujera a error era sometida al conocimiento de la Junta Central de Publicidad -órgano administrativo encargado de velar por los principios y normas contenidos en el Estatuto-, así como al del Jurado Central de Publicidad -órgano también de naturaleza administrativa al que correspondía, entre otros asuntos, el conocimiento de las violaciones de los principios generales del Estatuto de la Publicidad-.

Promulgada la CE 1978 y aprobados los Estatutos de Autonomía, las soluciones normativas que a la materia publicitaria se proporcionan difieren de las anteriormente expuestas, en lo que se refiere, al menos, a la homogeneidad absoluta de trato que la había caracterizado hasta la fecha. En efecto, algunas Comunidades Autónomas, entre las que se encuentra la del País Vasco, asumieron competencias exclusivas sobre publicidad y, como subgénero de ésta, sobre la publicidad engañosa, lo que significa que, respetando ciertos criterios que al Estado corresponde fijar, la materia será susceptible en lo sucesivo de mostrarse con rasgos definidores propios. En el ejercicio de la competencia asumida, la CA País Vasco promulgó la L 10/81 de 10 noviembre, de Estatuto del Consumidor y la L 9/83 de 19 mayo, de Ordenación de la Actividad Comercial, en las que se contienen determinaciones atinentes a la materia publicitaria. En concreto, tratándose de la publicidad engañosa, establecen un sistema de control administrativo por parte de las autoridades de la Comunidad Autónoma, sin que tal previsión se haya visto alterada por las disposiciones del Estado, pues en la L 26/84 de 19 julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, se decidió mantener el control administrativo sobre la publicidad engañosa.

La integración de España en la CEE implicó la necesidad de acometer notables esfuerzos de adaptación en el plano normativo, a los que no fue ajeno el sector publicitario, que se vio afectado por la Directiva 84/450/CEE (Diario Oficial de la Comunidad Europea de 19 septiembre 1984, núm. L.250/17). Armonización a la que atendió, en materia de publicidad engañosa, el Gobierno Vasco mediante el DLeg. 5/86 de 9 septiembre, y el D 71/88 de 29 marzo, en los que se ejerció la opción que aquella Directiva Comunitaria requería, inclinándose, una vez más, por el control o garantía administrativa.

Al amparo del art. 149,1-1º, 6º y 8º CE fue aprobada la L 34/88 de 11 noviembre, General de Publicidad. Después de ocuparse de algunas definiciones elementales concernientes a la publicidad y a sus distintos tipos y a la contratación publicitaria, dedica su Título IV al procedimiento a seguir para el ejercicio de las acciones de cesación y rectificación, decantándose, contrariamente a lo establecido por la CA País Vasco y sin establecer reserva de ningún tipo orientada a salvaguardar la opción elegido por ésta, por la alternativa jurisdiccional. Dispone así su art. 28 que "las controversias derivadas de la publicidad ilícita en los términos de los arts. 3 a 8 serán dirimidas por los órganos de la jurisdicción ordinaria". Tal opción implica una mengua definitiva de las funciones que en orden a la intervención fiscalizadora de la publicidad engañosa venía desempeñando la Comunidad Autónoma actora y significa, prácticamente, el agotamiento normativo de una materia sobre la que aquélla dispone de competencia exclusiva, en colaboración con el Estado (art. 10,27 EAPV).

No es ésta, sin embargo, la única extralimitación que se aprecia en la ley impugnada, pues los propios conceptos definidos en los arts. 3, 4, 5, 6 y 7, así como las consecuencias que desde el punto de vista de la propia ley desencadena la incursión de la frontera que separa la publicidad lícita de la ilícita -a la que pertenece la publicidad engañosa- arts. 25, 26 y 27, participan de vicio parejo del que adolece el transcrito art. 28, en tanto en cuanto en ninguno de ellos se ingenia dispositivo alguno que impida la incursión que supone en la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma la general aplicabilidad que, por vocación, acompaña a la ley impugnada.

b) A continuación, el Abogado del Gobierno Vasco alude a la incidencia que la incorporación de España a la CEE ha tenido en el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Afirma, en este sentido, la existencia de una corriente doctrinal prácticamente unánime y generalizada que sostiene que la participación autonómica en la fase descendente de la aplicación de las normas internacionales habrá de responder exclusivamente a las reglas atributivas de competencias que constitucional y estatutariamente se hayan establecido, de tal modo que si en la materia sobre la que se ha normado por un órgano supraestatal es competente la Comunidad Autónoma, el desarrollo de semejante disposición corresponderá al titular interestatal de la competencia. Postura que aún no ha sido corroborada por el Tribunal Constitucional de modo expreso -por cuanto aún no ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto-, pero hacia la que puede apreciarse una cierta inclinación, como lo refleja, a "contrario sensu", la doctrina recogida en la STC 44/82 de 8 julio. En apoyo de esta línea argumental juega, también, el art. 20,3 EAPV, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia para ejecutar los tratados y convenios internacionales en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia, sobre cuyo alcance, en relación con el art. 27,2 del Estatuto de Autonomía para Cataluña, tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la S 58/82 de 27 julio.

A la prosperabilidad de esta postura no empece el que sea el Estado el sujeto responsable hacia la CEE del incumplimiento de lo que se disponga en las Directivas Comunitarias, pues tal eventualidad, además de no sintonizar bien con el comportamiento mostrado al efecto por esta Comunidad Autónoma en materia de publicidad engañosa, encuentra otros cauces de solución más conformes con el actual complejo competencias, como son los propios de la prevención legislativa, más respetuosos, en definitiva, con los títulos materiales de que gozan las Comunidades Autónomas. De modo que no puede entenderse que la indiscriminada regulación estatal relativa a la publicidad engañosa contenida en la ley impugnada obedezca a un título atributivo al Estado como consecuencia de un inexistente trastoque competencial debido a la incorporación de España a la CEE.

c) Por lo que se refiere al contenido y alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma sobre publicidad, el Abogado del Gobierno Vasco no niega toda intervención estatal en la materia, si bien proyectada a otros ámbitos territoriales, en la medida en que en relación con la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas es al Estado a quien compete su regulación, a tenor del forzoso resultado que arroja la necesaria simbiosis de los arts. 148 y 149,3 CE. Esta es la razón por la que afirma no atacar tanto la L 34/88 desde el punto de vista de su contenido, cuanto por la repercusión que produce en la competencia autonómica vasca la inexistencia de una cláusula que excepciona de sus efectos la correlativa competencia autonómica, circunstancia que debería de haberla precisado el propio legislador estatal (STC 15/89 de 26 enero, f. j. 2º a).

El art. 10,27 EAPV atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de "publicidad en colaboración con el Estado". Una deducción apresurada del precepto transcrito, en concordancia con el silencio que mantiene el texto constitucional, podría llevar a pensar que la globalidad de la materia publicitaria, autónomamente considerada, queda reservada a la competencia de la Comunidad Autónoma, siempre que sea respetada la prescripción que adiciona la postrera locución del párrafo reproducido, de que aquel ejercicio lo sea "en colaboración con el Estado".

Sucede, sin embargo, que la publicidad, al modo que es definida por la Directiva Comunitaria, -"toda forma de comunicación realizada en el marco de una actividad comercial, industrial, artesanal o liberal con el fin de promover el suministro de bienes o la prestación de servicios, incluidos los bienes inmuebles, los derechos y las obligaciones"- presenta multitud de implicaciones o, en otras palabras, se trata de un concepto amplio y de contornos imprecisos ante cuya presencia resultará difícil la operación de calificar una norma cuyo designio pueda entenderse que es el que a primera vista parece, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias.

Será necesario, por ello, para incardinar más acertadamente la norma en el adecuado título competencias, atender a la teleología o fin que con ella se pretenda alcanzar (STC 88/86 de 1 febrero, f. j. 4º). Siguiendo este criterio teleológico o finalista, en la publicidad engañosa, además de publicidad en sí misma, se ve involucrado otro título competencial igualmente exclusivo de la Comunidad Autónoma, cual es la defensa del consumidor o usuario (art. 10,28 EAPV), ya que íntimamente ligada a ella está la represión de la publicidad engañosa. Pues bien, ninguna de las dos posibilidades de actuación que al Estado proporciona la definición estatutaria de ambas materias le permite suplantar la competencia autonómica para optar, y llegado el caso desarrollar, por uno u otro de los sistemas de conocimiento y control que la Directiva Comunitaria 84/450 prevé en esta materia.

La participación estatal que asegura el art. 10,27 EAPV, a través de la fórmula "en colaboración", no es susceptible de ser entendida de forma tan omnímoda como para llegar al límite de que el Estado fije, por relación al subgénero de la publicidad engañosa, cual haya de ser el sistema de control que se establezca para su fiscalización. Aquella fórmula encuentra su justificación en la consciencia del legislador estatutario de que la publicidad presenta ciertos aspectos que son de innegable competencia estatal, bien sea por razón de la materia a la que instrumentalmente puedan dirigir su auxilio (publicidad de materiales o productos sanitarios y de aquellos otros sometidos a reglamentación técnico-sanitaria), bien sea en atención a que una normativa que se pretende exhaustiva en materia publicitaria deberá afrontar ciertos extremos que al legislador autonómico no le es dable acometer y que, sin embargo, tradicionalmente se han visto vinculados a ella (contratos publicitarios, propiedad intelectual). Esta es la causa por la que no se atacan en el presente recurso aquellas facetas -muchas, por cierto- de la Ley General de Publicidad que aun regulando una competencia aparentemente exclusiva de la Comunidad Autónoma, encuentran su amparo en la llamada a la "colaboración con el Estado" estatutariamente prevista.

Como se deduce de la doctrina recogida en las SSTC 11/86 de 28 enero, y 186/88 de 17 octubre, una competencia exclusiva, aún cuando lo sea en colaboración con el Estado, es una competencia que ha de ser obligatoriamente ejercida por la Comunidad Autónoma hasta el punto mismo en que haya de producirse el relevo del ejercicio competencial en favor de aquél, sin perjuicio de que, atendida la naturaleza propia de la materia publicitaria, deban arbitrarse medidas adicionales en el plano de la colaboración ejecutiva, tendentes al efectivo control y obstaculización de la publicidad engañosa, en función de cual sea el medio o soporte de comunicación o emisión del mensaje que se utilice.

El otro título competencial que puede poner coto al despliegue normativo estatal en materia de publicidad es el que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia en materia de defensa del consumidor y usuario (art. 10,28 EAPV), íntimamente ligado a la represión de la publicidad engañosa. La competencia autonómica en publicidad engañosa al servicio del consumidor y usuario deberá respetar la competencia estatal sobre la política general de precios, la libertad de circulación de bienes en el territorio del Estado y la legislación sobre defensa de la competencia, a ninguna de cuyas esferas alcanza el irrelevante dato de que la publicidad engañosa sea neutralizada, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, por un control administrativo, a diferencia de lo que con carácter general establece la L 34/88 para aquellas Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencia alguna en la materia. Sobre todo si se tiene en cuenta que los parámetros para calificar a una publicidad como engañosa son tan idénticos que hasta su misma univocidad sólo encuentra comprensible explicación si recordamos que los mismos han sido determinados por una común instancia superior a ambos poderes territoriales, a la que por igual se ven sometidos.

No es atendible, sostiene el Abogado del Gobierno Vasco, la invocación del art. 149,1-1º CE para disculpar la ausencia de una cláusula que exonere de los efectos de la ley, en el puntual aspecto de su art. 28 y cc., a la competencia de la Comunidad Autónoma, pues el derecho de todos los españoles cuyas condiciones básicas de ejercicio han de quedar garantizadas desde la igualdad es, en lo que aquí importa, el derecho a una publicidad cierta y veraz. Este derecho queda igualmente garantizado en lo básico por los poderes públicos -jurisdiccionales en un caso, administrativos en otro- desde el momento preciso en que la defensa se articula en torno a un presupuesto común en ambos sistemas, cual es la definición de publicidad engañosa. De modo que el derecho de los usuarios y consumidores a la publicidad cierta y veraz se configura de igual modo en todo el territorio e idénticas son también las reacciones básicas que, a tenor de la Directiva 84/850, en ambos casos cabe esperar frente a las violaciones que padezca, de forma que resulta cuestión menor cuál haya de ser la instancia llamada a garantizar la igualdad de todos los españoles en su ejercicio. Incluso desde la perspectiva de los deberes cuyo cumplimiento ha de exigirse en iguales condiciones básicas, no resultan más ni menos onerosas las condiciones que en cualquiera de ambos sistemas -jurisdiccional o administrativo- habrá de satisfacer el anónimo anunciante, pues es bien palmario que cualquiera que sea el sistema que "ratione territorii" haya de soportar, la publicidad definida como engañosa y, por tanto, prohibida o susceptible de serlo, responderá a un perfil de características comunes en todo el espacio constitucional. Lo que impedirá afirmar, apriorísticamente al menos, que determinados mensajes publicitarios sufran discriminación en razón a su consideración como engañosos en unas partes del territorio del Estado, por relación a otras en las que tal calificación no se aprecie o pueda en última instancia apreciarse.

Finalmente, de conformidad con la doctrina constitucional, recogida, entre otras, en la STC 37/87 de 26 marzo (f. j. 9º), no es posible compartir la limitación normativa que la ley impugnada ocasiona sobre la competencia autonómica al socaire de la competencia reservada al Estado por el art. 149,1-1º CE. Lo que el citado precepto constitucional reserva al Estado es el establecimiento de las bases que aseguren la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Ello ha de conducir necesariamente a la exigencia de requerir, conectado con la más actual de las interpretaciones que del concepto de bases ha hecho este Tribunal (SSTC 69/88 de 19 abril, f. j. 6º; 13/89 de 26 enero, f. j. 3º), el mayor rigor en la condición formal que dichas normas básicas hayan de tener, lo que impone la observancia, no satisfecha, ni siquiera por natural inferencia, de que la norma establezca de modo expreso e innegable su carácter y vocación de básica, por lo que tampoco puede servir de pretexto para la invasión de la competencia autonómica el alegato de que la opción jurisdiccional plasmada en la L 34/88 se cobija en dicha competencia estatal, al resultar incorrectamente articulada.

Concluye su escrito solicitando de este Tribunal dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de la L 34/88 de 11 noviembre, General de Publicidad, en cuanto establece la eficacia directa de sus preceptos en el ámbito de la CA País Vasco y, en particular, la de sus arts. 3, 4, 5, 6, 7, 25, 26, 27 y 28.

TERCERO.- La Sec. 1ª de este Tribunal acordó, por providencia de 24 febrero 1989, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco; dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con lo establecido en el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Mº Justicia, para que en el plazo de 15 días pudieran personarse y formular alegaciones; así como publicar la incoación del recurso en el "BOE" para general conocimiento.

CUARTO.- Por escrito registrado el 8 marzo 1989, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento. El Presidente del Senado, por escrito presentado el 16 marzo siguiente, interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88,1 LOTC.

La Sec. 1ª, por nuevo proveído de 15 marzo 1989, acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y, en atención a su solicitud, prorrogar en 8 días el plazo concedido para formular alegaciones.

QUINTO.- El Abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 27 marzo 1989, que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) Comienza por realizar algunas precisiones sobre el objeto del recurso, a la vista de la concreta fundamentación del mismo. El suplico de la demanda -afirma- pide la declaración de inconstitucionalidad de toda la ley, "en cuanto establece la eficacia directa de sus preceptos en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco", lo que ninguna relación guarda con su argumentación, que se refiere

fundamentalmente a la opción del legislador estatal de residenciar los conflictos sobre publicidad engañosa en sede jurisdiccional y no en vía administrativa, opción expresamente contemplada y permitida por la normativa comunitaria. La ley contiene además diversas regulaciones en materia contractual que no son impugnadas y ni siquiera aludidas.

Entiende, por ello, que el objeto del recurso, a la vista de su fundamentación, ha de circunscribirse a los arts. 3, 4, 5, 6, 7, 25, 26, 27 y 28 de la ley. Sin embargo, también le suscita dudas el primer grupo de preceptos (arts. 3 a 7), puesto que en ellos se recogen únicamente definiciones generales que parecen ser aceptadas en el escrito de demanda. De forma que los arts. 3 a 7 no se impugnan por sí, sino en conexión con el objeto principal del recurso, que es el art. 28, en cuanto plasma la opción jurisdiccional y no la administrativa. E, igualmente, los arts. 25 a 27 son impugnados por su relación directa con el mencionado art. 28, en cuanto establecen los presupuestos de las controversias derivadas de la publicidad ilícita, configuradas como conflictos civiles.

b) El orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no resulta alterado -sostiene el Abogado del Estado-, (tras señalar las condiciones exigidas para que una Directiva pueda tener efectos directos), por el ingreso de nuestro país en la CEE, ni por la promulgación de las normas comunitarias europeas. Sin embargo, esas normas comunitarias sí tienen influencia en el Derecho interno y a través de ellas se produce la incidencia en la distribución de competencias, no en el orden abstracto establecido por el bloque de la constitucionalidad, sino en cuanto dotan de contenido a los preceptos sobre los que reposa dicho orden y, concretamente, en cuanto pueden fundamentar materialmente normas básicas, título indiscutiblemente estatal.

Así pues, entiende que la obligatoriedad de adaptar y modificar el ordenamiento espacial, como consecuencia de la aprobación de normas comunitarias, producirá de ordinario la necesidad de dictar normas básicas (en el sentido competencial) o de ordenación general, pues tales normas deben de ser cumplidas por igual en todo el territorio de la Nación. Esta generalidad obligatoria no nace de la importancia o esencialidad de la materia, sino de la obligatoriedad de cumplir las exigencias dimanantes del Tratado, del que es responsable el Estado frente a la CEE y no las Comunidades Autónomas. De modo que, admitida la necesidad de adaptar el ordenamiento interno a las normas de la CEE, ello deberá de hacerse a través de normas que necesariamente deberán ser básicas o de ordenación general y, por tanto, competencia del Estado cuando éste la tenga así atribuida en la CE y en los Estatutos.

c) En cuanto al título competencial del Estado para residenciar las controversias sobre publicidad en sede jurisdiccional, afirma que la publicidad está estrechamente relacionada con los derechos de los consumidores y usuarios. El derecho a una publicidad veraz es, sin duda, un derecho de los consumidores en cuanto tal, al que, por estar recogido en el art. 51 CE, resulta aplicable la regla competencial del art. 149,1-1º CE. Aplicabilidad que fue expresamente reconocida por el Tribunal Constitucional en la S 71/82 de 30 noviembre, y, en abstracto, en la STC 15/89 de 26 enero.

Considera, por ello, que la opción adoptada posee carácter básico material, al amparo del art. 149,1-1º CE. En efecto, la trascendencia y alcance de la opción es manifiesta, pues supone una toma de postura en la misma raíz y configuración del derecho a ejercitar, como derecho "inter-privatos", o como derecho subjetivo público, frente a los órganos administrativos. Cambia, en consecuencia, la jurisdicción competente (civil o Contencioso-administrativa); habilita o no potestades administrativas de intervención y sanción; supone un sistema de heterotutela o autotutela; y, en definitiva, prevé un sistema de directa acción judicial frente a un sistema de mediación de órganos administrativos. Las diferencias en la configuración del derecho no pueden ser, pues, de mayor alcance. Igual ocurre con el procedimiento para hacerlo valer y el órgano de decisión. Frente a las garantías exigidas por la Ley de Procedimiento Administrativo y la objetividad de la Administración, se prevé un sistema con las garantías de la legitimidad procesal y la imparcialidad de los Jueces. Uno y otro sistema tienen mayores o menores inconvenientes y ventajas, pero no ofrece dudas que son sustancialmente diferentes y, por tanto, que la opción de uno u otro es una condición básica en la igualdad en el ejercicio de derechos ex art. 149,1-1º CE.

Conclusión que se refuerza si constatamos que, en realidad, el legislador ha establecido "ex novo" una obligación civil, ya que la ley impugnada innova el Derecho Civil, lo que es una competencia inherente a la que al Estado le reserva el art. 149,1-8º CE.

En este sentido, la ley dispone unos presupuestos necesarios para el nacimiento de la obligación que son, de una parte, las definiciones de los arts. 3 a 7 y, de otra, el procedimiento de los arts. 25 a 27, necesarios para la configuración de la misma y su posterior exigibilidad. Establece, también, el cauce de tal exigibilidad, regulándolo como una acción civil (arts. 28 y ss.), al amparo, esta vez, del art. 149,1-6º CE. En todo caso, pues, nos encontramos siempre dentro de las competencias exclusivas del Estado.

En consecuencia, la normativa estatal impugnada se adecua plenamente al orden constitucional de competencias. La alegación de que las normas recurridas no poseen las características de las bases formales se desvanece con facilidad, si se repara que en la Exposición de Motivos se menciona expresamente el art. 149,1-1º, 6º y 8º CE y en la propia materia regulada (civil y procesal), que ni siquiera requiere la condición formal de bases, al ser íntegramente exclusiva del Estado.

Concluye su escrito suplicando de este Tribunal dicte sentencia por la que, con íntegra desestimación del recurso, se declare la plena conformidad a la Constitución de los preceptos objeto del mismo.

SEXTA.- La Sec. 1ª acordó, por providencia de 16 octubre 1989, incorporar a los autos los oficios del Senado y del Congreso de los Diputados y el escrito de alegaciones formulado por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, disponiendo se entregara copia del mismo a la representación procesal del Gobierno Vasco, en atención a su solicitud de 5 octubre.

Contra la citada providencia promovió recurso de súplica el Abogado del Estado, interesando se acordase no haber lugar en ese momento procesal a entregar las copias solicitadas por la parte demandante. Evacuado el trámite de alegaciones conferido a la representación del Gobierno Vasco, el Pleno del Tribunal Constitucional, por A 14 noviembre 1989, desestimó el recurso de súplica interpuesto por el Abogado del Estado.

SEPTIMO.- Por providencia de 17 septiembre 1996, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 19 del mismo mes y año.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Antes de entrar en el examen de las pretensiones deducidas en este recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco frente a la L 34/88 de 11 noviembre, General de Publicidad, es preciso realizar algunas consideraciones para identificar el objeto de la presente controversia competencial, a la vista de su concreta fundamentación.

La representación del Gobierno Vasco en el escrito de demanda se refiere, tanto en su encabezamiento como en la súplica con la que concluye, a la totalidad del mencionado texto legal, cuya declaración de inconstitucionalidad solicita en cuanto no excluye la aplicación directa de sus preceptos en el ámbito de la Comunidad Autónoma y, en particular, pide la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 3 a 7 y 25 a 28. Esta amplitud e indeterminación en la formulación del suplico del escrito de demanda no guarda relación con la fundamentación que en el mismo se esgrime y no puede, en consecuencia, mover a equívoco a la hora de fijar cuál es efectivamente la controversia competencial suscitada.

Los alegatos de la representación de la parte actora se dirigen exclusivamente a intentar la demostración del exceso competencial en el que habría incurrido el legislador estatal al plasmar en el Título IV de la ley (arts. 25 a 33) la opción por un sistema o procedimiento jurisdiccional, en vez de administrativo, para el control de la publicidad ilícita, de la que constituye una modalidad la publicidad engañosa, sin prever cláusula alguna que excepciona la aplicabilidad de dicha regla en la Comunidad Autónoma actora, que ha asumido competencia exclusiva en materia de publicidad en colaboración con el Estado (art. 10,27 EAPV). Con este enfoque carece de sentido pretender la declaración de inconstitucionalidad de toda la ley, ya que ésta, amen de cuanto concierne a la aludida opción, contiene preceptos de muy distinta naturaleza y alcance, que no sólo no resultan efectivamente impugnados, ni afectados por la invasión competencial denunciada, sino que, además, respecto de los mismos, expresamente se reconoce en la demanda que son de innegable competencia estatal. Tal sucede, a título de ejemplo, con la publicidad de materiales o productos sanitarios y de aquellos otros sometidos a reglamentaciones técnico-sanitarias, a la que se refiere el art. 8 de la ley, así como con la regulación de la contratación publicitaria, a la que se dedica íntegramente su Título III (arts. 9 a 24).

En relación con los arts. 3 a 7, que forman parte del Título II, el cual lleva por rúbrica "de la publicidad ilícita" en los que se recogen las definiciones o tipos de publicidad ilícita, la demanda, como señala el Abogado del Estado, se presenta al respecto huérfana de una específica argumentación o fundamentación. Las únicas alegaciones que en la misma se formulan -insistimos- se circunscriben a impugnar, por invasión o menoscabo de la competencia de la Comunidad Autónoma actora, el establecimiento por el legislador estatal de un sistema jurisdiccional de control de la publicidad ilícita; cuestión a la que cabe reconducir la impugnación en tanto que aquellos preceptos, en cuanto acotan negativamente el ámbito de la actividad publicitaria, operan como regla para la calificación como ilícita de la publicidad controvertida.

Y, efectivamente, sobre la opción del legislador estatal por un sistema jurisdiccional de control de la publicidad ilícita, plasmada en el Título IV de la ley, del que el art. 28 constituye su precepto nuclear al residenciar las controversias derivadas de la publicidad ilícita en los órganos de la jurisdicción ordinaria, han versado los alegatos de las partes, negando y sosteniendo, respectivamente, su validez. Procede, en suma, centrar en el citado art. 28, y por conexión en los arts. 25 a 27, el núcleo de la presente controversia competencial, dejando al margen de la misma el resto del contenido normativo de la L 34/88 de 11 noviembre, puesto que, solamente en relación con los mencionados preceptos legales se puede apreciar el grado de concreción suficiente que la doctrina constitucional requiere para entenderlos válidamente impugnados. Acabamos de apuntarlo. Nuestra jurisprudencia no admite que las controversias competenciales sean resueltas desde un plano abstracto y generalizado, que prescinda de contrastar, de manera singularizada, los títulos competenciales invocados y el concreto contenido de cada uno de los preceptos sobre los cuales se proyecta la impugnación (SSTC 147/91, f. j. 4º; 141/93, f. j. 5º).

SEGUNDO.- Tanto el Abogado del Gobierno Vasco como el Abogado del Estado dedican buena parte de sus razonamientos a que los preceptos objeto de la controversia competencial se insertan en una normativa de desarrollo y trasposición de una determinada Directiva de la CEE y, en particular, realizan amplias reflexiones sobre la incidencia en el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la incorporación de nuestro país a la Comunidad Europea. Creen que el ordenamiento interno publicitario se ha visto afectado por la preexistencia de la Directiva del Consejo 84/450/CEE, de 10 septiembre 1984, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa. En concreto, en la mencionada Directiva se faculta a cada Estado miembro a optar por la vía jurisdiccional o administrativa para el control y la solución de reclamaciones en materia de publicidad engañosa.

Sin embargo, a la vista de las cuestiones que se plantean en el presente proceso, y de la misma literalidad de las alegaciones de las partes, cabe concluir que esas reflexiones no tienen relevancia efectiva alguna a la hora de determinar la titularidad de la competencia controvertida. En efecto, la representación del Gobierno Vasco viene a mantener que la necesidad de adaptación de nuestro ordenamiento interno a la normativa europea no tiene que suponer un aumento de las competencias del Estado, por lo que, en la materia de que se trata, han de seguirse los criterios del reparto constitucional y estatutario de competencias. Por el contrario, el Abogado del Estado, aun coincidiendo en que la adhesión de España a la Comunidad Europea no altera, en abstracto, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, viene a afirmar, sin embargo, que la obligatoriedad de adaptar y modificar el ordenamiento espacial, como consecuencia de la aprobación de normas comunitarias, generara de ordinario la necesidad de dictar normas básicas en sentido competencial o de ordenación general, pues las mismas deben ser cumplidas por igual en todo el territorio de la Nación.

A este respecto, conviene recordar que, como este Tribunal ha reiterado en sucesivas ocasiones, "la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de

competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias", ya que "la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la CE y al resto del ordenamiento jurídico como establece el art. 9,1 de la Norma Fundamental" (SSTC 252/88, f. j. 2º; 64/91, f. j. 4º b; 76/91, f. j. 3º; 115/91, f. j. 1º; 236/91, f. j. 9º; 79/92, f. j. 1º; 117/92, f. j. 2º; 80/93, f. j. 3º; 141/93, f. j. 2º; 112/95, f. j. 4º). En consecuencia, son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a las controversias competenciales suscitadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 252/88, f. j. 2º; 76/91, f. j. 3º) y, por consiguiente, la ejecución del Derecho Comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas del Derecho interno, puesto que "no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario (SSTC 236/91, f. j. 9º; 79/92, f. j. 1º). Quiere ello decir, en definitiva, que la presente controversia ha de ser resuelta exclusivamente conforme a las reglas internas de delimitación competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma actora.

TERCERO.- El Letrado del Gobierno Vasco sostiene, en síntesis, que el establecimiento por el legislador estatal de un sistema jurisdiccional de control de la publicidad ilícita, de la que constituye subgénero la publicidad engañosa, sin prever cláusula alguna que excepciona la aplicabilidad de dicha regla en el ámbito de la CA País Vasco, supone una mengua de las funciones que en orden a su intervención fiscalizadora venía desempeñando la actora y significa prácticamente el agotamiento normativo de una materia sobre la que dispone de competencia exclusiva en colaboración con el Estado (art. 10,27 EAPV). En su opinión, la participación estatal que en materia de publicidad asegura el mencionado precepto estatutario a través de la fórmula "en colaboración", no es susceptible de ser entendida de forma tan omnímoda como para que el Estado fije cuál haya de ser el sistema de control que se establezca para la fiscalización de la publicidad ilícita, pues aquella participación estatal encuentra su justificación en la consciencia del legislador estatutario de que la publicidad presenta ciertos aspectos que son de innegable competencia estatal, bien sea por razón de la materia a la que instrumentalmente pueda dirigir su auxilio, bien sea en atención a que una normativa que se pretenda exhaustiva en materia publicitaria deberá afrontar ciertos extremos que al legislador autónomo no es dable entender, bien, en fin, a que deban arbitrarse medidas adicionales en el plano de la colaboración ejecutiva.

Aduce, asimismo, que la posibilidad de actuación que al Estado proporcionan los límites estatutarios a la competencia autonómica en defensa del consumidor y usuario (art. 10,28 EAPV) tampoco puede amparar la opción del legislador estatal, ya que ni a la política general de precios, ni a la libertad de circulación de bienes en el territorio del Estado, ni a la legislación sobre defensa de la competencia afecta de modo alguno el irrelevante dato de que la publicidad engañosa sea supervisada, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, por un control administrativo a diferencia de lo que establece la L 34/88 de 11 noviembre. En este sentido, concluye que no puede invocarse el art. 149,1-1º CE para disculpar la ausencia de una cláusula que exonere la aplicación de los arts. 28 y cc. de la ley en la CA País Vasco, pues el derecho a una publicidad cierta y verídica queda igualmente garantizado por los poderes públicos, jurisdiccionales o administrativos, y, de igual modo, no resultan más o menos onerosas las condiciones que en cualquiera de ambos sistemas, jurisdiccional o administrativo, habrá de satisfacer el anónimo anunciante, ya que la publicidad prohibida o susceptible de serlo responderá a un perfil de características comunes.

Por su parte, el Abogado del Estado entiende que la opción adoptada por el legislador estatal de residenciar las controversias sobre publicidad ilícita en sede jurisdiccional encuentra su cobertura competencial en los títulos que al Estado reserva el art. 149,1 CE en sus aps. 1º, 6º y 8º. En este sentido argumenta que el derecho a una publicidad verídica es sin duda un derecho de los consumidores en cuanto tales, al que, reconocido en el art. 51 CE, resulta aplicable la regla competencial del art. 149,1-1º CE, presentando, a su juicio, la opción de residenciar en vía judicial las controversias sobre publicidad ilícita el necesario carácter básico material, ya que supone una toma de postura en la misma raíz y configuración del derecho a ejercitar, al prever, en definitiva, un sistema de directa acción judicial frente a un sistema de mediación de órganos administrativos. Conclusión que, en su opinión se refuerza, al constatar que lo que en realidad hace el legislador es establecer "ex nova" una obligación civil, lo que encuentra su respaldo en la competencia que en materia de legislación civil reserva al Estado el art. 149,1-8º CE, previendo el cauce y procedimiento para su exigibilidad (art. 25 y ss.), al amparo, esta vez, de la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149,1-6º CE).

CUARTO.- Ciertamente, como sostienen ambas partes en sus respectivos escritos, en la ordenación jurídica de un sector como el que ahora consideramos, el publicitario, pueden resultar involucradas las reglas definidoras de las competencias estatales y autonómicas en otros ámbitos materiales, en los que pudiera resultar comprendida la regulación de algunos aspectos o manifestaciones concretas de la actividad publicitaria, de modo que en la reglamentación de aquel sector es posible que, junto a la regla competencial específica en materia de publicidad, puedan concurrir otros títulos competenciales distintos, debiendo examinarse, en tales casos, cuál de las reglas concurrentes es prevalente y, por tanto, aplicable. En este sentido, el Letrado del Gobierno Vasco, además de la competencia exclusiva "en colaboración con el Estado" que a la Comunidad Autónoma atribuye el art. 10,27 de su Estatuto de Autonomía en materia de publicidad, invoca, en apoyo de su pretensión impugnatoria, la competencia también exclusiva en "defensa del consumidor y del usuario" (art. 10,28 EAPV), acotada por referencia a otras estatales (art. 149,1-11º y 13º CE) y determinados principios constitucionales (arts. 38 y 139,2 CE), al estimar íntimamente ligado a la defensa de los derechos e intereses de los consumidores el control de la publicidad engañosa.

Sin embargo, al objeto de situar con claridad el marco de esta controversia competencial, es preciso afirmar, ya desde ahora, que la norma estatutaria relativa a la "defensa del consumidor y usuario" (art. 10,28 EAPV) no ha de dar criterio para su resolución, dado que, sin perjuicio de otras consideraciones posibles, la conformidad al bloque de constitucionalidad de los preceptos que se dicen viciados de incompetencia ha de ser siempre medida a la luz de las normas competenciales más directas y precisamente afectantes a la materia objeto de regulación, condición que aquí presenta, no aquel título competencial, a cuya amplitud y contornos imprecisos se ha referido en diversas resoluciones este Tribunal (SSTC 71/82, f. j. 2º; 15/89, f. j. 1º; 228/93, f. j. 5º), y sí por el contrario, en principio, el relativo a la publicidad. Sin desconocer la conexión existente entre una y otra regla competencial, así como el hecho de que determinadas



comunicaciones publicitarias pueden suponer un atentado a los derechos e intereses de los consumidores y constituir infracciones en materia de consumo, en la ordenación de la actividad publicitaria y, en concreto, en el control de la actividad publicitaria ilícita, de la que constituye un subgénero la publicidad engañosa, no son sólo los derechos e intereses de los consumidores los tutelados, sino, también, los de los competidores y, muy especialmente, el interés público en el mantenimiento en el mercado de un orden concurrencias libre y no falseado.

En suma: el carácter específico de la publicidad determina que la regla del art. 149,1-1º CE invocada por el Abogado del Estado, en relación con el derecho a la información de los consumidores y usuarios (art. 51 CE), por su más amplio alcance debe ceder a la regla de carácter más específico, en este caso, la relativa a la publicidad.

QUINTO.- Es sabido que ni en la lista del art. 148,1 ni en la del art. 149,1 CE se menciona la publicidad como materia, por lo que ha de entenderse que juega la cláusula residual del art. 149,3 CE, en virtud de la cual las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución corresponden a las Comunidades Autónomas que las asuman en sus respectivos Estatutos. Y, en concreto, el art. 10,27 EAPV atribuye en materia de publicidad a la Comunidad Autónoma actora competencia exclusiva "en colaboración con el Estado".

Sobre esta fórmula estatutaria "competencia exclusiva en colaboración en el Estado", el Tribunal Constitucional tiene declarado, en relación con su utilización respecto a las denominaciones de origen, que es obligada una interpretación integradora de la calificación estatutaria de la competencia autonómica como "exclusiva", que aparentemente no guarda entera coherencia con la locución "en colaboración con el Estado" (SSTC 11/86, 186/88, 209/89, 21/90, 112/95). De acuerdo con la doctrina constitucional elaborada en las resoluciones citadas, resumidamente expuesta, la competencia autonómica exclusiva en colaboración con el Estado no es una competencia compartida conforme a la técnica de bases estatales "versus" desarrollo y ejecución autonómicos, ni tampoco es una competencia concurrente, ni una competencia estatal de coordinación de las competencias autonómicas, sino que implica una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica, sin que ello suponga duplicidades o actuaciones intercambiables; se trata, en definitiva, de una regla de deslinde de funciones consistente en que "lo que puede hacer uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias".

Con fundamento en la doctrina constitucional expuesta, recogida inicialmente en la STC 11/86, el Letrado del Gobierno Vasco sostiene que la competencia estatal de colaboración en materia de publicidad no confiere cobertura suficiente al legislador estatal para que fije el sistema de control de la publicidad ilícita, por lo que, al no haber previsto cláusula alguna que excepciona la aplicación de dicha regla en el ámbito de la CA País Vasco, ha invadido la competencia que a ésta le atribuye el art. 10,27 EAPV. Más, aún en el hipotético supuesto de que no resultase, cuanto menos, cuestionable el aserto en el que se apoya tal conclusión, lo cierto es que no sería por sí mismo suficiente, sin más, para estimar viciados de incompetencia los preceptos impugnados, pues la definición estatutaria de una competencia autonómica sobre una determinada materia como "exclusiva en colaboración con el Estado" no cierra el paso a que, en ciertas regulaciones parciales de la misma, puedan verse afectadas otras competencias del Estado, esto es, que algunos de sus aspectos estén estrictamente relacionados con problemas encuadrables en títulos competenciales reservados al Estado (SSTC 211/90, f. j. 4º; 12/95, f. j. 3º) sobre distintas materias en diferentes números del art. 149,1 CE o, por decirlo en los términos de la STC 15/89, "ante materias que la CE toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía" (f. j. 1º). En este sentido, cobran relieve los títulos competenciales que el Abogado del Estado invoca en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados, por lo que hemos de determinar ahora si éstos se incardinan en la competencia exclusiva en colaboración con el Estado que a la Comunidad Autónoma actora atribuye el art. 10,27 EAPV o, por el contrario, en alguna de las materias que el art. 149,1 CE reserva con carácter exclusivo al Estado, tal como sostiene el Abogado del Estado.

SEXTO.- El grupo de preceptos impugnados -arts. 25 a 28- forma parte del Título IV de la ley, el cual lleva por rúbrica "de la acción de cesación y rectificación y de los procedimientos". En él se recoge, según la Exposición de Motivos, una de las innovaciones más relevantes que introduce el legislador estatal en la ordenación del sector de la publicidad, al decantarse por una opción distinta a la contemplada en el Estatuto de la Publicidad 1964, en el que se atribuía a un órgano administrativo, el Jurado Central de Publicidad, la competencia para entender de las cuestiones derivadas de la actividad publicitaria. Tal opción se plasma en el art. 28 de la ley, precepto en el que la Comunidad Autónoma actora centra su pretensión impugnatoria, que atribuye a los órganos de la jurisdicción ordinaria el conocimiento de las controversias derivadas de la publicidad ilícita, las cuales se tramitarán, según dispone el art. 29, conforme a lo establecido por la Ley de Enjuiciamiento Civil para los juicios de menor cuantía, con las peculiaridades que se recogen en el mencionado artículo, tendentes a adaptar la actividad judicial a las particularidades del fenómeno publicitario. En la vía judicial que instaura la ley, y en tal sentido ha de entenderse el alcance de las controversias a las que se refiere el art. 28, sólo cabe deducir como pretensión principal, sin perjuicio de que puedan acumularse pretensiones derivadas de la misma actividad publicitaria del anunciante cuando por su naturaleza o cuantía no sean incompatibles entre sí (art. 33), la cesación o rectificación de la actividad publicitaria difundida cuando se considere ilícita, cuyo ejercicio resulta compatible con el de las acciones civiles, penales, administrativas o de otro orden que correspondan y con la persecución y sanción como fraude de la publicidad engañosa por los órganos administrativos competentes en materia de protección y defensa de los consumidores y usuarios (art. 32). Por su parte, el art. 25 determina los sujetos legitimados activamente para entablar las acciones de cesación o rectificación frente al anunciante, único sujeto publicitario legitimado pasivamente, y establece como requisito previo al ejercicio judicial de dichas acciones la solicitud al anunciante de la cesación o rectificación voluntaria de la publicidad entendida como ilícita, cuya manera de realizarla regulan, respectivamente, los arts. 26 y 27.

En el Título IV de la ley, en el que se ubican los preceptos impugnados, se plasma, por consiguiente, la opción del legislador estatal, (de entre los dos criterios procedimentales -jurisdiccional o administrativo- por los que alternativamente se pronuncia la Directiva 84/450/CEE, generalizando sus previsiones respecto a la publicidad engañosa a todas las clases de publicidad ilícita), por la vía judicial como cauce para el ejercicio de las acciones de cesación y rectificación. No cabe duda de que las normas recurridas, que configuran un único

bloque normativo con el resto de los preceptos contenidos en el referido Título, se insertan en el ámbito de la legislación procesal, pues la implantación o establecimiento de un sistema o mecanismo jurisdiccional como medio de resolución de las controversias derivadas, en este caso, del desarrollo de la actividad publicitaria, mediante el cual las partes pueden obtener una decisión que ponga fin a los conflictos surgidos, es materia propia de la legislación procesal, reservada al Estado con carácter exclusivo por el art. 149,1-6° CE, cuya atribución "responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales" (SSTC 71/82, f. j. 20; 83/86, f. j. 2°; 123/88, f. j. 3°). En este sentido, no es ocioso recordar que el TC ya tuvo ocasión de declarar en relación con el establecimiento de un sistema de arbitraje, que, en tanto que equivalente jurisdiccional, a través del cual se pueden obtener los mismos objetivos que con la jurisdicción civil, era materia propia de la legislación procesal civil (art. 149,1-6° CE), relacionada, en cuanto a los efectos del laudo arbitral y al sistema de recursos, con la Administración de Justicia (SSTC 15/89, f. j. 9° b; 62/91, f. j. 5°).

No resulta distinto el encuadramiento desde el punto de vista competencial de los preceptos impugnados considerados individualmente en atención a sus enunciados. En efecto, el art. 28, en el que la Comunidad Autónoma actora centra su pretensión impugnatoria, al residenciar en los órganos jurisdiccionales ordinarios las controversias derivadas de la publicidad ilícita delimita o enmarca la competencia de los mismos, esto es, establece una regla de competencia jurisdiccional, cuya determinación corresponde en exclusiva al legislador estatal ex art. 149,1-6° CE (SSTC 159/91, f. j. 4°; 121/92, f. j. 4°). El art. 25 en cuanto, de un lado, determina los sujetos legitimados activa y pasivamente y, de otro, establece la solicitud de cesación y rectificación como requisito previo para entablar ambas acciones en vía judicial, así como los arts. 26 y 27 al disciplinar la forma en que ha de realizarse dicha solicitud, contienen una regulación de naturaleza jurídico-procesal, por lo que es evidente su inserción en el indicado título competencial (SSTC 71/82, f. j. 20°; 83/86, f. j. 2°; 123/88, f. j. 3°).

Cuanto antecede conduce a rechazar las pretensiones deducidas en este proceso constitucional por el Gobierno Vasco, al no apreciarse la extralimitación competencial denunciada ni menoscabo de competencia autonómica alguna.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española, ha decidido:

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Dada en Madrid, a 19 septiembre 1996. Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente.- José Gabaldón López.- Fernando García-Mon y González-Regueral.- Vicente Gimeno González Campos.- Pedro Cruz Villalón.- Carles Viver Pi-Sunyer.- Enrique Ruiz Vadillo.- Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.- Tomás S. Vives Antón.- Pablo García Manzano, Magistrados.