



DIALOGO

ENTREVISTA CON DON PIO CABANILLAS GALLAS, SUBSECRETARIO DE INFORMACION Y TURISMO

Aprobado en las Cortes de julio el Estatuto de la Publicidad, DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA ha considerado de extraordinario interés pedir unas declaraciones a don Pio Cabanillas, Subsecretario de Información y Turismo, sobre este tema, de auténtica actualidad.

1. *¿Cuáles han sido las bases fundamentales de la regulación jurídica de la publicidad en España?*

—Se puede tener la impresión de que el régimen jurídico de la publicidad tiene un marcado carácter administrativo y público, toda vez que su regulación se abre cauce a través de organismos específicos de la Administración pública. Sin embargo, el legislador ha tenido siempre presente que la publicidad constituye una actividad privada inserta en el cuadro del comercio y del Derecho mercantil, entendido éste en su acepción moderna de normas reguladoras de las actividades

humanas que se realizan con una finalidad de lucro, a través de una organización de empresa. No se trata, por consiguiente, de un sistema normativo creado de la nada y por decisión más o menos justificada de un legislador ocasional; por el contrario, se trata de decantar, consolidar y tipificar prácticas que cuentan con amplia vigencia de hecho, especialmente en el mundo profesional. El régimen jurídico de la publicidad surge así de la misma manera que han surgido todas las regulaciones juridico-privadas a lo largo de la Historia: a través de una consolidación de usos y limitándose el legislador a dar nombres jurídicos a realidades ya practicadas o, al menos, fundadas en los hechos.

Una serie de circunstancias felices han permitido que sea España el primer país del mundo en el que se ha consagrado un auténtico régimen jurídico de la publicidad. Los países más adelantados desde un punto de vista legislativo mercantil permanecen todavía, por lo que a la publicidad se refiere, en la fase de la recopilación de usos y de los códigos éticos. En España, gracias a una especial configuración del mundo de los negocios, al crecimiento y desarrollo ingentes de la industria y del comercio, y a una actitud política decididamente abierta a la liberalización en el mejor sentido de la palabra, ha sido posible la feliz realización de un Estatuto privatista de la publicidad. El Derecho de la publicidad, por consiguiente, constituye un régimen jurídico que consagra realidades ampliamente practicadas o intensamente deseadas en el mundo de los negocios. El paulatino desarrollo del Estatuto de la Publicidad permitirá tal vez algún día hablar de un Derecho publicitario, que se encuadrará en los marcos tradicionales del Derecho mercantil, del Derecho industrial, del Derecho de la economía y del Derecho de los negocios. Cualquier profesional o persona entendida en estas cuestiones está en condiciones de reconocer los adelantos que esta nueva regulación supone, lo mismo en el terreno de los principios teóricos que en el de las consecuencias prácticas.

2. *¿Cuál es, en resumen, el contenido del Estatuto de la Publicidad?*

—La publicidad ha determinado el nacimiento de una compleja red de intereses entrelazados y, a veces, contrapuestos: intereses de los medios, de las agencias, de los anunciantes, de los técnicos en publicidad y del público en general; el Estatuto pretende, ante todo, dar soluciones a los posibles conflictos de esos intereses, buscando unos

cauces flexibles por los que pueda discurrir fácilmente la fuerza expansiva del fenómeno mismo.

Desarrollando tales premisas orientadoras, el Estatuto se compone de 71 artículos, tres disposiciones transitorias y dos adicionales, todo ello distribuido en siete títulos. El primero de éstos regula el ámbito de aplicación de la Ley, emprendiendo en su artículo 2.º la ardua tarea de definir qué se entiende por actividad publicitaria; en el título segundo se fija claramente, frente a formulaciones vagas o imprecisas, la norma de que la publicidad ha de regirse siempre por los principios de licitud, veracidad, autenticidad y libre competencia. Licitud significa que la publicidad no ofenderá a las instituciones fundamentales del país, no lesionará los derechos de la personalidad, no atentará contra el buen gusto y el decoro social ni será contraria a las leyes, al orden público o a las buenas costumbres; el principio de veracidad no sólo asegura la verdad del contenido publicitario, sino que constituye además una garantía para el consumidor, el cual no debe ser inducido a error por una publicidad tendenciosa; la autenticidad supone un claro deslinde entre información y publicidad en el seno de los medios de difusión; finalmente, la libre competencia se inspira en la convicción de que el Estatuto de la Publicidad ha procurado respetar al máximo la libertad industrial, la libertad de la persona y la libertad de la empresa, lo que se traduce en una decidida defensa de la lealtad en la competencia.

El título tercero regula todo lo relativo a los sujetos de la actividad publicitaria: Agencias, Agentes, Estudios y Exclusivas de publicidad; la finalidad esencial del Estatuto ha sido la de evitar la existencia de supuestos híbridos o mixtos que se traducirían inevitablemente en aspectos de competencia desleal, siendo especial preocupación del Estatuto la regulación de las exclusivas de publicidad, que suponen evidentemente una restricción de origen contractual de la libre competencia y, lo que es más grave, una desnaturalización de la verdadera esencia de la empresa publicitaria, haciendo existir un intermediario más entre el anunciante y el medio difusor: el Estatuto no ha prohibido las exclusivas, pero establece un régimen clarificador de su verdadera naturaleza, con lo que la exclusiva queda asimilada, a todos los efectos y según los casos, a los medios o a los anunciantes.

Los problemas de la profesión publicitaria, de la formación de futuros técnicos de publicidad, a través de una entidad oficial especializada, constituyen el contenido de los artículos siguientes, que han sido posteriormente objeto de desarrollo reglamentario.

El título cuarto regula los contratos publicitarios, estableciendo

unas reglas generales para todos los contratos y unas normas especiales que tratan de tipificar, inspirándose para ello en la realidad social y económica, una serie de contratos en particular. Uno de los aspectos más llamativos de la parte general es sentar las bases de un control de la campaña por el anunciante, lo que abre el camino para llegar, mediante acuerdos entre los interesados, a un completo sistema de control de difusión o tirada, que se llevará a cabo en su día a través de un organismo técnico cuya absoluta independencia de la Administración queda garantizada. En la parte especial son de destacar el contrato de publicidad u orden publicitaria, el contrato de obra o de creación publicitaria, el contrato de difusión o de tarifa publicitaria y el de mediación o comisión publicitaria.

El séptimo y último título del Estatuto se refiere a la defensa de las creaciones publicitarias; independientemente de la general defensa del derecho de autor, se plantea el problema de defender las simples ideas publicitarias contra las posibilidades de plagio; se trata de derechos sobre bienes inmateriales que la técnica moderna designa con el nombre de derechos conexos o accesorios al derecho del autor, previniéndose un desarrollo de los preceptos que sientan estas avanzadas construcciones jurídicas, a través de una acción conjunta de los Ministerios de Industrias y de Información y Turismo.

3. *¿A qué órganos se encomienda la aplicación del Estatuto y cuáles son sus finalidades sociales?*

—Precisamente los títulos quinto y sexto del Estatuto se ocupan de la selección de los órganos a quienes se encomienda la aplicación y puesta en práctica del mismo, que ha respetado las actuales competencias de organismos de naturaleza jurisdiccional o administrativa, pero los ha completado y desarrollado con la creación de la Junta Central y del Jurado Central de Publicidad. La Junta Central se configura como un organismo dependiente del Ministerio de Información y Turismo, pero compuesto no sólo de miembros de la Administración pública, sino también de profesionales designados a través de la Organización Sindical y personas de reconocida experiencia en materia publicitaria. La Junta Central es en primer lugar un órgano de la Administración consultiva y tiene además por función específica la de velar por el exacto cumplimiento de los principios y normas vigentes en materia de publicidad.

El Jurado, por su parte, es una pieza de extraordinaria importancia en el conjunto del sistema normativo de la publicidad. Permitirá en su

día resolver los conflictos surgidos en este campo merced a la intervención de los propios profesionales, por lo que se inserta en la línea del llamado «arbitraje de equidad» según la Ley de 22 de diciembre de 1953, y ejercerá también una función sancionadora de las violaciones a los principios del Estatuto, en un ágil procedimiento que es iniciado por la Junta y resuelto por el Jurado, contra cuyas decisiones cabe recurso al Ministerio, que también se encarga de la ejecución de los laudos emitidos por el Jurado.

El Estatuto, en resumen, como primer paso legislativo, no puede tener la virtud taumatúrgica de «ser desfacedor» de todos los entuertos publicitarios, pero ha sentado las bases para que las reglas de este juego sean honestas, claras y limpias. Ofrecerá a los hombres que trabajan en la publicidad un *status* profesional sociológicamente digno y estable, permitirá a las agencias la auténtica selección del cliente sin temor a competencias desleales, proporcionará a los medios de difusión la posibilidad de elevar el nivel de su publicidad en virtud de los estudios y programaciones de las Agencias y, por último, ofrecerá al público —destinatario final de toda norma— una mayor capacidad de selección de los productos.

4. *¿Qué aparato estructural ha surgido como consecuencia del nuevo sistema normativo?*

—Hemos aclarado ya que el Derecho de la publicidad constituye un régimen jurídico eminentemente privatista, con las limitaciones lógicas derivadas de la creciente expansión del Derecho de la gran empresa y de la economía que, por afectar a sectores interesados cada vez más amplios, han de situarse necesariamente a mitad de camino entre las tradicionales esferas privada y pública, cada vez más difíciles de distinguir en el mero plano teórico. Como tal derecho predominantemente privado, el principio dispositivo campea a todo lo largo del Estatuto, en el que las disposiciones de carácter coactivo se han reducido a un mínimo imprescindible. En la misma línea podemos decir que se trata de un Derecho de evidente repercusión patrimonial y económica, que la Administración concibe en función de un futuro y completo Estatuto de la Información, de manera que el régimen jurídico de la publicidad es el dispositivo que permitirá sentar las bases sociológicas y económicas de las empresas informativas privadas, cuya fuerza y buen funcionamiento es la base inicial que puede hacer posible un completo régimen de libertad de prensa.

Los instrumentos técnicos que el Estatuto de la Publicidad ha

creado para llevar a la práctica esta completa regulación de la publicidad son, sustancialmente, los siguientes: el Servicio de Actividades Publicitarias, dependiente de la Subsecretaría de Información y Turismo; el Instituto Nacional de Publicidad, en el que se encuadra la Escuela Oficial de Publicidad; y previstas en el Estatuto de la Publicidad, pero carentes todavía de un adecuado desarrollo reglamentario, existirán unidades administrativas como el Registro General de Publicidad encuadrado en el Servicio de Actividades Publicitarias, organismos jurisdiccionales permanentes como el Jurado Central de Publicidad, de carácter arbitral, que brindará al régimen de la publicidad una gran agilidad de actuación y, secundariamente, un fondo de doctrina jurisprudencial; por último, la Junta Central de Publicidad, que constituirá una equilibrada unión de los sectores públicos y privados interesados en la materia y que vendrá a ser el vértice del régimen completo de la publicidad española.

5. *¿Qué alcance tiene, pues, la acción administrativa en esta materia?*

—Decididamente privatista y liberalizador, el régimen de la publicidad no deja de prever una necesaria intervención estatal y concretamente una acción administrativa que adopta las tres formas típicas de policía, fomento y servicio público; este último, concebido en beneficio de la profesión, adopta fundamentalmente caracteres docentes y de investigación.

La actividad directa de la Administración en funciones de concurrencia está lejos de la mentalidad inspiradora del Estatuto de la Publicidad. En ningún momento se ha pretendido constituir una gran agencia de publicidad y propaganda estatal; por el contrario, el régimen especial de la publicidad pretende únicamente brindar un cauce más claro y más justo al libre juego imperante en el mercado. La publicidad se articula en el seno del Derecho industrial, entendido éste no en su estrecha referencia tradicional a las llamadas propiedades especiales, sino en una más amplia regulación de la libre concurrencia. Los autores del Estatuto de la Publicidad creen en la libertad de comercio y en esta creencia limitan la acción administrativa a un control flexible y comprensivo que utiliza sólo la sanción en último término y para castigar las faltas cometidas contra las reglas de juego limpio establecidas en el Estatuto. Secundariamente, y convencida de la importancia de la publicidad en el mundo informativo, la Administración pública ha tenido en cuenta la posibilidad de un

desarrollo, tan extenso como fuere posible, de las diversas profesiones que intervienen en la actividad publicitaria, cuyo progreso científico, técnico y artístico se estimula a través del Instituto Nacional de Publicidad y cuyo funcionamiento ágil, libre, eficaz y competitivo se protege igualmente o se protegerá merced a la acción conjunta del Registro General, de la Junta y del Jurado en cuyas respectivas reglamentaciones se trabaja ahora intensamente dentro del Servicio de Actividades Publicitarias.

6. *¿Podría darnos una idea de la organización interna de las estructuras creadas a este efecto?*

—En realidad, es imposible hablar de actividades y realizaciones sin mencionar las entidades que llevan a cabo tal actividad. Por tal razón los órganos que podemos llamar protagonistas de la actividad administrativa relacionada con la publicidad han quedado presentados en las respuestas que anteceden. Pero, de modo sistemático, podemos decir que, cronológicamente, el Servicio de Actividades Publicitarias fué el primero en surgir, con la función de promover el desarrollo reglamentario que ya preveía el Estatuto y de llevar a la práctica sus preceptos, aparte sus tareas futuras de regular el funcionamiento del Registro General y desempeñar los trabajos de secretaría de la Junta Central de Publicidad. Con ello el Servicio de Actividades Publicitarias se estructura en cuatro Secciones: la de Informes, de tipo técnico-jurídico, a quien compete el dictamen y asesoramiento en materias de tal especialidad; la Sección Técnica, cuya finalidad esencial es la de permanecer en estrecho contacto con el sector privado para conseguir el cumplimiento de cuantas disposiciones se dicten en la materia; el Registro General de Publicidad, actualmente en fase de reglamentación, y la Secretaría de la Junta Central de Publicidad.

Por lo que respecta al Instituto Nacional de Publicidad, ya queda dicho que constituye un Organismo autónomo especializado en funciones investigadoras, difusoras y docentes en el campo de la publicidad. A las órdenes de un Director, el Instituto cuenta con un Secretario general, un Jefe de Estudios y las adecuadas unidades administrativas especializadas en investigaciones, estudios, documentación y ediciones; existirá igualmente una Oficina de Relaciones Públicas y, finalmente, la Escuela Oficial de Publicidad, a las órdenes de un Director y con un profesorado seleccionado mediante concurso público de méritos.

Por lo que respecta a las demás unidades administrativas, previstas

o en periodo de constitución, resulta un tanto prematuro detallar su funcionamiento, todavía en fase de proyecto y sujeto a una serie de consultas y debates, tanto en el seno de la Administración pública como en relación con los profesionales y con los diversos sectores económicos y sociales interesados en tal actividad.

7. *Desde el punto de vista del administrado, ¿cuál ha sido la acogida y el grado de colaboración que el Ministerio de Información y Turismo ha recibido?*

—Decididamente favorable en todos los órdenes. No hay que olvidar que la aprobación por las Cortes españolas del Estatuto de la Publicidad ha constituido la culminación de las aspiraciones profesionales en tal sentido. El Estatuto era considerado como imprescindible por todos los que ejercen actividades publicitarias, los cuales eran a la vez conscientes de la dificultad que suponía la estructuración de un régimen completo de la publicidad y su promulgación en forma de Ley.

Aparte de ello, se ha cuidado especialmente el mantenimiento de un continuo y permanente cauce abierto de comunicación entre la Administración y los intereses económicos y sociales de la publicidad, a través de la Organización Sindical e incluso por medio de frecuentes contactos directos con los profesionales individualmente considerados.

La colaboración recibida ha sido y continúa siendo permanente, positiva y altamente eficaz, lo que permitirá lograr el objetivo previsto al crear el Servicio de Actividades Publicitarias: ejercitar una típica acción de tutela dentro de un esquema legal y jurídico que se limita a institucionalizar usos y costumbres ya existentes, y a mantener la observancia de unas reglas de juego limpio en el campo de la publicidad española.