

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17519 *Pleno. Auto 246/2009, de 29 de septiembre de 2009. Inadmite a trámite por notoriamente infundada la cuestión de inconstitucionalidad 2926-2009, planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el artículo 77.3 b) de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, que establece sanciones administrativas para los anuncios publicitarios sexistas o que justifiquen, banalicen o inciten a la violencia contra las mujeres.*

Tribunal constitucional. Pleno.

Excmos. Sres.: doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps.

Núm. Registro: 2926-2009.

Asunto: Cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Sobre: Artículo 77.3 b) de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, en cuanto al inciso que considera infracción administrativa grave la contravención de lo dispuesto en el art. 26.2 de la misma Ley.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 12 de enero de 2007 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento ordinario núm. 1235-2006 que se tramita ante dicho órgano judicial, Auto de 3 de marzo de 2009 por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 77.3 b) de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, en cuanto al inciso que considera infracción administrativa grave la contravención de lo dispuesto en el art. 26.2 de la misma Ley, por posible vulneración del art. 149.1.6 CE.

2. La presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea en el proceso contencioso-administrativo tramitado a resultas del recurso interpuesto por la sociedad mercantil Media Markt Saturn Administración España, S.A.U., contra el Acuerdo del Gobierno Vasco de 18 de julio de 2006 que le impuso una multa de 6.000 euros por la comisión de la infracción prevista en el art. 77.3 b), en relación con el art. 26.2, ambos de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

Tras señalarse para votación y fallo del recurso el 22 de mayo de 2008, por providencia del día 6 de junio siguiente la Sala acordó dar traslado a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de diez días, pudieran alegar acerca de la conveniencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 77.3 b) de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, en la medida en que tipifica como infracción grave la contravención de lo dispuesto en el art. 26.2 del mismo texto legal. El 22 de julio de 2008 el Ministerio Fiscal solicitó que se

rectificase el tenor de la providencia, concretando el precepto constitucional que el órgano judicial supone infringido, según exige el art. 35.2 LOTC.

Por nueva providencia de 24 de octubre de 2008 se subsanó el defecto padecido, identificándose como vulnerado el art. 149.1.6 CE y confiriéndose un nuevo trámite de audiencia a las partes personadas y al Ministerio Fiscal. La representación de la sociedad mercantil demandante manifestó su opinión favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que la Administración demandada y el Ministerio Fiscal expresaron su desacuerdo.

Finalmente, por Auto de 3 de marzo de 2009 se eleva cuestión de inconstitucionalidad.

3. El Auto de planteamiento de la cuestión comienza en sus razonamientos jurídicos por la formulación del denominado «juicio de relevancia», que se entiende cumplido desde el momento en que la propia resolución administrativa impugnada en el proceso judicial aplica el precepto legal sobre el que se suscita la cuestión. A ello se añade la constatación de que «no se plantea en el proceso la menor disyuntiva que pudiera conllevar la inaplicabilidad (de dicho precepto) al supuesto de hecho por razones espaciales o temporales, o el desplazamiento de tal disposición por otra». De donde se concluye que existe una directa relación causal entre la eventual invalidez constitucional del precepto legal cuestionado y el fallo de la Sentencia que ha de dictarse en el proceso judicial, pues de declararse la inconstitucionalidad del precepto autonómico, la Sentencia habría de ser necesariamente estimatoria y anulatoria de la sanción impuesta. Sentado todo esto, manifiesta el órgano judicial promotor de la cuestión la imposibilidad en que se halla de acomodar la norma legal cuestionada a la Constitución mediante su incardinación en un título competencial distinto de la materia de «publicidad», o bien a través de su inaplicación, haciendo prevalecer, en este caso, la legislación estatal (Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad).

La exposición de las razones en las que se funda la duda de constitucionalidad parte de lo dispuesto en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad. Al respecto se recuerda en el Auto la definición que de la publicidad ilícita se contiene en el art. 3 a) de dicha Ley, que incluye la publicidad que presente a las mujeres de forma vejatoria, así como algunos de los extremos de la regulación de la acción de cesación y de rectificación, en especial lo dispuesto en el art. 28, conforme al cual «las controversias derivadas de la publicidad ilícita en los términos de los artículos 3 a 8 serán dirimidas por los órganos de la jurisdicción ordinaria».

Seguidamente se recuerda en el Auto la doctrina contenida en la STC 146/1996, de 19 de septiembre, FJ 6, de donde resulta, según la Sala, que el art. 149.1.6 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «legislación procesal», y que a él le incumbe optar entre un sistema procesal civil o administrativo en relación con la publicidad, de manera que si la opción del legislador estatal ha consistido precisamente en atribuir a la jurisdicción civil la competencia para conocer de los conflictos sobre publicidad engañosa o ilícita, con exclusión del régimen administrativo, no cabe establecer, sin infracción de dicha competencia estatal, un procedimiento administrativo de cesación y represión de la publicidad ilícita mediante sanciones administrativas como el que el legislador del País Vasco ha establecido mediante la Ley 4/2005, cuando, respecto del art. 26.2 de la Ley (prohibición de determinados anuncios publicitarios), el art. 77.3 b) de la propia Ley califica como infracción administrativa grave la contravención de tal prohibición. No se cuestiona, por tanto, el contenido prohibitivo material del art. 26.2 de la Ley vasca 4/2005, ni tampoco su art. 77.3 b) en su integridad, sino únicamente en cuanto atribuye la represión de la conducta publicitaria ilícita a la Administración.

Para la Sala promotora de la cuestión, la opción del legislador vasco no puede acomodarse al marco constitucional mediante su reconducción a la competencia sobre «condición femenina» a la que se refiere el art. 10.39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV). En primer lugar, porque la definición legal de la publicidad ilícita del art. 3 de la Ley general de publicidad incluye como tal a la que atenta contra la dignidad de la persona o vulnera los valores y derechos constitucionales, especialmente en lo que se refiere a la mujer; no resulta previsible, por tanto, según la Sala, que para formular

prohibiciones específicas en materia publicitaria en relación con la igualdad de mujeres y hombres se deba invocar un título competencial independiente y dispar, pues sería ese objeto uno de los genuinos fines que justificaría la intervención de los poderes públicos en la materia. Además, en la exposición de motivos de la Ley vasca 4/2005 se invoca como fundamento el art. 9.1 EAPV que, a través de la remisión a la Constitución, incorpora el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación por razón de sexo, en tanto el art. 9.2 d) EAPV incorpora la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y remover los obstáculos para la igualdad de las personas y los grupos en los que se integran sea real y efectiva; no se alude, por tanto, a ninguno de los títulos competenciales relacionados en el art. 10 EAPV. A mayor abundamiento, en esa misma exposición de motivos de la Ley 4/2005 se señala que el título III de la Ley, sobre la base de las competencias que el Estatuto de Autonomía confiere a la Comunidad Autónoma Vasca en las diferentes materias, regula una serie de medidas dirigidas a promover la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, siendo en ese título donde se ubica el art. 26, que integra junto con el art. 25 el capítulo dedicado a «cultura y medios de comunicación» y se rubrica «medios de comunicación social y publicidad». Por ello, sostiene la Sala que la propia parte expositiva de la Ley 4/2005 parece estar vinculando de modo determinante el contenido del art. 26.2 con la competencia sectorial en materia publicitaria. A la misma conclusión conduce, según la Sala, el art. 27 de la Ley, donde se prevé la existencia de un órgano de la Administración autonómica encargado de asesorar y analizar la publicidad transmitida por los medios de comunicación y de los soportes publicitarios al uso, a fin de erradicar todo tipo de discriminación de las personas por razón del sexo. Finalmente, se apunta por la Sala que son las propias actuaciones administrativas emprendidas las que toman fundamento en dicho título; es un organismo de la Administración autonómica, el Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde, el que asume la facultad, desarrolla y lleva a cabo las actuaciones extrajudiciales de cesación de los arts. 25 y 26 de la Ley general de publicidad, que expresamente invoca como fundamento del requerimiento de cese, emitiendo una resolución de 7 de noviembre de 2005 que específicamente sitúa el supuesto de hecho en el ámbito del art. 3 de la Ley general de publicidad.

Sin perjuicio de lo expuesto, reconoce la Sala proponente de la cuestión que existiría una segunda vía interpretativa que evitaría el planteamiento de la duda de constitucionalidad. Esta alternativa pasaría por acotar el alcance mismo de la opción del legislador estatal a favor del proceso civil como cauce de solución de conflictos, de modo que el art. 28 de la Ley general de publicidad se ceñiría al procedimiento de cesación de la publicidad ilícita, pero no agotaría todas las posibilidades de reacción frente a la misma, siendo compatible con acciones administrativas sancionadoras, de conformidad con lo dispuesto en el art. 32 de la citada Ley. Sin embargo, la Sala considera inviable esta interpretación alternativa, porque entiende que cuando el art. 32 de la Ley general de publicidad se refiere a esas «acciones administrativas» lo hace «a las que respecto de los propios hechos cuenten con un fundamento o bien jurídico afectado diferente, y no consagrando una doble reacción de los poderes públicos, procesal-civil y administrativa sancionadora».

Finalmente se razona en el Auto que la competencia exclusiva que el art. 149.1.6 CE atribuye al Estado en materia de legislación procesal y la propia precedencia en el tiempo de la Ley estatal 34/1988 con respecto a la autonómica 4/2005, excluyen la necesidad de valorar toda posibilidad de desplazamiento automático de la norma cuestionada de la Comunidad Autónoma y de la inaplicación de ésta por el propio Juez o Tribunal ordinario, en clave de legislación básica y legislación de desarrollo, tal y como ha sido contemplado, entre otras, en las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 178/2004, de 21 de octubre.

4. Mediante providencia de 28 de abril de 2009 la Sección Primera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuere notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones con fecha 26 de mayo de 2009, interesando la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por entender que resulta notoriamente infundada.

Señala el Fiscal que las acciones de cesación y de rectificación derivadas de la publicidad ilícita, en los términos de los arts. 3 a 8 de la Ley general de publicidad, que serán dirimidas por los órganos de la jurisdicción civil (art. 28 de la Ley general de publicidad), por los procedimientos del juicio ordinario o del juicio verbal, según corresponda (arts. 249.1.4 y 250.1.12 de la Ley de enjuiciamiento civil: LEC), en caso de no avenencia del anunciante a cesar o rectificar la publicidad ilícita a instancias del denunciante, constituyen algo perfectamente diferenciado de las reacciones administrativas establecidas frente a las infracciones cometidas en materia de publicidad. La finalidad perseguida con estas acciones no es otra que la que resulta de su propia denominación y ambas son compatibles con el ejercicio de las restantes 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.

Partiendo de la precisión que antecede, sostiene el Fiscal que el art. 28 de la Ley general de publicidad, no resulta de aplicación para resolver la controversia suscitada en el proceso judicial *a quo*, que tiene por objeto la impugnación de una resolución administrativa sancionadora por la comisión de la infracción prevista en el art. 77.3 b) en relación con el art. 26.2, ambos de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres. Las acciones de cesación y de rectificación de la publicidad ilícita previstas en los arts. 25 y ss. de la Ley general de publicidad, que se sustancian ante la jurisdicción civil (art. 28), en caso de fracasar la vía prejudicial, son plenamente compatibles con el ejercicio por parte de la Administración de su potestad sancionadora (art. 30), conforme a lo previsto en las leyes específicas (en este caso la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero), debiendo dejarse constancia –continúa el Fiscal– de que, como queda reflejado en las actuaciones, en el presente caso la acción de cesación fue ejercitada, y con éxito, al haber procedido los establecimientos Media Markt concernidos, a requerimiento de la Directora del Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde, a disponer la inmediata retirada de la campaña de publicidad que ha dado origen a la imposición de la sanción administrativa impugnada en el proceso *a quo*. No existe, en suma, frente a lo que mantiene el órgano judicial promotor de la cuestión, conflicto alguno entre los arts. 77.3 b) y 26.2 de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, con el art. 28 de la Ley general de publicidad.

Lo expuesto sería suficiente, según el Fiscal, para considerar que la presente cuestión de inconstitucionalidad carece manifiestamente de contenido, si bien debe añadirse que desde el punto de vista competencial, que es al que mayor importancia ha otorgado el órgano judicial promotor, la cuestión también carecería manifiestamente de fundamento.

En efecto, conforme a lo establecido en la STC 146/1996, de 19 de septiembre, FJ 5, la publicidad no se menciona ni en la lista del art. 148.1 CE ni en la del art. 149.1 CE, motivo por el cual habría 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 CE corresponden a las Comunidades Autónomas que las asuman en sus respectivos Estatutos. Y esto es lo que sucede en el presente caso, en el que el art. 10.27 del Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a dicha Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de publicidad «en colaboración con el Estado», fórmula estatutaria sobre la que la indicada STC 146/1996 ha puesto de manifiesto dos aspectos que interesa destacar:

En primer lugar, que la competencia autonómica exclusiva, en colaboración con el Estado, implica una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica, sin que ello suponga duplicidades o actuaciones intercambiables, sino que se trata 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».

En segundo lugar, que 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 sobre distintas materias en diferentes números del art. 149.1 CE o, por decirlo en los términos de la STC 15/1989, «ante materias que la Constitución 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».

El legislador estatal, en el título IV de la Ley general de publicidad, plasmó su opción por la vía judicial civil como cauce para el ejercicio de las acciones de cesación y rectificación de la publicidad ilícita, haciéndolo sobre la base de su competencia en materia de 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 71/1982, 83/1986, 123/1988). En consecuencia, la circunstancia de que el legislador estatal haya procedido a regular el ejercicio de las acciones de cesación y rectificación de la publicidad ilícita en la forma en que lo ha hecho el título IV de la Ley general de publicidad es perfectamente constitucional y por eso así lo declaró la STC 146/1996.

Pero del mismo modo —continúa el Fiscal— es perfectamente constitucional que el legislador autonómico del País Vasco, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 10.27 de su Estatuto de Autonomía en materia de publicidad «en colaboración con el Estado», en la forma en que esto ha de ser entendido, con arreglo a lo expuesto anteriormente, establezca una prohibición como la que contiene el art. 26.2 de la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres y que califique la contravención de esa prohibición como una infracción grave en el art. 77.3 b) de esa misma Ley, pues, conforme a la doctrina resultante de la STC 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 15, la potestad sancionadora de las Administraciones públicas posee, ante todo, un carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas. De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuanto tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3), motivo por el cual la regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará, pues, limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STS 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, del mismo modo que el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al «procedimiento administrativo común», cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8).

Pues bien —concluye el Fiscal General del Estado—, toda vez que la Comunidad Autónoma del País Vasco, conforme al art. 10.27 de su Estatuto de Autonomía, es competente en materia de publicidad «en colaboración con el Estado», y siendo así que esta regla de deslinde de funciones consiste, como ya se dijo, 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», es perfectamente compatible la regulación establecida por el legislador estatal en el título IV de la Ley general de publicidad, al amparo de lo establecido en el art. 149.1.6 CE, con la regulación efectuada por el legislador autonómico vasco en los arts. 77.3 b) y 26.2 de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, al amparo de lo establecido en el art. 10.27 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, por haber actuado cada legislador en materia de su competencia y en sectores diferentes del ordenamiento jurídico, por lo que

no existe infracción del orden de distribución de competencias y, en consecuencia, la cuestión planteada carece por completo de fundamento.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 77.3 b) de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, en cuanto al inciso que considera infracción administrativa grave la contravención de la prohibición contenida en el art. 26.2 de la misma Ley, por posible vulneración del art. 149.1.6 CE.

En síntesis entiende el órgano judicial promotor de la cuestión que, siendo competencia estatal exclusiva la legislación en materia procesal (art. 149.1.6 CE) y habiendo optado el legislador estatal en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad, por atribuir a la jurisdicción civil la competencia para conocer de las controversias que se susciten sobre publicidad engañosa o ilícita, con exclusión del régimen administrativo (opción cuya legitimidad constitucional fue declarada por la STC 146/1996, de 19 de septiembre), no cabe establecer, sin infracción de dicha competencia estatal, un procedimiento administrativo de cesación y represión de la publicidad ilícita mediante sanciones administrativas como el que el legislador del País Vasco ha establecido mediante el art. 77.3 b) de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, en relación con el art. 26.2 de la misma Ley, al calificar como infracción administrativa grave la contravención de la prohibición de realizar, emitir y exhibir anuncios publicitarios sexistas o que justifiquen, banalicen o inciten a la violencia contra las mujeres.

Por su parte, el Fiscal General del Estado interesa la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por entender que resulta notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC).

2. Conforme a lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante Auto aquellas cuestiones de inconstitucionalidad que adolezcan de la falta de los necesarios requisitos procesales o que fueren notoriamente infundadas. En este sentido hemos declarado reiteradamente que el concepto de «cuestión notoriamente infundada» encierra un cierto grado de indefinición, el cual se traduce procesalmente en la necesidad de otorgar a este Tribunal un determinado margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, de modo que existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables, como la paralización de otros procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada (entre otros muchos, AATC 389/1990, de 29 de octubre, FJ 1; 134/1995, de 9 de mayo, FJ 2; 380/1996, de 17 de diciembre, FJ 2; 229/1999, de 28 de septiembre, FJ 2; 119/2000, de 10 de mayo, FJ 2; 46/2001, de 27 de febrero, FJ 2; 269/2003, de 15 de julio, FJ 2; 63/2004, de 24 de febrero, FJ 2; 306/2008, de 7 de octubre, FJ 3; y 30/2009, de 27 de enero, FJ 4).

Pues bien, la conclusión de nuestro examen sobre la viabilidad de la cuestión de inconstitucionalidad planteada es que no puede compartirse el juicio de constitucionalidad efectuado por el órgano judicial promotor respecto a la contradicción del precepto legal cuestionado con el art. 149.1.6 CE, por lo que resulta procedente apreciar en este momento procesal, tal y como ha sostenido el Fiscal General del Estado, que la presente cuestión se encuentra notoriamente infundada, en los términos en que esta expresión ha sido entendida por este Tribunal, por los motivos que pasamos seguidamente a exponer.

3. En la STC 146/1996, de 19 de septiembre, FJ 6, a la que se refiere el Auto de planteamiento de la cuestión, señalamos que en el título IV de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad, el cual lleva por rúbrica «De la acción de cesación y rectificación y de los procedimientos», se plasma «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». Dicha opción se concreta «en el art. 28 de la Ley, que atribuye a los órganos de la jurisdicción ordinaria el conocimiento de las controversias derivadas de la publicidad ilícita. 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... 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)».

Y concluimos que esa regulación contenida en el título IV de la Ley general de publicidad se inserta «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 71/1982, FJ 20; 83/1986, FJ 2; 123/1988, FJ 3)».

4. Ahora bien, que el legislador estatal haya optado por la vía judicial civil como cauce para el ejercicio de las acciones de cesación y rectificación de la publicidad ilícita (art. 28 de la Ley general de publicidad) y que esa opción sea constitucionalmente legítima conforme al orden de distribución de competencias, como señala la citada STC 146/1996, no es óbice para que, junto a esas acciones de cesación y rectificación, que pueden ser ejercidas por los legitimados para ello y cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción ordinaria (una vez fracasada, en su caso, la vía de conciliación previa prevista en los arts. 26 y 27 de la propia Ley general de publicidad), puedan coexistir otros cauces constitucionalmente válidos de reacción contra la publicidad ilícita, entre ellos, destacadamente, la represión de la publicidad ilícita por parte de las Administraciones públicas competentes conforme al régimen sancionador en la materia legalmente previsto, pues, como la propia Ley general de publicidad establece de forma expresa en su art. 32, «[l]o dispuesto en los artículos precedentes será compatible con el ejercicio 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».

En efecto, el sistema judicial de cesación y rectificación de la publicidad ilícita establecido por Ley general de publicidad excluye por completo que la Administración pública pueda acordar por su propia autoridad el cese o la rectificación de un anuncio publicitario que pueda constituir publicidad ilícita conforme a lo previsto en el art. 3 de dicha Ley. De modo que la Administración queda en este ámbito en un plano de igualdad con el resto de legitimados para solicitar del anunciante la cesación o, en su caso, rectificación, de la publicidad considerada ilícita (arts. 25 a 27 de la Ley general de publicidad), y para ejercer ante la jurisdicción civil las acciones de cesación y rectificación cuando no se recibiese respuesta del anunciante en el plazo legalmente establecido o ésta no fuere satisfactoria (arts. 26.3, 27.4, 28 y 29 de la Ley general de publicidad). Sin embargo, que la Administración haya de acudir, como cualquier particular afectado, a la jurisdicción civil para obtener la cesación (o rectificación) de la publicidad ilícita en caso de que su reclamación no haya sido atendida satisfactoriamente por el anunciante, no impide que la Administración pueda ejercer su potestad sancionadora en relación con las formas de publicidad ilícita, conforme a las previsiones legales al efecto, sin que ello suponga, por otra parte, vulneración alguna de la garantía material de no ser sometido a *bis in idem* (art. 25.1 CE), que tiene como finalidad evitar un exceso punitivo (por todas, SSTC 2/2003,

de 16 de enero, FJ 3; y 48/2007, de 12 de marzo, FJ 3), pues la cesación y rectificación de la publicidad ilícita carecen de naturaleza sancionadora.

5. En este sentido, y por lo que interesa a la cuestión planteada, resulta pertinente recordar que nuestro ordenamiento jurídico ha previsto efectivamente la imposición de sanciones administrativas por las Administraciones públicas competentes en los supuestos de publicidad ilícita a que se refiere el art. 3 de la Ley general de publicidad, regímenes sancionadores (cuyo control judicial corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa) que no entran en colisión con las acciones de cesación y rectificación de la publicidad ilícita reguladas en los arts. 25 y ss. de la misma Ley (y cuyo conocimiento compete a la jurisdicción civil).

Así, en el ámbito estatal cabe citar la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio, y por la Ley 39/2002, de 28 de octubre) y cuyo capítulo VI incorpora un régimen sancionador (arts. 19 y 20) en el que se tipifican como infracciones graves, entre otras, la contravención de la prohibición de emitir por televisión publicidad ilícita, entendiéndose por tal, además de las formas de publicidad indicadas en el art. 3 de la Ley general de publicidad, la publicidad que fomente comportamientos perjudiciales para la salud o la seguridad humanas o para la protección del medio ambiente y la que atente al debido respeto a la dignidad de las personas o a sus convicciones religiosas y políticas o las discriminen por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión, o cualquier otra circunstancia personal o social, así como el resto de supuestos indicados en el art. 8.1 de la Ley 25/1994, de 12 de julio. La comisión de estas infracciones será sancionada por la Administración competente, estatal o autonómica, conforme a lo dispuesto en el art. 19 de la Ley 25/1994, siendo este régimen administrativo sancionador en materia de publicidad ilícita en televisión compatible con el ejercicio de la acción de cesación por parte de los legitimados, a sustanciar ante la jurisdicción ordinaria, conforme establece el art. 20 de la propia Ley 25/1994.

A su vez, las Comunidades Autónomas pueden establecer también, en el marco de las competencias estatutariamente asumidas, específicos regímenes sancionadores en relación con la publicidad ilícita.

Como acertadamente ha puesto de relieve en sus alegaciones el Fiscal General del Estado, dado el carácter instrumental de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas respecto del ejercicio de las competencias sustantivas (STC 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 15), las Comunidades Autónomas pueden aprobar normas administrativas sancionadoras cuanto tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse tales normas a las garantías constitucionales sobre el Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE) y a los principios básicos del ordenamiento estatal, sin que quepa introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio nacional, por exigencia derivada del art. 149.1.1 CE (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29; y 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3, por todas), del mismo modo que el procedimiento sancionador autonómico habrá de ajustarse al procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

Así, en lo que atañe a la presente cuestión, la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el legítimo ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 10.27 de su Estatuto de Autonomía en materia de publicidad «en colaboración con el Estado», fórmula estatutaria que implica «una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica, sin que ello suponga duplicidades o actuaciones intercambiables» o, lo que es igual, «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» (STC 146/1996, de 19 de septiembre, FJ 5), ha establecido en el art. 26.2 de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, la prohibición de la publicidad

sexista y ha calificado la contravención de esa prohibición como una infracción grave en el art. 77.3 b) de esa misma Ley (sancionable conforme a lo establecido en sus arts. 79 y 80).

Esta regulación contenida en los arts. 26.2 y 77.3 b) de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, que encuentra su cobertura competencial en el art. 10.27 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, resulta perfectamente compatible con la establecida por el legislador estatal en el título IV de la Ley general de publicidad, al haber actuado uno y otro legislador en el marco de sus competencias propias (STC 146/1996, FJ 5), por lo que no cabe apreciar que los preceptos autonómicos cuestionados hayan invadido la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE).

6. En suma, la atribución por la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, a la Administración autonómica de competencia para sancionar la contravención de la prohibición de realizar, emitir y exhibir anuncios publicitarios sexistas (modalidad cualificada de la publicidad ilícita), no entra en colisión con la atribución por el legislador estatal, con fundamento en el art. 149.1.6 CE, del conocimiento de las controversias derivadas de la publicidad ilícita a la jurisdicción civil, en los términos del título IV de la Ley general de publicidad, por lo que, no cuestionándose por el órgano judicial promotor el contenido prohibitivo material del art. 26.2 de la Ley vasca 4/2005, ni tampoco su art. 77.3 b) en su integridad, sino únicamente en cuanto atribuye la represión de la conducta publicitaria ilícita a la Administración, ha de concluirse que la presente cuestión resulta notoriamente infundada.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2926-2009, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Publíquese este Auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a veintinueve de septiembre de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.