



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



**IPN/CNMC/016/18 PROYECTO DE REAL  
DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL  
OBSERVATORIO DE LA IMAGEN DE  
LAS MUJERES Y SE MODIFICA EL REAL  
DECRETO 774/1997, DE 30 DE MAYO,  
POR EL QUE SE ESTABLECE LA NUEVA  
REGULACIÓN DEL INSTITUTO DE LA  
MUJER**

**26 de julio de 2018**

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL OBSERVATORIO DE LA IMAGEN DE LAS MUJERES Y SE MODIFICA EL REAL DECRETO 774/1997, DE 30 DE MAYO, POR EL QUE SE ESTABLECE LA NUEVA REGULACIÓN DEL INSTITUTO DE LA MUJER**

**IPN/CNMC/016/18**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**Presidenta**

D<sup>a</sup>. María Fernández Pérez

**Consejeros**

D. Benigno Valdés Díaz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

**Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 26 de julio de 2018

La Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su reunión de 26 de julio de 2018, ha aprobado el presente Informe relativo al **Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Observatorio de la Imagen de las Mujeres y se modifica el Real Decreto 774/1997, de 30 de mayo, por el que se establece la nueva regulación del Instituto de la Mujer.**

**I. ANTECEDENTES**

Conseguir la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres constituye un objetivo prioritario de la sociedad española. Para lograrlo, además de adoptar medidas y llevar a cabo proyectos que contribuyan a reducir diferentes brechas como las laborales, salariales o tecnológicas es necesario promover un mayor cambio de actitudes y comportamientos socio-culturales de mujeres y hombres derivados de una tradición histórica de desigualdad y discriminación hacia la mujer. Esas actitudes y comportamientos tienen su base principal en los prejuicios y estereotipos sobre los roles y capacidades que se han atribuido a mujeres y hombres.

La educación y la sensibilidad son instrumentos imprescindibles para esa transformación, pero en la actualidad hay numerosos factores que ejercen influencia en la imagen que se tiene de ambos sexos.

Entre esos factores destacan las distintas formas de comunicación social, como los medios de comunicación, la publicidad, internet o el diseño y promoción de ciertos productos y servicios, como los videojuegos, los juguetes o actividades de ocio, entre otros, que en numerosas ocasiones actúan reforzando y perpetuando esos estereotipos discriminatorios, cuando no atentan contra los derechos y la dignidad de las mujeres.

Con el objeto de promover y fomentar las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social, así como la prevención y eliminación de toda clase de discriminación de las personas por razón de nacimiento, sexo, origen racial o étnico, religión o ideología, orientación o identidad sexual, edad, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, la Ley 16/1983, de 24 de octubre, creó el organismo autónomo del Instituto de la Mujer (hoy, Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, IMIO).

Por su parte, en 1994 se creó el Observatorio de la Imagen de las Mujeres (OIM)<sup>1</sup> gestionado desde el Instituto de la Mujer y cuyo objeto es analizar la representación de las mujeres en la publicidad y en los medios de comunicación, ver cuáles son los roles más significativos que se les atribuyen y, en el caso de que éstos sean sexistas, realizar acciones que contribuyan a suprimir las imágenes estereotipadas.

De acuerdo con la Memoria Abreviada que acompaña el Proyecto de Real Decreto, objeto del presente informe (en adelante, PRD), su objetivo es reforzar las competencias asignadas al IMIO en su función de velar por la imagen de las mujeres. Este fortalecimiento se realiza, por una parte, mediante la regulación del Observatorio de la Imagen de las Mujeres, con la finalidad de velar por un tratamiento no sexista de la imagen de las mujeres y promover su representación de una manera positiva y no estereotipada. Y, por otra parte, con la creación de la Comisión Asesora del citado Observatorio, cuyo objeto es favorecer la coordinación entre organismos con competencias relacionadas con la imagen de las mujeres, así como la cooperación con las administraciones autonómica y local en este ámbito y dar voz a la sociedad civil a través de las asociaciones de mujeres, medios y anunciantes.

En definitiva, con el proyecto de Real Decreto que se informa se pretende regular el Observatorio de la Imagen de las Mujeres del IMIO, dotándolo de un mayor respaldo institucional y capacidad de actuación, y crear una Comisión Asesora, dentro de la estructura administrativa del IMIO, que permita el mejor cumplimiento de los fines del organismo autónomo.

---

<sup>1</sup> En sus inicios el Observatorio de la Publicidad Sexista.

## II. CONTENIDO

El PRD objeto de informe se estructura de un artículo único, una disposición adicional única y dos disposiciones finales, todo ello con el siguiente contenido:

El **artículo único** modifica el Real Decreto 774/1997, de 30 de mayo, añadiendo en su **apartado uno**, una nueva Disposición adicional (segunda) que agrupa y estructura los fines y funciones del Observatorio de la Imagen de las Mujeres.

El **apartado dos** añade otra Disposición Adicional (tercera) que crea la Comisión Asesora del Observatorio, regulando su naturaleza y fines, como órgano colegiado adscrito al Instituto, sus funciones, composición, funcionamiento y financiación.

El **apartado tres** modifica la Disposición Adicional segunda del actual Real Decreto 774/1997, de 30 de mayo, que pasa a ser la cuarta, previendo el régimen de aplicación normativa de los órganos colegiados conforme a la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

Una **disposición adicional única** regula su régimen de financiación que será competencia del Ministerio de adscripción del IMIO.

Dos **disposiciones finales** regulan la facultad de desarrollo normativo y la entrada en vigor del proyecto de Real Decreto.

## III. VALORACIÓN

### III.1. Observaciones generales

En España la igualdad efectiva y real entre mujeres y hombres constituye un objetivo prioritario de la sociedad española. En este sentido, el trabajo realizado por el Instituto de la Mujer desde su creación, promoviendo y fomentando las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social, eliminando toda clase de discriminación ha sido fundamental. Sin embargo, como señala el PRD objeto del presente informe, es necesario seguir avanzando y adaptarse también a los cambios en nuestra sociedad, donde la influencia de los medios de comunicación y la generalización del uso de Internet y de las redes sociales es cada vez mayor, y en ellas tiene lugar un tratamiento vejatorio de la imagen de la mujer.

El PRD objeto del presente informe viene a reforzar y a ampliar las competencias del IMIO en su función de velar por las mujeres, dotándolo de un mayor respaldo institucional y capacidad de actuación, mediante la regulación del Observatorio de las Mujeres y la creación de una Comisión Asesora del citado Observatorio, que favorezca la coordinación entre organismos con competencias relacionadas con la imagen de las mujeres.

En este sentido, esta Sala considera adecuado reforzar y ampliar las competencias del IMIO, no obstante, analizado el PRD remitido, procede realizar una serie de observaciones particulares, como se verá en el apartado siguiente.

### **III.2 Observaciones Particulares**

#### **III.2.1 Artículo Único, Apartado Primero del Proyecto de Real Decreto**

El PRD consta de un único artículo cuyo apartado Uno añade una disposición adicional al Real Decreto 774/1997. Esta disposición adicional regula las funciones y funcionamiento del Observatorio de la Mujer. Entre ellas, destacan el apartado tercero y quinto por su implicación en el ámbito competencial de esta Comisión.

El apartado tercero establece, entre otras, las siguientes funciones:

*«a) Recibir y tramitar quejas o sugerencias ciudadanas contra el sexismo en la publicidad, los medios de comunicación, internet o cualquier otra forma de promoción y difusión educativa, cultural o recreativa.*

*b) Hacer un seguimiento de los contenidos publicitarios y de comunicación en los que se detecten mensajes sexistas.*

*c) Llevar a cabo los requerimientos de cese o modificación establecidos en la legislación ante las entidades emisoras o difusoras de los mensajes publicitarios sexistas, bien de oficio o a partir de las quejas o sugerencias ciudadanas y, en su caso, proponer las necesarias actuaciones judiciales contra el incumplimiento de la normativa vigente en materia de publicidad.  
[...]*

*f) Promover medidas que garanticen la exclusión de cualquier contenido discriminatorio y que atenten contra la dignidad de las mujeres en los medios de comunicación de titularidad estatal.».*

El PRD utiliza referencias genéricas como “medios de comunicación” o “entidades emisoras o difusoras”. Pues bien, entre los sujetos a los que se está refiriendo con estas referencias genéricas se encuentran, entre otros, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual y radiofónicos, servicios que tienen una regulación específica recogida en la Ley 7/2010, 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (en adelante, Ley Audiovisual), y cuya supervisión corresponde, de acuerdo con la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Ley CNMC), a esta Comisión.

La Ley Audiovisual recoge en su articulado diversas previsiones sobre la igualdad de la mujer en los servicios de comunicación audiovisual:

Artículo 4: *“La comunicación audiovisual nunca podrá incitar al odio o a la discriminación por razón de género o cualquier circunstancia personal o social y debe ser respetuosa con la dignidad humana y los valores constitucionales, con especial atención a la erradicación de conductas favorecedoras de situaciones de desigualdad de las mujeres”.*

Artículo 18.1: *“Además de lo dispuesto en la Ley 34/1998, de 11 de noviembre, General de Publicidad, está prohibida toda comunicación comercial que vulnere la dignidad humana o fomente la discriminación por razón de sexo, raza, u origen étnico, nacionalidad, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual. Igualmente está prohibida toda publicidad que utilice la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio”.*

Artículo 57.1: *“Son infracciones muy graves:*

*1) La emisión de contenidos que de forma manifiesta fomenten el odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.*

*2) La emisión de comunicaciones comerciales que vulneren la dignidad humana o utilicen la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio [...].”*

El artículo 60 establece las sanciones que se pueden imponer en caso de comisión de infracciones tipificadas en la Ley Audiovisual y el artículo 61 establece la responsabilidad administrativa por las infracciones, exigible en este caso al prestador de servicios de comunicación audiovisual salvo cuando se trate de comunicaciones comerciales elaboradas por personas ajenas al prestador y que supongan una infracción de acuerdo con la normativa vigente de publicidad. En este caso, prevé la Ley Audiovisual, que el prestador habrá de cesar en la emisión de tal comunicación comercial al primer requerimiento de la autoridad audiovisual o de cualquier organismo de autorregulación al que pertenezca.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley CMNC atribuye a esta Comisión la función de supervisar y controlar el correcto funcionamiento del mercado de comunicación audiovisual, siendo por tanto la Autoridad Audiovisual de ámbito nacional en España. En el ejercicio de estas funciones, esta Comisión realiza, entre otras actuaciones, requerimientos de cese y modificación a los prestadores e instruye procedimientos sancionadores, en base a reclamaciones presentadas ante esta Comisión o mediante actuaciones de oficio, funciones que el PRD objeto del presente informe estaría atribuyendo al Observatorio de la Imagen de las Mujeres.

Es por ello, que la atribución de funciones al Observatorio de la Imagen de las Mujeres que puedan implicar la intervención frente a prestadores de servicios de



comunicación audiovisual y radiofónica de ámbito estatal sin prever las salvaguardas competenciales oportunas, podría obstaculizar o mediatizar el ejercicio de las competencias que la regulación audiovisual vigente atribuye a la CNMC.

Por este motivo, el Real Decreto debería dejar a salvo expresamente las funciones y competencias atribuidas, legal y reglamentariamente, a la CNMC como Autoridad Audiovisual en España, cuando atribuye al Observatorio funciones que, directa o indirectamente, vengan referidas a servicios de comunicación audiovisual y radiofónicos de ámbito estatal.

Para ello sería conveniente modificar el apartado c) del punto Tercero de la Disposición adicional segunda que el PRD propone añadir al RD 774/1997 en el siguiente sentido:

*“c) Dejando a salvo las competencias que la Ley 7/2010, 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual y la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia atribuyen a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, llevará a cabo los requerimientos de cese o modificación que la legislación le atribuya ante las entidades emisoras o difusoras de los mensajes publicitarios sexistas...”*

La existencia de varios organismos con competencias en materia de igualdad en diversos ámbitos y la necesidad de cooperación hace que cobre especial importancia la función atribuida en el PRD en la letra j) al Observatorio y que esta Sala valora positivamente: *“Impulsar mecanismos de cooperación con los organismos competentes en materia sancionadora, en todo lo relacionado con la imagen de las mujeres”*. Cooperación que, sin menoscabar la potestad sancionadora de ninguno de los organismos con competencia sobre esta materia, es necesaria con el objetivo de conseguir la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en España.

Por su parte, el apartado quinto establece el *Procedimiento de atención a las denuncias y sugerencias* recibidas por el Observatorio de la Imagen de las Mujeres. Pues bien, teniendo en cuenta las competencias ya señaladas de esta Comisión en esta materia y que el propio PRD no establece ninguna previsión de actuación del Observatorio en caso denuncias, se debería indicar expresamente en el PRD que cuando se trate de denuncias referidas a los servicios de comunicación audiovisual y radiofónicos de la Ley Audiovisual, el Observatorio dará traslado de las mismas a esta Comisión para que sea este Organismo el responsable de su tramitación y realice las actuaciones oportunas que considere conveniente.

### **III.2.2 Artículo Único. Apartado segundo del Proyecto de Real Decreto**

El apartado segundo del PRD incorpora una Disposición Adicional tercera por la que se crea una Comisión Asesora del Observatorio de la Imagen de las Mujeres. Con la creación de esta Comisión Asesora se pretende mejorar la coordinación entre organismos con competencias relacionadas con la imagen de las mujeres, así como la cooperación con las administraciones autonómica y local en este ámbito y dar voz a la sociedad civil a través de las asociaciones de mujeres, consumidores, medios y anunciantes.

Esta Comisión Asesora está compuesta por una presidencia, una vicepresidencia y 22 vocales, entre los que se prevé un representante de la CNMC.

Dadas las competencias señaladas de la CNMC en materia de igualdad en los servicios de comunicación audiovisual y radiofónicos, se considera adecuada y pertinente su participación en la citada Comisión Asesora, favoreciendo la coordinación entre los distintos organismos con competencias en la materia.

## **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El PRD objeto del presente informe tiene por objeto reforzar y ampliar las competencias asignadas al Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades en su función de velar por la imagen de las mujeres, con el objetivo de conseguir una igualdad real y efectiva entre las mujeres y hombres, reduciendo las diferentes brechas existentes y promoviendo un cambio de actitudes y comportamientos socio culturales de hombres y mujeres, derivados de la tradición histórica de desigualdad y discriminación hacia la mujer.

Los medios de comunicación social constituyen uno de los principales instrumentos para conseguir este objetivo. Y entre ellos destacan los servicios de comunicación audiovisual y radiofónicos definidos en la Ley Audiovisual.

Esta Comisión tiene entre sus funciones supervisar los servicios de comunicación audiovisual y radiofónicos y, en particular, velar para que en estos servicios no se produzca un trato discriminatorio, inadecuado o estereotipado de la mujer.

Por este motivo, esta Sala considera un gran avance para la consecución de este objetivo la regulación del Observatorio de la Imagen de las Mujeres y la creación de la Comisión Asesora del Observatorio mediante este PRD, siempre y cuando se respeten las observaciones indicadas en el presente informe.

En concreto, se recomienda lo siguiente:

- Se debería excluir expresamente de las funciones atribuidas al Observatorio las referidas a servicios de comunicación audiovisual y



radiofónicos de ámbito estatal, cuya competencia corresponde a la CNMC como Autoridad Audiovisual en España.

- Se considera acertada la previsión expresa de cooperación entre los distintos organismos con competencias en materia de igualdad, especialmente cuando se refiera al ejercicio de la potestad sancionadora. Cooperación que, sin menoscabar la potestad de ninguno de los organismos con competencia sobre esta materia, es necesaria para conseguir la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en España.
- Se debería indicar expresamente que cuando el Observatorio reciba denuncias referidas a los servicios de comunicación audiovisual y radiofónicos de la Ley Audiovisual, el Observatorio dará traslado de las mismas a la CNMC, como Autoridad Audiovisual en España, para que sea este Organismo el responsable de su tramitación y realice las actuaciones oportunas que considere conveniente.
- Se valora positivamente la creación de una Comisión Asesora del Observatorio de la Imagen de las Mujeres y en especial la participación como vocal de un representante de la CNMC.

