

La violencia de género en España: un análisis quince años después de la Ley 1/2004

Analysing Gender-Based Violence in Spain Fifteen Years after the Implementation of Law 1/2004

Inma Pastor-Gosálbez, Ángel Belzunegui-Eraso, Marta Calvo Merino y Paloma Pontón Merino

Palabras clave

- España
- Legislación
 - Políticas públicas
 - Violencia de género

Key words

- Spain
- Legislation
 - Public Policies
 - Gender Based Violence

Resumen

Este artículo tiene por objetivo analizar la lucha contra la violencia de género desarrollada en España desde la aprobación de la Ley 1/2004. Se ha realizado un análisis empírico a partir de los datos oficiales sobre denuncias y víctimas por violencia de género, con el objetivo de valorar si las políticas públicas desarrolladas por el Gobierno español en la lucha contra la violencia de género están siendo efectivas. Se afirma que, a pesar de que España se presenta como uno de los países más avanzados en esta materia, tras 15 años de la aparición de dicha Ley, la acción jurídica que propone sigue siendo insuficiente para la erradicación de la violencia de género y doméstica. Finalizamos con una serie de recomendaciones que amplían el debate sobre la lucha contra la violencia de género en España.

Abstract

This paper analyses the efforts to combat gender-based violence in Spain since the passing of Law 1/2004. This is the applicable legal framework in the fight against gender-based violence (GBV). Based on the official data on the complaints and on the victims of gender-based violence, an empirical analysis was carried out to assess whether the public policies implemented by the Spanish government in the fight against gender-based violence have been effective. The results indicate that, even though Spain is one of the most advanced countries in this area, 15 years after Law 1/2004 was passed, the legal actions contained in it are still insufficient for the eradication of gender-based and domestic violence. The paper concludes with a series of recommendations to broaden the debate on the fight against gender-based violence in Spain.

Cómo citar

Pastor-Gosálbez, Inma; Belzunegui-Eraso, Ángel; Calvo Merino, Marta y Pontón Merino, Paloma (2021). «La violencia de género en España: un análisis quince años después de la Ley 1/2004». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 174: 109-128. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.174.109>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Inma Pastor-Gosálbez: Universitat Rovira i Virgili | inma.pastor@urv.cat

Ángel Belzunegui-Eraso: Universitat Rovira i Virgili | angel.belzunegui@urv.cat

Marta Calvo Merino: Universitat Rovira i Virgili | marta.calvo@urv.cat

Paloma Pontón Merino: Universitat Rovira i Virgili | paloma.ponton@urv.cat

INTRODUCCIÓN

El 7 de octubre de 2004, la primera ley enviada al Parlamento por el Gobierno de aquel momento recibía el visto bueno con la aprobación unánime del Congreso de los Diputados. Era el proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Días más tarde dicho proyecto de Ley llegaba al Senado y finalmente sería aprobada, en sesión del Congreso, en diciembre del mismo año. Se iniciaba una etapa nueva de lucha contra la violencia machista, caracterizada por la creación de instituciones especializadas en este ámbito y también por el reconocimiento de que la violencia contra las mujeres tiene carácter estructural y requiere de un abordaje integral y múltiple.

Esta etapa fue en paralelo al reconocimiento por parte de la sociedad española de la violencia de género como un problema social. Desde que el CIS incluyó la violencia de género como problema más importante en su Barómetro, en septiembre del 2000, la evolución de la percepción de los entrevistados en los sucesivos Barómetros hasta la actualidad ha sido la que muestra el gráfico 1.

Quince años después de su aprobación parece un buen momento para analizar lo que la Ley 1/2004 ha supuesto, tanto respecto a transformaciones institucionales como a un conocimiento medible de la violencia contra las mujeres en España. En este artículo se exponen las transformaciones experimentadas por los diferentes actores sociales encargados de hacer frente a la violencia contra las mujeres, destacando el proceso de institucionalización de los mismos. Se ofrece también un análisis de los avances que ha supuesto y de los retos pendientes para asegurar la efectividad de dicha Ley.

La metodología utilizada para el análisis ha consistido, por una parte, en el análisis

documental de los textos legales y de los textos derivados de las políticas públicas puestas en marcha en el contexto de la lucha contra la violencia de género. Por otra parte, se ha realizado un análisis de los datos proporcionados por las principales fuentes de información, especialmente los que contiene la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, impulsada y elaborada por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en 2015, en un sentido evolutivo, y los datos aportados por los Juzgados de Violencia sobre la Mujer relativos a denuncias y protección, y por el Consejo General del Poder Judicial.

En los dos primeros apartados, analizamos las políticas públicas que ha desarrollado el Gobierno español para luchar contra la violencia doméstica y de género. Seguidamente, pasamos a dar cuenta de los datos de denuncias y víctimas por violencia de género en España. Finalmente, valoramos la situación de nuestro país en materia de lucha contra la violencia de género y proponemos algunas recomendaciones para su discusión.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y GÉNESIS DE LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Con la creación en 1983 del Instituto de la Mujer y la acción del movimiento feminista, comenzó un proceso de sensibilización social y de presión para que la violencia contra las mujeres entrara en la agenda política española (Valiente, 2006). Además, las organizaciones de mujeres y la investigación científica hicieron aflorar las dimensiones de la violencia y las trasladaron al debate público. Como resultado, en los años noventa, la sociedad y las instituciones empezaron a concienciarse con la problemática,

y la violencia dejó de ser invisible y tolerable y pasó de ser una cuestión privada a ser una cuestión pública (Bosch y Ferrer, 2000: 7-9). Lentamente, se empezaron a tomar medidas, la mayoría de ellas de carácter sancionador. El año 1991 marcó un hito en la historia de la lucha para la erradicación de la violencia contra las mujeres: se solicitó la redacción de una ley que permitiera a las mujeres romper la convivencia con una pareja violenta, que estableciera los mecanismos judiciales necesarios para evitar una doble victimización de las mujeres maltratadas y que articulase un marco de asistencia y protección para todas las mujeres, fuera cual fuese su situación personal. Cabe recordar que, a mediados de los años noventa, más del 90% de las denuncias eran calificadas como faltas; es decir, como delitos menores y solo el 30% de las denuncias llegaban a juicio y de estas muy pocas acababan en condena (Ortubay, 2014).

En resumen, se pedía una ley integral, global y multidisciplinar (Gonzalo, 2009: 105-106). A esta petición, cabe añadir un hecho que sirvió de catalizador para el cambio en la lucha contra la violencia de género en nuestro país: el brutal asesinato de Ana Orantes a manos de su marido, un revulsivo que provocó una reivindicación social creciente y generalizada. En 1999 se llevó a cabo una reforma del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que introdujo la persecución de oficio de los malos tratos (sin que hubiese denuncia por parte de la agredida), la violencia psicológica como delito y las órdenes de alejamiento. En el artículo 48 se prohibía aproximarse o comunicarse con la víctima, sus familiares u otras personas que los tribunales dictaminasen por cualquier medio. Después, ese artículo fue ampliándose. En 2003 incluyó que, cuando se fijara una orden de alejamiento, también quedase suspendido respecto a los hijos (si los había) «el régimen de visitas, comunicación y estancia que, en

su caso, se hubiere reconocido en sentencia civil hasta el total cumplimiento de esta pena»; y la posibilidad de que el control de esas medidas se realizara a través de medios electrónicos. Y en 2015 se redactaron medidas especiales para la protección de las víctimas con discapacidad intelectual.

Detrás de estas reivindicaciones descansa un objetivo más amplio: transformar la cultura patriarcal (Amorós, 1990), que es la que sostiene un sistema de creencias basado en la desigualdad entre mujeres y hombres, y que legitima el uso de la violencia para resolver conflictos, determinando quién tiene el poder y el derecho a ejercer esa violencia. Fruto de estas denuncias sociales y de la insuficiencia de la normativa legal existente en la materia, el grupo parlamentario socialista presentó en diciembre de 2001 una proposición de Ley Integral que se convertiría en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (en adelante, LOMPIVG). El resultado fue una ley pionera e innovadora, tanto en nuestro país como en Europa. De hecho, España fue reconocida por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales como país a la cabeza de la lucha contra la violencia de género en la Unión Europea. También recibió en 2014 la Mención de Honor en Ginebra por ONU Mujeres, *World Future Council* y la Unión Interparlamentaria, por ser una de las normas más eficaces del mundo para combatir la violencia contra las mujeres.

En el ordenamiento jurídico español la LOMPIVG introduce, al menos, tres novedades que merece la pena destacar (Gonzalo, 2009: 107-108). En primer lugar, aborda de manera multidisciplinar la lucha contra la violencia de género, yendo más allá de la sanción y centrándose en la prevención. En segundo lugar, agrava las penas por violencia de los hombres hacia las mujeres en el marco de una relación afectiva. Finalmente, a través de la Ley se crean una serie de ins-

tancias nuevas en el ámbito judicial y penal (los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer y la Sección contra la Violencia sobre la Mujer en todas las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales) y en el ámbito político y social (la Delegación del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer).

La LOMPIVG se desarrolla a partir de tres ejes principales. En primer lugar, contempla los derechos de las mujeres víctimas de la violencia de género en el ámbito de la pareja. En segundo lugar, medidas dirigidas a modificar la estructura patriarcal de la sociedad, como son las de educación, sensibilización, prevención y contra la publicidad discriminatoria. En tercer lugar, medidas penales y judiciales para penalizar la violencia contra la mujer y para evitar la victimización secundaria de esta que se deriva de la Administración de Justicia.

En el marco internacional, se debe enmarcar la LOMPIVG como parte de la estrategia de los organismos internacionales para proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce hacia las mujeres. Así, son sus referentes la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979; la Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia sobre la Mujer, proclamada en diciembre de 1993 por la Asamblea General; las Resoluciones de la Cumbre Internacional sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1995; la Resolución WHA49.25 de la Asamblea Mundial de la Salud declarando la violencia como problema prioritario de salud pública proclamada en 1996 por la OMS; la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1997; o la Declaración de 1999 como Año Europeo de Lucha Contra la Violencia de Género, entre otros.

La crisis económica también afectó a la lucha contra la violencia de género. Lombardo y León (2014: 17) señalan que la partida destinada a las políticas en contra de la violencia de género se recortó —en el presupuesto de 2015— en un 22,5% respecto al presupuesto del año 2008. Se pueden destacar al menos cuatro hechos que muestran un cambio de orientación en la lucha contra la violencia de género durante el período de la crisis: primero, la supresión del Ministerio de Igualdad en 2010; segundo, la no actualización de los Planes Integrales de Acción contra la Violencia Doméstica; tercero, la supresión en 2012, haciéndose definitiva en 2016, de la asignatura de Educación para la Ciudadanía, que dedicaba parte de su contenido curricular a temas de igualdad entre mujeres y hombres; y cuarto, la reducción presupuestaria en materia de igualdad y de lucha contra la violencia de género (de hasta un 50% en 2013 por parte del Ejecutivo estatal y un promedio del 32% por parte de los Gobiernos autonómicos).

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Como se ha señalado, la LOMPIVG incorpora medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género y prestar asistencia a sus víctimas de manera integral y multidisciplinar. Estos principios han sido incorporados por numerosas instituciones, organizaciones y programas que se articulan para procurar un abordaje integral de la violencia de género. Para garantizar los derechos de las víctimas de violencia de género, consiguiendo el máximo alcance independientemente de su origen, religión o cualquier otra condición, se creó, en virtud del artículo 29 de la LOMPIVG, la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (DGPVG). Sus funciones como órgano con rango de dirección general dependiente

del Ministerio de Igualdad, a fecha de 2021, definidas por Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, se basan en proponer la política del Gobierno contra las distintas formas de violencia de género e impulsar, coordinar y asesorar todas las medidas que se lleven a cabo en esta materia. De esta Delegación dependen funcionalmente las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer y las Unidades de Violencia sobre la Mujer, integradas en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Asimismo, dos subdirecciones generales complementan el trabajo que se realiza desde esta delegación, son la Subdirección General de Sensibilización, Prevención y Estudios de la Violencia de Género y la Subdirección General de Coordinación Interinstitucional en Violencia de Género.

Cabe destacar el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, un órgano colegiado interministerial creado por la Ley Orgánica 1/2004, que se encarga de asesorar, evaluar y elaborar informes, estudios y propuestas de actuación en violencia de género. Es, además, el responsable de unificar la información de las instituciones, tanto públicas como privadas, que desde distintos ámbitos (social, sanitario, educativo, judicial, policial) están implicadas en la lucha contra la violencia de género. Es importante señalar que en este Observatorio están representadas las Administraciones Públicas, los Ministerios, las comunidades autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias, el Fiscal de Sala Delegado contra la Violencia sobre la Mujer, personas expertas en violencia de género, agentes sociales y asociaciones.

Otra herramienta desarrollada es el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial. Se trata de un instrumento clave para analizar la respuesta de la justicia española ante la violencia de género, que permite realizar nuevas propuestas para me-

jorar las leyes y el funcionamiento de los órganos judiciales.

Finalmente, la última herramienta institucional que queremos destacar es la figura del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer y del Delegado del Fiscal General del Estado, que intervienen en las materias y procedimientos penales y civiles que conozcan los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

Más allá del tejido institucional, en estos 15 años de LOMPIVG se han desarrollado diversas iniciativas públicas dirigidas a la prevención, la sensibilización y la protección de las víctimas de violencia de género. A continuación detallamos las tres iniciativas que, a nuestro entender, han tenido mayor impacto.

En primer lugar, la Plataforma CEDAW Sombra España, compuesta por 58 asociaciones, organizaciones y hasta 278 entidades que se sumaron como firmantes. Esta Plataforma ha elaborado diversos informes que quieren contribuir al conocimiento y la comprensión de la realidad española en materia de igualdad más allá de la visión gubernamental, en concreto sobre la aplicación en España de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). El primer informe, Informe Sombra 2014, que recoge la acción desarrollada en España entre 2008 y 2013, fue el resultado de un intenso trabajo llevado a cabo entre febrero de 2013 y abril de 2014 por un conjunto diverso de organizaciones de mujeres, ONG de cooperación para el desarrollo y otras organizaciones, para participar en el proceso de revisión que llevó a cabo el Comité de la CEDAW en su 61.^a sesión. Posteriormente, se presentó el Informe Sombra 2017 que ofrece un análisis del cumplimiento de las recomendaciones en torno a la violencia de género, así como en torno a la condición de las refugiadas. De manera más reciente se ha presentado el Informe Sombra 2019 sobre la aplicación en España entre 2015 y 2018 de

la CEDAW. Todos estos informes recogen, con importante espíritu crítico, un análisis de las Observaciones que realiza el Comité de la CEDAW a España y sugieren mejoras a realizar.

En segundo lugar, destacar el servicio telefónico del 016 que, desde septiembre de 2007, ofrece atención gratuita y profesional las 24 horas del día los 365 días del año en todo el territorio y en 51 idiomas. Este teléfono brinda tanto información sobre qué hacer en caso de maltrato, recursos y derechos de las víctimas en materia de empleo, servicios sociales, ayudas económicas y recursos de información, de asistencia y de acogida para víctimas de este tipo de violencia como su derivación al servicio correspondiente según las características de cada caso. Para el período de septiembre de 2007 a diciembre de 2019 el servicio 016 había atendido un total de 867.591 llamadas pertinentes, con una media diaria de 182,8 (7,6 llamadas/hora). Las personas que usaron este servicio fueron las propias víctimas de violencia de género (aproximadamente un 71,9%), y en segunda instancia familiares o conocidos de mujeres en situación de violencia (25,2%) y un 2,9% de personas desconocidas, lo que indica una creciente corresponsabilización social frente a la violencia de género. (Véase gráfico 2).

En tercer lugar, se puede citar el Programa Específico de Empleo para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, ya que pone en valor la inserción laboral como una de las claves para la independencia de las víctimas de violencia de género. El Programa pretende favorecer la integración sociolaboral de las mujeres, entendiendo que esta, a su vez, les proporcionará una independencia económica y personal que les permitirá romper el vínculo con su agresor. El Programa incluye medidas como los incentivos para las empresas que contraten a víctimas de violencia de género e incentivos para facilitar la movilidad geográfica o para compensar diferencias salariales.

En definitiva, el despliegue de todas estas entidades y propuestas ha contribuido a abordar la violencia de género desde un punto de vista institucional, contribuyendo a visibilizar dicha violencia. Cabe destacar también que esta ley hizo posible superar una visión «asistencialista» de las mujeres víctimas de violencia machista al conferirles un estatus jurídico (Ortubay, 2014). Dicho reconocimiento es el que ofrece derechos y servicios —como asistencia jurídica gratuita si la necesitan— así como ayudas económicas compatibles con otras ayudas contra la exclusión. Sin embargo, si bien la LOMPIVG ha aportado un innegable impulso a la lucha contra la violencia de género, también es cierto que ha dejado en el tintero algunos elementos importantes que se exponen en este artículo.

LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN CIFRAS

El análisis de la violencia de género requiere conocer también algunas de sus magnitudes. La Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, impulsada y elaborada por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, en 2015, muestra que el 12,5% de mujeres manifiesta haber sufrido violencia física y/o violencia sexual de sus parejas o exparejas en algún momento de su vida; el 25,4% indica haber sufrido violencia psicológica de control; el 21,9%, violencia psicológica emocional, y el 10,8% violencia económica por parte de sus parejas o exparejas en algún momento de su vida.

Cabe decir que la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer de 2015, a diferencia de otras macroencuestas realizadas con anterioridad, define la violencia de género como una forma de discriminación de la mujer que tiene lugar a través de diversas maneras: tanto aquellas que se desarrollan de forma visible, como son la violencia física y/o sexual, como aquellas que tienen lugar a través de mecanismos más sutiles o

invisibles, como son la violencia psicológica o emocional y la violencia económica. En consecuencia, introduce una serie de mejoras metodológicas que, si bien permiten tener conocimiento sobre todas las formas en las que se desarrolla la violencia de género, impiden que los datos sean comparables con versiones anteriores, que únicamente medían la violencia percibida (maltrato de género) por la mujer, por parte de su pareja o expareja.

Uno de los grandes avances de la última Macroencuesta de Violencia contra la Mujer de 2015 se halla en la incorporación de una serie de preguntas que permiten conocer la prevalencia de la violencia física y sexual fuera del ámbito de la pareja. En este sentido, se trata de una encuesta que, siguiendo las recomendaciones del Comité de Estadística de las Naciones Unidas, amplía versiones anteriores y se adapta a las definiciones que aporta el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul) el cual establece que por *violencia contra las mujeres* se deberá entender «una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y designará todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada».

Sin embargo, sí que es posible comparar los datos de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer de 2011 con los procedentes de encuestas anteriores (años 2006, 2002 y 1999). La comparación permite constatar un aumento importante de las mujeres que manifiestan haber sufrido alguna vez maltrato de género: 2011 (10,9%), 2006 (6,3%), 2002 (6,2%) y 1999 (5,1%). Esta evolución de los datos po-

dría estar mostrando el efecto de una mayor identificación por parte de las mujeres de las situaciones de violencia de género, de un mayor reconocimiento por parte de la sociedad de las víctimas por violencia de género y, en términos generales, de una mayor sensibilidad social frente al fenómeno.

Cabe destacar que el dato que se refiere a España no concuerda exactamente con el que ofrece el estudio *Violence against Women: An EU-Wide Survey* realizado por la European Union Agency for Fundamental Rights (FRA, 2014), y que sitúa en un 22% las mujeres españolas que afirman haber sido víctima de violencia física y/o sexual en algún momento de su vida después de los 15 años. Una cifra que aumenta hasta el 33% al referirse a la violencia psicológica sufrida por la mujer por parte de una pareja o expareja. Este informe ya alerta de que los datos resultantes de la encuesta difieren en algunos casos de los resultados ofrecidos por las encuestas nacionales.

En España, según datos de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2015, en el 52,2% de los hogares en los que la mujer ha sido víctima de violencia física en el último año, había menores viviendo, siendo el 43,9% de los hogares en que los menores son hijos de la mujer víctima de violencia de género. El 58,8% de los menores cuyas madres padecieron algún tipo de violencia de género fue testigo de la violencia de género sufrida por sus madres, mientras que el 37,7% también fue objeto de la misma; una cifra que aumenta al 64,2% si consideramos los casos de mujeres que afirman que había menores que reconocían la situación de violencia y que sufrieron a su vez violencia de los agresores de sus madres. Al respecto, cabe mencionar que en 2013 España empezó a recoger datos sobre menores víctimas mortales de violencia de género, de manera que es posible indicar que, para el período 2013-2017, se confirman 24 casos de menores víctimas mortales por violencia

de género. Unos datos que muestran con claridad la extensión del fenómeno de la violencia de género y su impacto sobre los menores en particular. Fenómeno analizado en detalle por expertas como Reyes (2015).

Del total de mujeres que dicen haber sufrido violencia de género, solo el 28,8% afirma haber denunciado a su agresor, con lo que un 71,2% de las mujeres agredidas no han denunciado. A este dato hay que añadir que una de cada cuatro mujeres agredidas y que denunciaron acabó por retirar la denuncia. Esto es, la escasez de denuncias y el elevado número de denuncias retiradas hace que la gran mayoría de los actos de violencia de género no lleguen a los juzgados y, por tanto, no queden registrados oficialmente. La encuesta española a la que hacemos referencia pone de manifiesto que los expedientes de denuncia que se tramitan en los juzgados serían la punta del iceberg de la realidad de la violencia de género.

A partir de los datos de la Macroencuesta podemos constatar que las mujeres que han sufrido maltrato tienen una percepción de su salud claramente más negativa que las que no lo han sufrido, como se puede comprobar en la tabla 1. Los datos que se recogen en dicha tabla sobre la percepción de la salud muestran cómo las mujeres que sufren agresiones perciben mucho más negativamente su salud emocional que las que no los sufren (irritabilidad, ansiedad, cambios de ánimo, ganas de llorar sin motivos o tristeza derivada de la falta de autoestima).

Además de los datos anteriores, se dispone anualmente de datos que recopila la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género procedentes de diversas fuentes, entre la que destaca el Consejo General del Poder Judicial. A continuación se exponen algunos de los indicadores más utilizados para dimensionar la violencia de género en España.

En primer lugar, el gráfico 3 muestra el número de mujeres víctimas mortales como resultado de violencia de género en la serie que transcurre de 2003 a 2019. En él se observa que la evolución no es uniforme pero, a partir de 2010, hay una tendencia a la baja, en torno a los 54,1 asesinatos de mujeres de media.

Del total histórico de mujeres víctimas mortales (1.033) en la serie 2003-2019, el 59,4% (614) no había denunciado a su agresor, mientras que el 21% (217) sí lo había hecho. En el 19,5% de casos restantes (201) no hay constancia de datos. Durante el período de crisis económica (2008-2015) no se observa un incremento del asesinato de mujeres y tampoco del número de denuncias por violencia de género (gráfico 4), por lo que se deduce que estos dos indicadores presentan una evolución al margen de la coyuntura económica.

El análisis de los datos aportados por los Juzgados de Violencia sobre la Mujer relativos a denuncias y protección (tabla 2) reflejan lo siguiente: a) en el período que va entre 2009 y 2019, han aumentado las denuncias por violencia de género. Si tomamos como base 100 las denuncias del primer año de la serie, 2009, en la actualidad nos encontramos con un 24% más de denuncias; en el último año de la serie, 2019, el 72% de las denuncias han tenido como origen la propia víctima o un atestado policial con denuncia de la víctima; b) las órdenes de protección dictadas por la justicia apenas han descendido un 0,88% si comparamos las de 2009 (41.081) y las de 2019 (40.720); c) la tasa de cobertura —medida como el porcentaje de órdenes de protección sobre la base de las denuncias presentadas— ha descendido en 6 puntos porcentuales, pasando del 30,3% (2009) al 24,2% (2019). Es decir, hay una orden de protección por cada 4,12 denuncias en 2019, frente a una orden por cada 3,29 denuncias en 2009.

Por un lado, el aumento de denuncias puede indicar que las mujeres víctimas de violencia de género han aumentado su confianza en las leyes y las medidas administrativas de protección ante la violencia de género. Por otro lado, el descenso de las órdenes de protección puede llevar a plantearse la necesidad de ganar eficacia en el sistema de seguimiento y resolución de los casos. Lo esperable es que la tasa de cobertura no fuera independiente del número de denuncias; es decir, en una situación de mayor amparo contra la violencia de género, las órdenes de protección deberían ir en aumento. Sin embargo, los datos muestran un descenso de la cobertura que puede estar indicando un estancamiento del sistema de protección de las víctimas. Los datos pueden estar evidenciando desajustes entre las denuncias y las órdenes de protección; esto es, que el alcance de la protección, tras 17 años de despliegue de la legislación específica contra la violencia de género, puede ser mejorable. El gráfico 5 recoge un resumen de los indicadores que se han expuesto.

ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 1/2004: RETOS Y DESAFÍOS PENDIENTES

El aspecto más destacado de la LOMPIVG, expuesto anteriormente y reconocido por numerosas expertas, es el carácter integral de la misma que reconoce la violencia de género como un problema complejo. Este planteamiento, considerado un elemento central de la ley por su novedad en el sistema normativo, será, por la falta de concreción en la práctica, un elemento sobre el que se construye una parte importante de las críticas hechas a la misma ley.

Al respecto cabe apuntar que ni los recursos ni los medios proporcionados por la Administración han sido suficientes y, por

ende, han impedido que la ley pudiera extenderse en toda su aplicación de manera efectiva. Afrontar esa situación estructural de la violencia de género exigía la adopción de medidas sociales, programas de ayuda, y garantías efectivas de la igualdad de oportunidades que no se han desarrollado (Fernández Nieto, 2015).

En concreto cabe destacar la falta de desarrollo de acciones dirigidas a promover la prevención de la violencia en ámbitos como la educación y la sanidad. En palabras de Ortubay (2015), «el objetivo de prevención y sensibilización —prioritario según el texto legal— ha quedado relegado». En concreto, la desaparición de los programas de coeducación que se habían implantado en los centros escolares y la eliminación de la única asignatura que incorporaba contenidos relacionados con la igualdad (Plataforma CEDAW, 2014: 826) así lo constatan. No será hasta la firma del Pacto de Estado en 2018, que se expone más adelante, que se pondrán en marcha actuaciones en todas las CC.AA. en materia de formación, sensibilización y prevención.

Otra novedad que presentaba la LOMPIVG era que, por primera vez, se asumía la necesidad de la formación específica para todos los profesionales con responsabilidad en materia de violencia. Sin embargo, diferentes análisis (Ortubay, 2015; Plataforma CEDAW, 2017) coinciden en destacar el poco desarrollo, en estos años, de la formación especializada, en temas de violencia contra las mujeres, dirigida a estos profesionales. Los profesionales que desarrollan su labor en los Juzgados y Fiscalías de Violencia o en los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado son los únicos profesionales que reciben formación de manera obligatoria. Para el resto de profesionales de la judicatura y la policía no se produce ninguna formación con carácter obligatorio, a pesar de que, en muchos casos, deben intervenir en situaciones de violencia contra las mujeres. Tampoco tienen ningún tipo de

formación obligatoria las unidades de valoración forense ni los profesionales del ámbito sanitario. Es así que «la falta de formación en género y prevención de violencia de género tiene como consecuencia la prevalencia de una mirada sexista y discriminatoria tanto en los peritajes como en los procesos judiciales y las sentencias» (Plataforma CEDAW, 2017: 9).

Siguiendo los diferentes Informe Sombra (2014, 2017 y 2019), que recogen un análisis detallado y crítico tanto de los retos pendientes de las políticas de igualdad en España como de los incumplimientos en materia de violencia contra las mujeres, puede decirse que dichos informes arrojan un deficiente cumplimiento, por parte del Estado, de las recomendaciones del Comité CEDAW.

Una línea de crítica apunta que la LOM-PIVG únicamente da cobertura a un tipo de violencia contra las mujeres. Se apunta que son necesarios cambios legislativos para poder garantizar y proteger los derechos de las mujeres que sufren otras manifestaciones de violencia fuera del entorno de la pareja o expareja. Este punto sigue siendo destacado por diferentes expertas (Prieto, 2016) como un déficit de la ley: de manera cotidiana y sistémica tienen lugar otras formas de violencia contra las mujeres, tanto en espacios públicos como privados, como son las violencias sexuales o los feminicidios cometidos fuera del entorno íntimo, que siguen sin recibir la atención necesaria, así como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, la violencia obstétrica, la violencia cometida por cuidadores contra mujeres mayores o con diversidad funcional o la violencia contra mujeres migrantes trabajadoras del servicio doméstico, entre otras. Si bien algunas comunidades autónomas han desarrollado legislaciones que incluyen estas formas de violencia o algunas de ellas, sigue siendo necesaria una modificación de la legislación estatal para poder atenderlas debidamente.

La creación de los Juzgados de Violencia y las disposiciones para que determinados juzgados de lo penal y secciones de las audiencias provinciales se especializaran en la lucha contra la violencia de género fueron consideradas como piezas clave de un adecuado marco normativo (Amnistía Internacional, 2012). Sin embargo, desde esa misma organización se expuso, como elementos pendientes de mejora de la LOM-PIVG, la persistencia de trabas que dificultan el acceso de las mujeres a la protección y la justicia como, por ejemplo, déficits en la asistencia letrada o en la denegación de órdenes de protección de mujeres en riesgo. Cabe apuntar también como peticiones de mejora por parte de Amnistía Internacional la necesidad de asegurar asistencia letrada de calidad, de impulsar de oficio una instrucción eficaz para el esclarecimiento de los hechos, y de garantizar un trato adecuado, respetuoso y no discriminatorio hacia las denunciantes durante los procesos. Específicamente, diversos estudios han evidenciado la dificultad de las mujeres migrantes para recibir una atención jurídica con garantías (Amnistía Internacional, 2012; Merino, 2017).

La ratificación por España del Convenio de Estambul en 2014 exige ampliar el concepto de violencia de género, concepto que la Ley 1/2004 circunscribe a la pareja o expareja; además exige no supeditar las medidas sociales y de seguridad a que la víctima presente denuncia judicial o testifique, y solicita mejorar la colaboración internacional y entre las autoridades judiciales y fiscales, la policía y las Administraciones estatal, autonómicas y locales, así como las ONG, para proteger a todas las víctimas.

Uno de los puntos más cuestionado por expertas y organizaciones (Ortubay, 2014, 2015) es la presentación de denuncia judicial como requisito para acceder a la condición de víctima de violencia. La indicación de que la atención a las víctimas no debe depender de la presentación previa de denuncia ya fue una recomendación del Con-

sejo de Europa en 2002. Por el contrario, la LOMPIVG supedita la obtención de ayudas económicas, derechos laborales y prestaciones de la Seguridad Social a la obtención de la orden de protección. Esta misma autora apunta vías alternativas para acreditar la condición de víctima de violencia, ya sean informes de trabajadores/as sociales o profesionales de atención primaria (Osborne, 2006: 120).

Cuando se analizan los datos de quién presenta las denuncias por violencia de género y de cuántas mujeres asesinadas habían presentado denuncias, se constata la importancia de la asistencia social directa a esas mujeres que conviven, sin denunciar, con agresores. Los datos muestran que si bien, en 2017, ha habido un aumento del número de denuncias por violencia de género de 16,4 puntos porcentuales respecto de 2016, poco más del 23% del total de mujeres asesinadas en 2017 habían presentado denuncia (11 presentadas por la víctima y 1 por otros, con un total 12 denuncias interpuestas del total de 51 casos de víctimas mortales por violencia de género). El hecho de que más del 75% de las mujeres asesinadas en el año 2017 no hubiera denunciado la situación que sufría, y que, de las 55 mujeres asesinadas en 2019, el 80% (44) tampoco lo hubiera hecho son datos especialmente relevantes para orientar las políticas en materia de violencia de género, que llaman a la necesidad del diseño de una intervención y asistencia que no requiera la presentación de denuncia y que ofrezca atención directa a las mujeres.

Otra línea de crítica ha cuestionado la protección que la LOMPIVG da a las víctimas de violencia de género porque no permite la autonomía de la mujer en ámbitos como: la presentación y retirada de una denuncia, la detención del agresor, la petición de una orden de protección, la pena que solicita la mujer, las penas accesorias, el quebrantamiento de condena y la petición de vis a vis (Larrauri, 2005, 2008; Ortubay, 2015). Esto se ex-

plica en varias líneas. Por un lado, el carácter del Derecho penal y su indisponibilidad para la víctima. Como apunta Fernández Nieto (2015), «el sistema penal tiende a transformar un problema social de desigualdad en un problema de control del delito». Por otro lado, en España se ha reforzado una imagen de mujer maltratada a partir de los casos de agresiones más graves. Enfrentados a la imagen de una mujer con grave riesgo para su vida parece que se impone la lógica de la protección «aun contra su voluntad». Así resulta imposible reconocer su autonomía puesto que, como afirma el tópico, se impone otorgar protección para «evitar que la maten». En tercer lugar, la reticencia a admitir la voluntad de la mujer puede provenir del conflicto de intereses creado entre el sistema penal y las mujeres que denuncian. De esta manera, se afirma repetidamente que «es necesario que todas las mujeres denuncien».

Con ello se convierte al sistema penal en el primer recurso de todos los casos de malos tratos, independientemente de su gravedad, e indistintamente de sus necesidades. Pero, como apunta Ortubay (2014: 18),

[...] normalmente las mujeres que han sufrido maltrato requieren apoyos previos, sobre todo en los casos de violencia prolongada en el tiempo, donde los efectos sobre la autoestima de la afectada suelen ser devastadores para poder iniciar un procedimiento penal. [...] Ante esta realidad compleja, la denuncia tiene que ser el último paso, solo asumible cuando la mujer se encuentra preparada y sabe cuáles son las siguientes etapas.

La llamada uniforme para que todas las mujeres acudan al sistema penal conlleva una presión para este, que ni está preparado ni puede prestar este tipo de asistencia. Tal y como apuntan diferentes expertas (Laurenzo, 2008; Larrauri, 2008; Fernández Nieto, 2015), el problema radica en la dificultad de adaptar la ley a las circunstancias concretas de cada caso, que impide valorar las demandas y necesidades de cada mujer. Según Amnistía Internacional, insistir desde las instituciones «en que las mujeres “deben”

denunciar para protegerse y recibir apoyo, implica desconocer el grado de impotencia que la violencia de género puede producir» (Amnistía Internacional, 2012: 4). Finalmente, cabe apuntar a una predominancia del sistema penal, dentro del abordaje a las mujeres en situación de violencia, que opera solo con una lógica: la mujer maltratada debe separarse y querer el castigo del agresor.

Por lo tanto, además de las iniciativas previamente explicadas, cabe destacar la necesidad de reforzar las medidas de asistencia social directa a las mujeres en situación de violencia de género. Una de estas medidas son las casas de acogida. Estas instalaciones hacen posible la separación física de las mujeres respecto a los agresores y por tanto se convierten en un instrumento necesario, imprescindible en algunos casos, para poner fin (al menos temporalmente) a una situación de agresión y potencial riesgo de muerte. Este tipo de recurso es necesario dado el perfil de una parte de las mujeres en situación de violencia, aquellas que se encuentran además en situación de precariedad económica o falta de experiencia laboral. Esta línea de intervención asistencial puede ser mejorada y ampliada, tanto en la oferta de plazas existente como en la coordinación y gestión de las mismas.

Fernández Nieto (2015) apunta que la aplicación de la ley de violencia de género ha revelado sus lagunas jurídicas también en relación al ámbito subjetivo y las garantías. Un tema destacado es la desprotección legal de los menores que exige su consideración como víctimas de violencia doméstica (Reyes, 2015). Al respecto cabe insistir que las soluciones deben pasar por la regulación de la responsabilidad del Estado por incumplimiento de la «diligencia debida» y de la Administración por victimización secundaria.

Fruto de todas críticas y propuestas de mejoras, así como de la presión desde diferentes instancias, en septiembre de 2017 se aprobó el Pacto de Estado contra la Violencia

de Género por parte del Congreso de los Diputados, sin ningún voto en contra, y se presentó como la unión de un gran número de instituciones, organizaciones y personas expertas en la formulación de medidas para la erradicación de la violencia sobre las mujeres. Se acordaron 214 medidas estructuradas en 10 ejes de trabajo que pretendían incidir en todos los ámbitos de la sociedad. En ellas se contemplaba la realización de modificaciones de la Ley 1/2004, como el reconocimiento de las mujeres como víctimas de violencia machista sin necesidad de denuncia, la mejora de la respuesta institucional a las víctimas y a los menores, el retorno de las competencias a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, así como permitir la compatibilidad en el acceso a ayudas estatales y autonómicas.

En un primer momento, la falta de consenso político, la lentitud para la puesta en práctica de las medidas, debido a la ausencia de calendarización y de compromiso presupuestario, desembocó en la paralización de la Comisión de Seguimiento. Sin embargo, en julio de 2018, la Conferencia Sectorial de Igualdad, órgano de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en materia de políticas de igualdad y contra la violencia de género, aprobó los acuerdos necesarios para impulsar el desarrollo de las medidas contenidas en los informes del Congreso y del Senado para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género; en concreto se acordó transferir a las comunidades autónomas un total de 100 millones de euros para el desarrollo de este Pacto y el Consejo de Ministros del día 3 de agosto de 2018 acordó los criterios de distribución.

CONCLUSIONES

La primera de las ideas que se pueden plantear a modo de conclusiones es que España planteó una estrategia pionera a

nivel legal en la atención a la violencia de género. Esta estrategia, formulada como Ley 1/2004 y caracterizada por una voluntad de actuación integral y multidisciplinar, ha sido reconocida por algunas instituciones en el marco europeo y también internacionalmente: la ONU lo cita como ejemplo de buena práctica en el campo de la legislación vigente sobre violencia de género (Bodelón, 2014: 14). Sin embargo el propio desarrollo e implementación de la ley ha permitido observar espacios de mejora y necesidades no contempladas en el momento de la elaboración de la LOMPIVG 1/2004. Algunas de estas necesarias mejoras fueron planteadas por diferentes expertas ya en los primeros momentos de aplicación y desarrollo de la ley y constituyen un reto pendiente para el abordaje de la violencia contra las mujeres en España.

En segundo lugar se hace necesario apuntar, siguiendo a Bodelón (2014), que en España se ha roto la impunidad de la violencia machista o violencia de género. En palabras de Ortubay (2014: 17), «la ley ha incrementado la conciencia sobre el grave problema social que la violencia sexista constituye y, asimismo, ha logrado rebajar el grado de tolerancia frente a dicho fenómeno». Algunos de los datos que lo muestran es el volumen de denuncias, de asuntos tramitados y de sentencias. Las denuncias y condenas en el ámbito de la violencia machista son fruto del reconocimiento del fenómeno: es decir, a partir de la Ley 1/2004, en España se reconoce qué es la violencia de género y se puede denunciar. Este avance legislativo es fruto del consenso político en la necesidad de garantizar los derechos de las mujeres y del trabajo de las asociaciones de mujeres en la presión social y política para hacerlo posible.

Sin embargo, las cifras sobre violencia de género advierten de la necesidad de un abordaje más allá del sistema penal como mecanismo para reducir y eliminar la violencia de género. La evolución de los indica-

dores muestra que existe margen de mejora para las mujeres en situación de violencia de género. Como ejemplo, el descenso de la cobertura —medido como porcentaje de órdenes de protección respecto al total de denuncias anuales—, si bien se produce un aumento en las denuncias presentadas.

Se puede concluir que la acción jurídica y penal de la lucha contra la violencia de género no es suficiente para conseguir: 1) una reducción sustancial de los crímenes de mujeres y 2) el impulso de las denuncias y de la cobertura, una vez que se ha denunciado. Esta conclusión nos lleva a insistir en la necesidad de la puesta en marcha de políticas de prevención y de protección y asistencia efectiva de las víctimas de violencia de género.

Tras casi 15 años de la aparición de la LOMPIVG, y de los numerosos estudios que en España se han llevado a cabo, el debate se plantea a dos niveles. Por un lado, si bien cabe reconocer el impacto positivo de la institucionalización de la lucha contra la violencia, se hace necesario promover un abordaje integral desde la prevención que actúe más allá del sistema judicial. Esto requiere un trabajo multidisciplinar que desborda el ámbito penal y que se sitúa en todos los ámbitos sociales: educativo, sanitario, laboral y asistencial. Y, para iniciar dicho abordaje, la denuncia judicial por parte de las mujeres no parece ser ni la mejor ni la única vía.

Por otro lado, el debate sobre la ley y su aplicación requiere analizar cuál está siendo el contexto de su aplicación; es decir, cómo es el conjunto de prácticas jurídicas que se están desarrollando y si la propia aplicación de la norma no está generando un proceso de violencia (machista) sobre las mujeres que (ya) sufren violencia de género. Cabe recordar los análisis que apuntan que entre los servicios sociales y el sistema penal se produce, en ciertos casos, un proceso que desempodera a las mujeres y crea nuevas victimizaciones (Bodelón, 2012).

En esta línea, se hace necesario formar en perspectiva de género, igualdad y violencia sobre las mujeres, en el sentido que apunta el Convenio de Estambul o la Convención CEDAW, para poder entender a todas las víctimas y prestarles la atención y el apoyo que necesitan, al margen de su nacionalidad y/o estatus jurídico.

Finalmente, apuntar que el estudio de violencia contra las mujeres no solo requiere hablar de las víctimas y de los agresores, sino también de la responsabilidad del Estado. Es lo que se identifica como violencia institucional. En los últimos años, esta dimensión de la violencia contra las mujeres y la obligación de los Estados de indemnizar a las mujeres que la han sufrido ha sido recogida en el ámbito europeo a través del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica. Sorprendentemente, en España ni la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, ni las legislaciones autonómicas han incluido definiciones de la violencia institucional y, muy escasamente, se hace referencia a los procesos de victimización secundaria, a la obligación de reparación del daño por parte del Estado y a su traducción en indemnizaciones para las víctimas (Bodelón, 2014). Aspectos todos estos pendientes de incorporar a futuras reformas de la LOMPIVG.

BIBLIOGRAFÍA

- Amorós, Celia (1990). «Violencia contra las mujeres y pactos patriarcales». En: Maquieira, V. y Sánchez, C. (eds.). *Violencia y sociedad patriarcal*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- Amnistía Internacional (2012). *¿Qué justicia especializada? A siete años de la Ley Integral contra la Violencia de Género: obstáculos al acceso y obtención de justicia y protección*. Madrid: Sección española de Amnistía Internacional. Disponible en: https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/search?fq=mssearch_fld13&fv=EUR4110412, acceso el 20 de abril de 2020.
- Bodelón, Encarna (ed.) (2012). *Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales*. Buenos Aires: Editores Didot.
- Bodelón, Encarna (2014). «Violencia institucional y violencia de género». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 48: 131-155.
- Bosch, Esperanza y Ferrer, Victoria A. (2000). «La violencia de género: De cuestión privada a problema social». *Intervención Psicosocial. Revista de Igualdad y Calidad de Vida*, 9(1): 7-19.
- Fernández Nieto, Josefa (2015). *Retos y mitos de la LO 1/2004 de Violencia de Género, y reforma del Código Penal: hacia una política criminal en violencia de género en cumplimiento del principio internacional de «diligencia debida»*. Disponible en: <https://elderecho.com/retos-y-mitos-de-la-lo-12004-de-violencia-de-genero-y-reforma-del-codigo-penal-hacia-una-politica-criminal-en-violencia-de-genero-en-cumplimiento-del-principio-internacional-de-diligencia>, acceso el 15 de abril de 2020.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2014). *Violence against Women: An EU-Wide Survey*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Gonzalo, Altamira (2009). «La aplicación de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género». *CEE Participación Educativa*, 11: 105-109.
- Larrauri, Elena (2005). *¿Se debe proteger a la mujer contra su voluntad?* Cuadernos Penales José María Lidón. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto. Disponible en: <http://blog.uclm.es/cienciaspenales/files/2016/09/7sedebeptogeralamujercontrasuvoluntad11.elelarrauri.pdf>, acceso el 4 de marzo de 2020.
- Larrauri, Elena (2008). «Cinco tópicos sobre las mujeres víctimas de violencia». En: Laurenzo, P.; Maqueda, M. L. y Rubio, A. (coords.). *Género, violencia y derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 311-327.
- Laurenzo, Patricia (2008). «La violencia de género en el derecho penal: Un ejemplo de paternalismo punitivo». En: Laurenzo, P.; Maqueda, M. L. y Rubio, A. (coords.). *Género, violencia y derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 329-361.
- Lombardo, Emanuela y León, Marga (2014). «Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica». *Investigaciones Feministas*, 5: 13-35. doi: 10.5209/rev_INFE.2014.v5.47986, acceso el 17 de abril de 2020.

- Merino Sánchez, Víctor (2017). «Victimización secundaria en los supuestos de violencia contra las mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular». *Migraciones*, 41: 107-131. doi: mig.i41.y2017.005
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). *Macroencuesta de violencia contra la mujer*. Disponible en: http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/fr/violenciaEnCifras/estudios/coleccion/pdf/Libro_22_Macroencuesta2015.pdf, acceso el 15 de noviembre de 2019.
- Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género (2011). *Informe sobre víctimas mortales de la violencia de género y de la violencia doméstica en el ámbito de la pareja o expareja en 2010*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (2016). *X Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2016*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Disponible en: http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/informesAnuales/informes/X_Informe2016_Capitulos.htm, acceso el 20 de febrero de 2020.
- Ortubay, Miren (2014). «Diez años de la «Ley integral contra la violencia de género»: Luces y sombras». Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/04/doc-trina40872.pdf>, acceso el 1 de abril de 2020.
- Ortubay, Miren (2015). «Cuando la respuesta penal a la violencia sexista se vuelve contra las mujeres: las contradicciones». *Oñati Socio-legal series*, 5(2): 645-668.
- Osborne, Raquel (2006). *Apuntes sobre violencia de género*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Plataforma CEDAW Sombra España (2014). *Informe Sombra 2008-2013 sobre la aplicación en España de la convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres*. Disponible en: http://www.rednosotrasenelmundo.org/IMG/pdf/SpanishShadowReport_September23rd.pdf, acceso el 6 de abril de 2020.
- Plataforma CEDAW Sombra España (2017). *Informe Sombra Seguimiento CEDAW*. Disponible en: https://cedawsombraesp.files.wordpress.com/2017/08/informeseguimientocedaw_julio2017_esp3.pdf, acceso el 6 de abril de 2020.
- Plataforma CEDAW Sombra España (2019). *Informe Sombra sobre la aplicación en España 2015-2018 de la CEDAW*. Disponible en: https://cedawsombraesp.wordpress.com/2019/05/15/informe-sombra-sobre-la-aplicacion-en-espana-2015-2018-de-la-cedaw/_, acceso el 8 de abril de 2020.
- Prieto, Ana M. (2016). «Diez años de derecho penal español contra la violencia de género: maltrato habitual y maltrato ocasional en la pareja». *Revista Nuevo Foro Penal*, 12(86): 115-150.
- Reyes Cano, Paula (2015). «Menores y violencia de género: de invisibles a visibles». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 49: 181-217.
- Valiente, Celia (2006). *El feminismo de Estado en España: el Instituto de la Mujer (1983-2003)*. Valencia: Institut d'Estudis Universitaris de la Dona.

RECEPCIÓN: 30/12/2019

REVISIÓN: 27/02/2020

APROBACIÓN: 27/05/2020

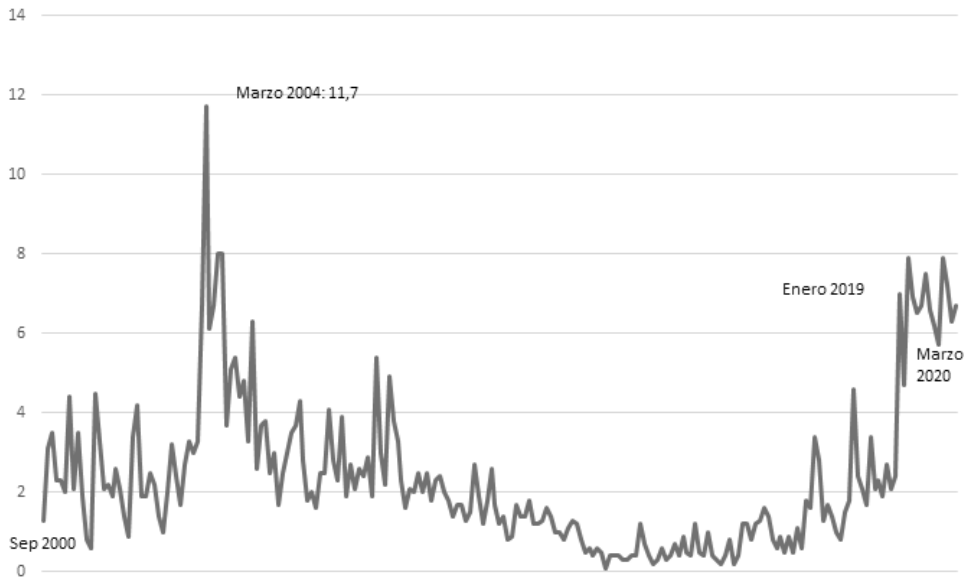
ANEXO: TABLAS Y GRÁFICOS

TABLA 1. Diferencias en salud autopercebida (%): síntomas frecuentes en el último año (mujeres de 16 a 59 años, 2015)

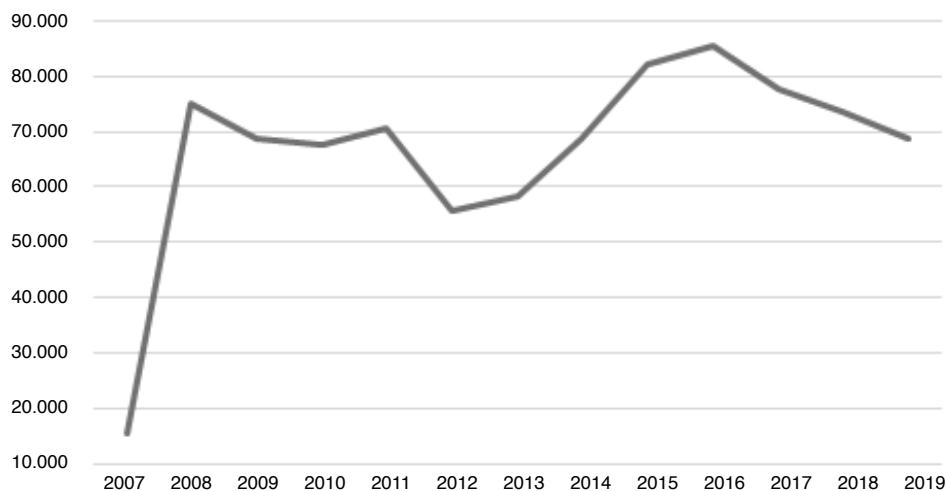
	Violencia física	Violencia sexual	Violencia económica	Violencia psicológica de control	Violencia emocional	No violencia
Dolores de cabeza	55,3	58,9	60,4	56,0	57,1	42,5
Resfriados o catarros	39,6	39,5	37,9	35,4	36,1	25,7
Ganas de llorar sin motivos	55,3	54,8	57,0	44,9	45,8	22,2
Dolores de espalda o articulaciones	67,0	63,9	67,1	63,5	67,1	56,3
Cambios de ánimo	71,0	73,3	66,5	64,6	65,9	39,2
Ansiedad o angustia	66,7	67,5	62,8	50,7	55,1	28,2
Inapetencia sexual	41,4	47,9	43,0	37,6	41,1	19,2
Irritabilidad	58,1	60,5	56,5	51,6	54,9	28,1
Insomnio, falta de sueño	62,2	62,6	61,8	52,4	55,7	31,4
Fatiga permanente	32,8	34,4	39,0	28,8	30,9	14,4
Tristeza porque pensaba que no valía nada	51,1	54,8	45,6	36,4	38,7	12,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, 2015.

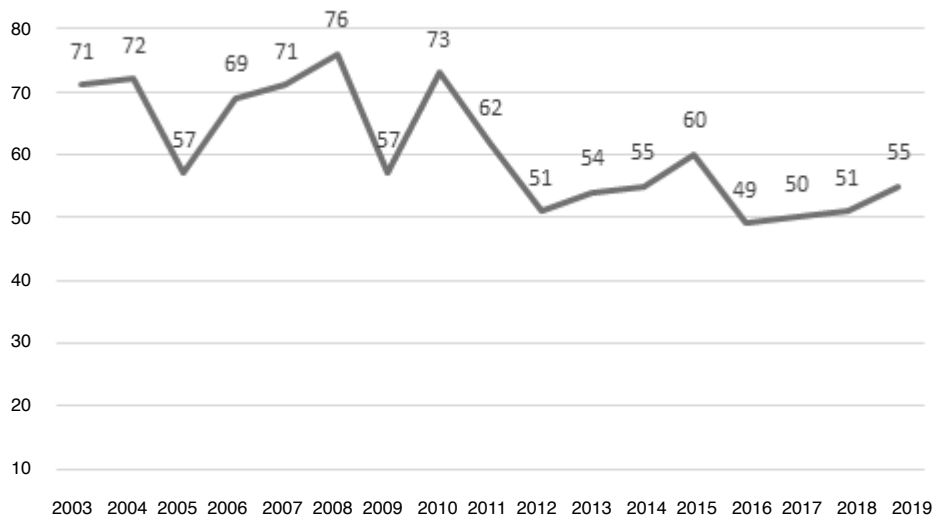
GRÁFICO 1. Evolución de la percepción de la violencia de género como un problema social (%)



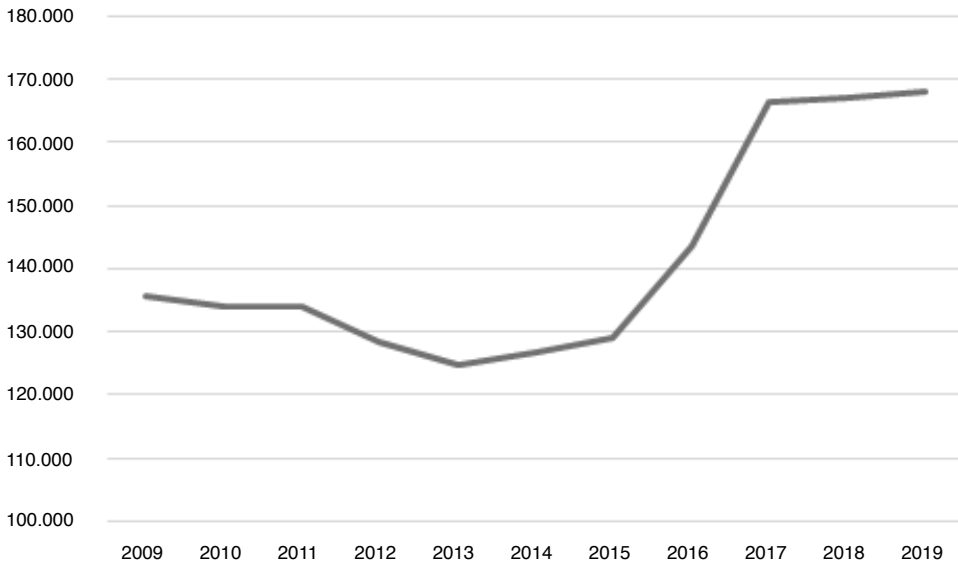
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Barómetros del CIS (septiembre 2000 a marzo 2020).

GRÁFICO 2. Evolución de las llamadas pertinentes al 016. Período 2007-2019

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad.

GRÁFICO 3. Evolución del número de mujeres víctimas mortales por violencia de género en España (2003-2019)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad. Última actualización: 06/04/2020.

GRÁFICO 4. Número de denuncias por violencia de género. Período 2009-2019

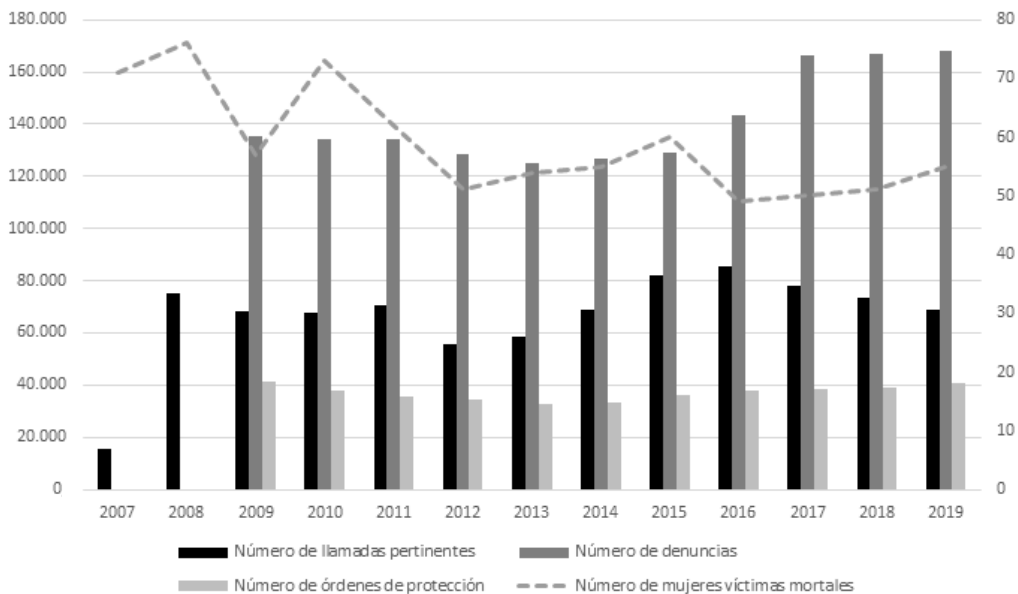
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Consejo General del Poder Judicial. Última actualización: 25/03/2020.

TABLA 2. Evolución de las denuncias, órdenes de protección y porcentaje de cobertura

Año	Denuncias	Órdenes de protección	% de cobertura
2007	126.293	37.826	30,0
2008	142.125	41.420	29,1
2009	135.540	41.083	30,3
2010	134.105	37.908	28,3
2011	134.002	35.816	26,7
2012	128.477	34.537	26,9
2013	124.893	32.831	26,3
2014	126.742	33.167	26,2
2015	129.193	36.292	28,1
2016	143.535	37.958	26,4
2017	166.260	38.501	23,2
2018	166.961	39.176	23,5
2019	168.168	40.720	24,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Consejo General del Poder Judicial, Observatorio contra la Violencia doméstica y de Género.

GRÁFICO 5. Resumen de indicadores de violencia de género en España, 2007-2019



Nota: La escala de la derecha representa el número de mujeres asesinadas por violencia de género.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo General del Poder Judicial. Última actualización: 25/03/2020.

Analysing Gender-Based Violence in Spain Fifteen Years after the Implementation of Law 1/2004

*La violencia de género en España: un análisis quince años
después de la Ley 1/2004*

**Inma Pastor-Gosálbez, Ángel Belzunegui-Eraso,
Marta Calvo Merino and Paloma Pontón Merino**

Key words

Spain

- Legislation
- Public Policies
- Gender Based Violence

Palabras clave

España

- Legislación
- Políticas públicas
- Violencia de género

Abstract

This paper analyses the efforts to combat gender-based violence in Spain since the passing of Law 1/2004. This is the applicable legal framework in the fight against gender-based violence (GBV). Based on the official data on the complaints and on the victims of gender-based violence, an empirical analysis was carried out to assess whether the public policies implemented by the Spanish government in the fight against gender-based violence have been effective. The results indicate that, even though Spain is one of the most advanced countries in this area, 15 years after Law 1/2004 was passed, the legal actions contained in it are still insufficient for the eradication of gender-based and domestic violence. The paper concludes with a series of recommendations to broaden the debate on the fight against gender-based violence in Spain.

Resumen

Este artículo tiene por objetivo analizar la lucha contra la violencia de género desarrollada en España desde la aprobación de la Ley 1/2004. Se ha realizado un análisis empírico a partir de los datos oficiales sobre denuncias y víctimas por violencia de género, con el objetivo de valorar si las políticas públicas desarrolladas por el Gobierno español en la lucha contra la violencia de género están siendo efectivas. Se afirma que, a pesar de que España se presenta como uno de los países más avanzados en esta materia, tras 15 años de la aparición de dicha Ley, la acción jurídica que propone sigue siendo insuficiente para la erradicación de la violencia de género y doméstica. Finalizamos con una serie de recomendaciones que amplían el debate sobre la lucha contra la violencia de género en España.

Citation

Pastor-Gosálbez, Inma; Belzunegui-Eraso, Ángel; Calvo Merino, Marta and Pontón Merino, Paloma (2021). "Analysing Gender-Based Violence in Spain Fifteen Years after the Implementation of Law 1/2004". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 174: 109-128. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.174.109>)

Inma Pastor-Gosálbez: Universitat Rovira i Virgili | inma.pastor@urv.cat

Ángel Belzunegui-Eraso: Universitat Rovira i Virgili | angel.belzunegui@urv.cat

Marta Calvo Merino: Universitat Rovira i Virgili | marta.calvo@urv.cat

Paloma Pontón Merino: Universitat Rovira i Virgili | paloma.ponton@urv.cat

INTRODUCTION

On 7 October 2004, the first law sent to Parliament by the then new Government was unanimously approved by Congress. This was the draft Organic Law on Comprehensive Protection Measures against Gender-based Violence. Only a few days later this bill reached the Senate and was finally approved at a session of Congress in December 2004. This marked the beginning of a new stage in the fight against gender-based violence, characterised by the creation of specific institutions for this purpose and by the recognition that violence against women is structural in nature and requires a comprehensive and multiple approach.

This legal development went in parallel with the recognition of gender violence as a social problem by the Spanish society. Figure 1 shows the evolution of the public's perception in successive Barometers by the CIS (Spanish Centre for Sociological Research) from 2000 to the present day. The 2000 Barometer was the first one in which the CIS included gender-based violence as one of the most important social problems.

Fifteen years after the approval of Law 1/2004, it is a good moment to analyse its implications regarding the institutional transformations involved and in terms of the measurable knowledge of violence against women in Spain. This paper discusses the transformations experienced by the different social actors responsible for dealing with violence against women, with special emphasis on their institutionalisation process. It also provides an analysis of the progress made and the challenges that remain to ensure the effectiveness of the Law.

The methodology used for the analysis involved the documentary analysis of legal and non-legal texts resulting from the public policies implemented in the context of the fight against gender-based violence. It also entailed an analysis of the data pro-

vided by the main sources of information, especially those contained in the Macro-survey of Violence against Women, promoted and conducted by the Government Committee for Gender Violence in 2015, and the data provided by the Courts of Violence against Women regarding complaints and protection, and by the General Council for the Judiciary.

The first two sections analyse the public policies implemented by the Spanish government to combat domestic and gender-based violence. Next, the data on complaints and victims of gender violence in Spain will be reported and evaluated. Finally, the status of gender-related violence in Spain will be assessed, together with some proposals and recommendations for discussion.

THEORETICAL FOUNDATIONS AND GENESIS OF ORGANIC LAW 1/2004, ON COMPREHENSIVE PROTECTION MEASURES AGAINST GENDER-BASED VIOLENCE

The creation in 1983 of the Institute for Women and the action of the feminist movement triggered a process of social awareness and pressure, whereby violence against women gained a prominent place in the Spanish political agenda (Valiente, 2006). In addition, women's organisations and scientific research brought to the surface the dimensions of violence and introduced them into the public debate. As a result, society and institutions began to become aware of the problem in the 1990s and violence was no longer invisible and tolerable; consequently, it went from being a private matter to an issue of public concern (Bosch and Ferrer, 2000: 7-9). Measures were slowly implemented, most of them punitive in nature. The year 1991 marked a milestone in the history of the fight for the

eradication of violence against women: the drafting of a law that would allow women to cease to cohabit with a violent partner was requested. This Law 1/2004 would establish the necessary judicial mechanisms to prevent a double victimisation of battered women. The bill involved articulating a framework of assistance and protection for all women, whatever their personal situation. It should be remembered that, in the mid-1990s, more than 90% of the complaints for violence against women were classified as misdemeanours, that is, as minor crimes, and only 30% of the complaints reached trial, with very few ending in conviction (Ortubay, 2014).

In short, a comprehensive, global and multidisciplinary law was called for (Gonzalo, 2009: 105-106). An event served as a catalyst for change in the fight against gender-based violence in Spain: the brutal murder of Ana Orantes at the hands of her husband, which shocked the public and provoked a growing and widespread social demand for change. In 1999, a reform of the Penal Code and the Criminal Procedure Law was carried out, which introduced *ex officio* prosecution of abuse (without a formal complaint by the victim being required), psychological violence as a crime, and restraining orders. Article 48 prohibited abusers from approaching or communicating with victims, their family members or other persons identified by the courts by any means. Article 48 was expanded in 2003 to include that, when a restraining order was established, the following rights with respect to the couple's children (if any) were also suspended: "the right to visits, communication and visitation rights as recognised in a civil judgment until the restraining order has been finalised". The expanded provisions also allowed for the control of these measures to be carried out through electronic means. In 2015, special measures were adopted for the protection of victims with intellectual disabilities.

A broader objective lay behind these measures: to transform the patriarchal culture (Amorós, 1990) which supported a belief system based on inequality between women and men and legitimised the use of violence to resolve conflicts, determining who has the power and the right to exercise that violence. As a result of social demands and the insufficient legal regulations on the matter, the socialist parliamentary group submitted a proposal for a Comprehensive Law in December 2001 that would become Organic Law 1/2004, of 28 December, on Comprehensive Protection Measures against Gender-based Violence (hereinafter, OLCPMGV). The result was a pioneering and innovative law, both in Spain and in Europe. In fact, Spain was recognised by the European Union Agency for Fundamental Rights as a pioneering country in the fight against gender-based violence in the European Union. It also received an Honourable Mention in Geneva by UN Women, World Future Council and the Inter-Parliamentary Union in 2014 for being one of the most effective laws to combat violence against women in the world.

The OLCPMGV introduced at least three new features in the Spanish legal system, that deserve to be highlighted (Gonzalo, 2009: 107-108). Firstly, it addressed the fight against gender-based violence in a multidisciplinary way, going beyond punishment and focusing on prevention. Secondly, it increased the penalties for violence by men against women in the framework of an affective relationship. Thirdly, the Law created a series of new roles and institutions in the judicial and criminal spheres (the Courts for Violence against Women, the Prosecutor's Office for Violence against Women and the Section against Violence against Women in all the Prosecutors of the Superior Courts of Justice and of the Provincial Courts) and in the political and social sphere (the Government Committee for Violence against Women and the State Observatory on Violence against Women).

The OLCPMGV was constructed around three main axes. The first one encompassed the rights of women who are victims of gender-based violence in couples. The second introduced measures aimed at modifying the patriarchal structure of society, such as education, awareness and prevention, as well as against discriminatory advertising. The third one included criminal and judicial measures to penalise violence against women and to avoid their secondary victimisation arising from the Administration of Justice.

At the international level, the OLCPMGV should be framed as part of the strategy of international organisations that provides a global response to violence against women. Its points of reference were the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) approved by the United Nations General Assembly in 1979; the United Nations Declaration on the Elimination of Violence against Women, proclaimed in December 1993 by the General Assembly; the Report of the 1995 Fourth World Conference on Women; Resolution WHA49.25 of the World Health Assembly declaring violence a priority public health problem proclaimed in 1996 by the WHO; the Resolution of the United Nations Human Rights Commission of 1997; and the designation of 1999 as European year of action to combat violence against women.

The economic crisis also affected the fight against gender-based violence. Lombardo and León (2014: 17) noted that the budget for policies against gender-based violence was cut in the 2015 budget by 22.5% compared to the 2008 budget. At least four events can be highlighted that show a change of focus in the fight against gender-based violence during the economic crisis: the suppression of the Ministry of Equality in 2010; the failure to update the *Comprehensive Action Plans against Domestic Violence*; the suppression of the school subject called *Education for Citizenship* (with curricular content related to is-

ues of equality between women and men) initially in 2012, which was ultimately confirmed in 2016; and the budget reduction on equality and the fight against gender-based violence (up to 50% in 2013 by the central government and an average of 32% by the regional governments).

THE INSTITUTIONALISATION OF THE FIGHT AGAINST GENDER-BASED VIOLENCE

As noted, the OLCPMGV incorporates measures to prevent, punish and eradicate gender-based violence and provide assistance to its victims in a comprehensive and multidisciplinary manner. These principles have been implemented by numerous institutions, organisations and programmes that seek to have a comprehensive approach to gender-based violence. The Government Committee against Gender-based Violence (GCGV) was created to guarantee the rights of victims of gender-based violence, regardless of their origin, religion or any other status, by virtue of Article 29 of the OLCPMGV. It is a general management body that reports to the Ministry of Health as defined by Royal Decree 200/2012, of 23 January, 2012. Its duties are proposing the Government's policy against the different forms of gender-based violence and promote, coordinate and advise all the measures carried out in this area. The Coordination Units for Violence against Women and the Units for Violence against Women, which are integrated into the Government Committees and Sub-committees report to the GCGV. Other bodies also reporting to the GCGV are the Subdirectorate General for Awareness, Prevention and Studies of Gender-based Violence and the Subdirectorate General for Inter-institutional Coordination on Gender-based Violence.

The State Observatory on Violence against Women is of interest here, as it is an interministerial collegiate body created under Organic Law 1/2004. Its duties are advising, evaluating and preparing reports, studies and proposals for action on gender-based violence. It is also responsible for standardising information from public and private institutions that are involved in the fight against gender-based violence in the different spheres (social, health, educational, judicial, police). This Observatory has representatives from the Public Administrations, the Ministries, the autonomous regions, the Spanish Federation of Municipalities and Provinces, the Delegated Prosecutor for Violence against Women, experts in gender-based violence, social agents, and associations.

Another tool created was the Observatory against Domestic and Gender-based Violence of the General Council for the Judiciary. It is a key instrument for analysing the response of the Spanish justice system to gender-based violence, which allows new proposals to be made to improve the laws and the operation of judicial bodies.

The last institutional tool of interest here is the Prosecutor for Violence against Women and the Delegate of the State Attorney General, who act in criminal and civil matters and procedures heard by the Courts of Violence against Women.

Beyond the institutional tissue, various public initiatives have been developed in these 15 years since the creation of the OL-CPMGV aimed at prevention, awareness-raising and protection of victims of gender-based violence. The three initiatives that have arguably had the greatest impact (in our view) are described below.

The CEDAW (Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination against Women) *Sombra España Platform*, made up of 58 associations, organisations

and 278 bodies as signatories has prepared several reports that have contributed to the knowledge and understanding of the Spanish situation on equality beyond the governmental vision, specifically on the application of the CEDAW in Spain. The first report, *Informe Sombra 2014*, included the actions carried out in Spain between 2008 and 2013, and was the result of intense work carried out between February 2013 and April 2014 by a broad range of women's organisations, development aid NGOs, and other organisations, to participate in the review process carried out by the CEDAW Committee in its 61st session. Subsequently, the *2017 Informe Sombra* was published, which analysed compliance with the recommendations regarding gender-based violence as well as the status of refugee women. More recently, the *2019 Informe Sombra* was published, which deals with the application of the CEDAW in Spain between 2015 and 2018. All these reports include a critical analysis of the Observations made by the CEDAW Committee on Spain, with suggested improvements to be made.

The 016 telephone helpline service has provided free 24-hour professional support throughout the country in 51 languages since September 2007. This telephone number provides information on what to do in case of abuse, victims' resources and rights in terms of employment, social services, financial support, information resources, assistance and shelter for victims; as well as the ability to refer the individual to the corresponding service according to the characteristics of each case. Between September 2007 and December 2019, the 016 helpline answered a total of 867,591 relevant calls, with a daily average of 182.8 (7.6 calls/hour). The people who used this service were firstly victims of gender-based violence (approximately 71.9%), and secondly, relatives or acquaintances of women in situations of violence (25.2%) and 2.9% of un-

known people, which indicates a growing social co-responsibility for gender-based violence (See Figure 2).

The Specific Employment Programme for Women Victims of Gender-Based Violence showcases entry into the labour market as one of the key aspects to the independence of victims of gender-based violence. The Programme aims to promote the social and employment integration of women with the intention of providing them with economic and personal independence in order to allow them to break the bond to their abuser. The Programme includes measures such as incentives for companies that hire victims of gender-based violence, and incentives to facilitate geographical mobility and to compensate for salary differences.

Ultimately, the deployment of all these bodies and proposals have contributed to addressing gender-based violence from an institutional point of view, helping to make this kind of violence visible. It should also be noted that this law made it possible to overcome a “welfare-based” vision of women who are victims of sexist violence by granting them legal status (Ortubay, 2014). This recognition provides them with rights and services —such as free legal assistance if they need it— as well as financial support compatible with other support against exclusion. However, while considerable progress has undeniably been made in the fight against gender-based violence as a result of the OLCPMGV, it is also true that some important elements remain to be addressed. These aspects are discussed in section 4 of this paper.

FIGURES ON GENDER-BASED VIOLENCE

The analysis of gender-based violence also requires an understanding of its scope. According to the Macro-survey of Violence against Women, promoted and prepared

by the Government Committee for Gender-based Violence in 2015, 12.5% of women have suffered physical violence and/or sexual violence from their partners or ex-partners at some point in their lives; 25.4% having suffered psychological control violence; 21.9% have suffered emotional psychological violence; and 10.8% have been subject to economic violence by their partners or ex-partners at some point in their life.

The 2015 Macro-survey of Violence against Women, unlike other macro-surveys carried out previously, defined gender-based violence as a form of discrimination against women that takes place in various forms: those that are visible, such as physical and/or sexual violence, and those that take place through more subtle or invisible mechanisms, such as psychological or emotional violence and economic violence. Consequently, it introduced a series of methodological improvements which contained knowledge about all the ways in which gender-based violence can happen, but it prevented data from being comparable with previous versions, which only measured violence (gender-based abuse) that women perceived from their partners or ex-partners.

One of the major advances of the 2015 Macro-survey of Violence against Women was that it included a number of questions that accessed the prevalence of non-couple physical and sexual violence. Following the recommendations of the United Nations Statistics Committee, this survey expanded on previous versions and was adapted to the definitions provided by the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention). The Istanbul Convention established that *violence against women* shall be understood as “a violation of human rights and a form of discrimination against women and shall mean all acts of gender-based violence that result in, or are likely to result in, physical, sexual,

psychological or economic harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life”.

However, it is possible to compare the data from the 2011 Macro-survey on Violence against Women with those from previous surveys (2006, 2002 and 1999). The comparison reveals a significant increase in the number of women who stated that they had suffered gender-based abuse: 10.9% in 2011; 6.3% in 2006; 6.2% in 2002; and 5.1% in 1999. This data evolution could be showing the effect of greater identification of situations of gender-based violence by women; greater recognition of victims of gender-based violence by society; and, in general terms, greater social sensitivity to this phenomenon.

It should be noted that the data referring to Spain are not exactly consistent with those obtained in the study entitled *Violence against women: an EU-wide survey carried out by the European Union Agency for Fundamental Rights* (FRA, 2014). According to this survey, 22% of Spanish women stated that they had been victims of physical and/or sexual violence at some point in their life after the age of 15. A figure that increased to 33% when referring to psychological violence suffered by the woman from a partner or ex-partner. This report included a warning that data resulting from the survey differed in some cases from the results offered by national surveys.

In Spain, there were minors living in 52.2% of the households in which women had been victims of physical violence in the previous year, and in 43.9% of the households the minors were children of the woman who had been the victim of gender-based violence, according to data from the 2015 Macro-survey on Violence against Women. Some 58.8% of the minors whose mothers suffered some type of gen-

der-based violence witnessed violent situations suffered by their mothers, while 37.7% were also subjected to violence; a figure that increased to 64.2% when considering the cases of women who stated that there were minors who recognised the situation of violence and who suffered violence from their mother's aggressors. It is also worth mentioning that Spain began to collect data on minors killed by gender-based violence in 2013, and 24 cases of minor fatalities due to gender violence were reported for the period 2013-2017. These data clearly show the extent of the phenomenon of gender-based violence and its impact on minors in particular. This phenomenon has been analysed in detail by experts such as Reyes (2015).

Of the total number of women who stated that they had suffered gender-based violence, only 28.8% claimed to have reported their aggressor, so 71.2% of the women who had been attacked had not reported it. It must be added that one in four women who had been attacked and who filed a complaint withdrew their complaint at a later stage. Therefore, the scarcity of complaints and the high number of filed complaints that are later withdrawn means that most acts of gender-based violence do not reach the courts and are not officially registered. The Spanish survey shows that the complaint files that are processed in the courts are only the tip of the iceberg of the true situation of gender-based violence.

Based on the data from the Macro-survey, it can be seen that women who have suffered abuse have a clearly more negative perception of their health than those who have not, as can be seen in Table 1. The data collected in this table on the perception of health shows how women who have been attacked perceive their emotional health to be much more negative than those who do not (irritability, anxiety, mood swings, wanting to cry for no reason or sadness derived from lack of self-esteem).

In addition to the above data, there are annual data collected by the Government Committee against Gender-based Violence available from various sources, notably including the General Council for the Judiciary. Below are some of the most commonly used indicators to measure gender-based violence in Spain.

First, Figure 3 shows the number of female fatalities as a result of gender violence in the series that runs from 2003 to 2019. The evolution is not consistent, but there has been a downward trend since 2010, with around 54.1 murdered women on average.

Of the historical total of women killed by gender-based violence (1,033) in the 2003-2019 series, 59.4% (614) had not reported their aggressor, while 21% (217) had. No data was available in this regard for 19.5% of the remaining cases (201). During the period of economic crisis (2008-2015) the number of murdered women did not increase, nor did the number of complaints of gender-based violence (Figure 4). Therefore, it can be deduced that these two indicators are separate from the economic situation.

The analysis of the data provided by the Courts of Violence against Women regarding complaints and protection (Table 2) reflect the following: a) in the period from 2009 to 2019, complaints of gender violence increased. Considering the 100 complaints from the first year of the series (2009) as a point of reference, there are currently 24% more complaints. In the last year of the series, 2019, 72% of the complaints originated from the victims themselves or from a police report that enclosed the victim's complaint; b) the protection orders issued by the courts had slightly decreased (0.88%) when compared with those from 2009 (41,081) and those from 2019 (40,720); c) the coverage rate (measured as the percentage of protection orders based on the complaints filed) had decreased by

6 percentage points, from 30.3% (2009) to 24.2% (2019). In other words, there was one protection order for every 4.12 complaints in 2019, compared to one order for every 3.29 complaints in 2009.

On the one hand, the increase in the number of complaints may indicate that victims of gender-based violence have increased their confidence in the laws and administrative measures for protection against gender-based violence. On the other hand, the decrease in the number of protection orders may lead to the need to make the system more efficient in the follow-up and resolution of cases. The coverage rate would be expected not be independent from the number of complaints; that is, when there is greater protection against gender-based violence, the number of protection orders should increase. However, the data showed a decrease in coverage that may indicate a stagnation in the victim protection system. The data may be showing imbalances between the complaints and the protection orders; this means that there is room for improvement in the scope of protection after 17 years of deployment of specific legislation against gender-based violence. Figure 5 contains a summary of the indicators discussed.

AN ANALYSIS OF THE APPLICATION OF LAW 1/2004: CURRENT AND FUTURE CHALLENGES

As previously discussed, and recognised by numerous experts, the most outstanding aspect of the OLCPMGV is its comprehensive nature, which recognises gender-based violence as a complex problem. Whereas this approach is considered a central element of the Law due to its novelty within the regulatory system, is also the cause of many of the criticisms of the Law, given its insufficiently specific measures in its practical application.

The Administration has provided insufficient means and resources, which has prevented the law from being effectively and fully extended. In order to address the structural situation of gender-based violence a number of steps were required, including the adoption of social measures, support programmes and effective guarantees of equal opportunities, which have not been implemented (Fernández Nieto, 2015).

In particular, it is worth noting the lack of actions aimed at promoting the prevention of violence in areas such as health and education. In the words of Ortubay (2015), “the objective of prevention and awareness –a priority according to the Law– has been relegated to the background. Specifically, remarkable examples of this are the elimination of the coeducation programme that had been implemented in schools and of the only subject that included content related to equality” (Plataforma CEDAW, 2014: 826). It was not until the State Pact was signed in 2018 that actions were launched in all the Autonomous Regions in areas of training, awareness and prevention.

One of the new developments in the OLCPMGV was that it was accepted for the first time that the provision of specific training for all professionals with responsibility for issues related to violence was a necessity. However, different analyses (Ortubay, 2015; CEDAW Platform, 2017) have shown that little specialist training has been provided on issues of violence against women aimed at these professionals in recent years. The only ones who receive mandatory training are professionals who work in Violence Courts and Prosecutors’ Offices, and those who deal with gender-based violence in the police forces. No compulsory training is provided for the rest of the professionals working in the judiciary and the police, despite the fact that, in many cases, they are involved in situations of violence against women. Forensic assessment units and health professionals have no

compulsory training either. Thus, “the prevalence of a sexist and discriminatory outlook, both in expert opinions and in judicial proceedings and judgments is a direct consequence of the lack of training in gender issues and prevention of gender-based violence” (Plataforma CEDAW, 2017: 9).

Following the different reports called *Informe Sombra* (from 2014, 2017 and 2019), which included a detailed and critical analysis of both the remaining challenges to be addressed in equality policies in Spain and cases of non-compliance related to violence against women, it can be said that there is poor compliance with the CEDAW Committee’s recommendations by the State.

One line of criticism is that the OLCPMGV only covers one type of violence against women. It has been noted that legislative changes are necessary to guarantee and protect the rights of women who suffer forms of violence other than from their partners or ex-partners. This point continues to be highlighted by different experts (Prieto, 2016) as a shortfall in the law: other forms of violence against women take place on a daily and systemic basis, both in public and private spaces, such as sexual violence and sexual violence. Femicides committed outside of intimate partner settings still do not receive the attention that they deserve. This is the case with other gender-based forms of violence such as female genital mutilation, forced marriage, obstetric violence, violence committed by carers against elderly or differently-abled women and violence against migrant female workers in the domestic service industry, among others. Although some autonomous regions have implemented legislation that includes these forms of violence or some of them, a modification of the state legislation is still necessary in order to address them properly.

The creation of the Violence Courts and the provisions for certain criminal courts and sections of provincial courts to special-

ise in the fight against gender-based violence, were considered as key parts of an adequate regulatory framework (Amnesty International, 2012). However, Amnesty International (AI) highlighted some elements included in the OLCPMGV that need improving, including the persistence of obstacles that hinder women's access to protection and justice, such as shortfalls in legal aid or denial of protection orders for women at risk. Notable requests for improvement made by AI have included the need to ensure quality legal assistance, to promote *ex officio* effective investigation to clarify the facts, and to guarantee suitable, respectful and non-discriminatory treatment towards complainants during proceedings. Specifically, various studies have shown the difficulty migrant women have in obtaining quality legal assistance (Amnesty International, 2012; Merino, 2017).

The ratification by Spain of the Istanbul Convention in 2014 required the concept of gender-based violence to be expanded, as this concept was limited to the partner or ex-partner under Law 1/2004. It also required that social and security measures not be dependent on the victim filing a judicial complaint or testifying, and international collaboration between judicial and fiscal authorities, the police, state, regional and local administrations, as well as NGOs is requested to protect all victims.

One of the points that has been most questioned by experts and organisations (Ortubay, 2014, 2015) is the filing of a legal complaint as a requirement to access the status of being a victim of violence. In 2002 the Council of Europe recommended that the care of victims should not depend on their having submitted. On the contrary, the OLCPMGV makes obtaining financial support, labour rights, and social security benefits conditional on obtaining a protection order. Ortubay also pointed to other ways to provide evidence that an individual is a victim of violence, including reports from

social workers or primary care professionals (Osborne, 2006: 120).

An analysis of the data on who filed complaints about gender-based violence and how many murdered women had filed complaints reveals the importance of providing direct social support to those women who live with their aggressors without reporting the violence. The data show that, while there had been an increase in the number of complaints of gender-based violence of 16.4 percentage points in 2017 when compared to 2016, just over 23% of the total of women murdered in 2017 had filed a complaint (11 complaints had been filed by the victim and 1 by others, with a total of 12 complaints filed out of the total of 51 cases of women killed by gender-based violence). The fact that more than 75% of the women murdered in 2017 had not reported the violence they suffered, and that of the 55 women murdered in 2019, 80% (44) had not done so either, is especially important data for guiding relevant policies. The data also call for the need to design forms of intervention and assistance that do not require a formal complaint to be made, and directly provides support to women.

Another line of criticism has questioned the protection granted by the OLCPMGV to victims of gender-based violence because it does not allow women to be autonomous in areas such as filing and withdrawing complaints; the arrest of the aggressor; the request for a protection order; the penalty requested by the woman; accessory penalties; breaches of sentence; and the petition for prison visits (Larrauri, 2005, 2008; Ortubay, 2015). This can be explained in several ways. It relates to the nature of criminal law and its unavailability for the victim. As Fernández Nieto (2015) pointed out, "the criminal system tends to transform a social problem of inequality into a problem of crime control". Additionally, the image of abused women in Spain has been portrayed in such a way that leads to abuse

being considered to be only serious cases of aggression. Faced with the image of a woman whose life is at risk, it seems that the logic of protection is imposed “even against her will”. Thus, it is impossible to recognise her autonomy since it is necessary to grant protection in line with the cliché, to “prevent her from getting killed”. Furthermore, the reluctance of women to make official complaints may stem from the conflict of interests created between the criminal system and the women who report it. It is repeatedly stated that “it is necessary for all women to report the violence they suffer”.

In this way the criminal system becomes the first resort in all cases of abuse, regardless of their severity and their needs. But, as Ortubay (2014: 18) pointed out,

[...] normally women who have suffered abuse require prior support, especially in cases of prolonged violence, where the effects on the person's self-esteem are often devastating and they are unable to initiate a criminal procedure. [...] Faced with this complex situation, the complaint has to be the last step, only manageable for women when they are ready and aware of what the next steps are.

The univocal call for all women to resort to the criminal system places very strong demands on it, but it is neither prepared nor able to provide this type of assistance. As pointed out by different experts (Lauzenzo, 2008; Larrauri, 2008; Fernández Nieto, 2015), the problem lies in the difficulty in adapting the law to the specific circumstances of each case, which makes it impossible to assess the demands and needs of each woman. According to Amnesty International, when the institutions “urge women to file a report in order to protect themselves and receive support, this implies that they are not aware of the degree of impotence that gender-based violence can produce” (Amnesty International, 2012: 4). It is worth pointing out a dominant position within the criminal sys-

tem that is applied to women in situations of violence, as it operates only using the logic that abused women must separate from their aggressor and must want the aggressor to be punished.

In addition to the initiatives explained above, it is worth highlighting the need to reinforce direct social support measures for women in situations of gender-based violence. One of these measures is the provision of shelter homes. These facilities make it possible for women to physically separate from their aggressors and therefore they are a necessary and sometimes essential instrument to put an end to a situation of aggression and potential risk to their lives (at least temporarily). Shelter homes are necessary in view of the profile of some of the women in a situation of violence, such as those who also experience financially precarious situations or lack of work experience. This line of support intervention can be improved and expanded both in the existing offer of places and in their coordination and management.

Fernández Nieto (2015) remarked that the application of the gender-based violence law has also revealed some legal loopholes in relation to the subjective sphere and guarantees. A prominent issue is the legal lack of protection for minors, which requires their consideration as victims of domestic violence (Reyes, 2015). In this regard, it should be emphasised that the solutions must be regulated as part of the responsibility of the State for failure to comply with “due diligence” and of the administration for secondary victimisation.

In September 2017, the State Pact against gender-based violence was approved by the Spanish Congress without any votes against, as a result of the criticism and proposals for improvement and pressure received. It was presented as a joint effort by a large number of institutions, organisations and people who were experts

in the formulation of measures for the eradication of violence against women. Some 214 structured measures were agreed on along 10 lines of work that were intended to affect all areas of society. They included making amendments to Law 1/2004, such as the recognition of women as victims of sexist violence without the need for them to file a complaint, the improvement of the institutional response given to victims and minors, the return of powers to the autonomous regions and local bodies, as well as allowing structured access to both state and regional aid to be compatible with each other.

At first, the lack of political consensus, the slow pace in the implementation of the measures due to the lack of an appropriate schedule and budgetary commitment, led to the paralysis of the Monitoring Commission. However, in July 2018, the Sectoral Equality Conference, a body for cooperation between the General State Administration and the autonomous regions on matters of equality policies and against gender-based violence, approved the necessary resolutions to promote the measures contained in the reports of the Congress and the Senate for a State Pact on gender-based violence. It was specifically agreed to transfer a total of 100 million euros to the autonomous regions for the development of this Pact and the Council of Ministers agreed the distribution criteria on 3 August 2018.

CONCLUSIONS

The first conclusion that could be drawn is that Spain proposed a pioneering legal strategy in addressing gender-based violence. This strategy, formulated as Law 1/2004 and characterised by a desire for comprehensive and multidisciplinary action has been recognised by some European and international institutions: the UN cited it as an ex-

ample of good practice in the current legislation on gender-based violence (Bodelón, 2014: 14). However, the very development and implementation of the law has revealed some room for improvement and pointed to needs that were not considered at the time of drafting the Law 1/2004. Some of these necessary improvements were raised by different experts from the early stages of the application and development of the law, and they were a challenge that remained to be addressed in approaching violence against women in Spain.

Secondly, following Bodelón (2014), impunity for sexist violence or gender-based violence is no longer an option in Spain. In the words of Ortubay (2014: 17), “the law has increased awareness of the seriousness of sexist violence as a social problem and, has managed to lower the degree of tolerance of this phenomenon.” Some of the data that confirm this are the volume of existing complaints, processed cases and judgments. The complaints and convictions for sexist violence have resulted from the recognition of the phenomenon: that is, as of the approval of Law 1/2004, gender-based violence has been recognised for what it is and it can be reported in Spain. This legislative advance is the result of the political consensus on the need to guarantee the rights of women and of the work of women’s associations in applying social and political pressure to make it possible.

However, the figures on gender-based violence warn of the need for an approach beyond the criminal system as a mechanism to reduce and eliminate gender-based violence. The indicators over time show that there is room for improvement for women in situations of gender-based violence. An example of this is the decrease in coverage (measured as a percentage of protection orders with respect to the total annual complaints), although there has been an increase in the complaints filed.

It can be concluded that legal and criminal action in the fight against gender-based violence is not enough to achieve (1) a substantial reduction in crimes against women and (2) the momentum of complaints and coverage once a complaint has been filed. This conclusion suggests the need to implement both prevention policies and effective protection and assistance for victims of gender-based violence.

Almost 15 years after the approval of the OLCPMGV, and the numerous studies that have been carried out in Spain, the debate rests on two levels. On the one hand, while the positive impact of the institutionalisation of the fight against gender-based violence must be recognised, it is necessary to promote a comprehensive approach to prevention that operates beyond the judicial system. This requires multidisciplinary work that transcends the criminal sphere and covers all social spheres: educational, health, work and care. A legal complaint filed by women does not seem to be either the best or the only way to drive this approach.

On the other hand, the debate on the law and its application requires analysing what the context of its application is, that is, what the set of legal practices that are being developed are, and if the application of the law itself does not cause (sexist) violence against women who (have already) suffered gender-based violence. It is worth remembering some analyses that have pointed out that in certain cases there is a process that disempowers women and creates new victims, especially in the environment of social services and the criminal system (Bodelón, 2012).

In this line, it is necessary to provide training on the perspective of gender, equality and violence against women, as indicated by the Istanbul Convention and the CEDAW Convention, in order to understand all the victims and give them the

attention and support they need, regardless of their nationality and/or legal status.

Finally, it should be noted that the study of violence against women requires not only talking about the victims and the aggressors, but also about the responsibility of the State. This is identified as institutional violence. In recent years, this dimension of violence against women and the obligation of States to compensate women who have suffered it has been included at the European level through the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Surprisingly, in Spain neither Organic Law 1/2004, of 28 December, on Comprehensive Protection Measures against Gender-based Violence, nor regional laws have included definitions of institutional violence; reference has been barely made to the processes of secondary victimisation, to the obligation of reparation of the damage caused by the State and its translation into compensation for the victims (Bodelón, 2014). All of these aspects remain to be incorporated into future reforms of the OLCPMGV.

BIBLIOGRAPHY

- Amorós, Celia (1990). "Violencia contra las mujeres y pactos patriarcales". In: Maquieira, V. and Sánchez, C. (eds.). *Violencia y sociedad patriarcal*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- Amnistía Internacional (2012). *¿Qué justicia especializada? A siete años de la Ley Integral contra la Violencia de Género: obstáculos al acceso y obtención de justicia y protección*. Madrid: Sección española de Amnistía Internacional. Available at: https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/search?fq=mssearch_fld13&fv=EUR4110412, access April 20, 2020.
- Bodelón, Encarna (ed.) (2012). *Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales*. Buenos Aires: Editores Didot.

- Bodelón, Encarna (2014). "Violencia institucional y violencia de género". *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 48: 131-155.
- Bosch, Esperanza and Ferrer, Victoria A. (2000). "La violencia de género: De cuestión privada a problema social". *Intervención Psicosocial. Revista de igualdad y calidad de vida*, 9(1): 7-19.
- Fernández Nieto, Josefa (2015). *Retos y mitos de la LO 1/2004 de Violencia de Género, y reforma del Código Penal: hacia una política criminal en violencia de género en cumplimiento del principio internacional de "diligencia debida"*. Available at: <https://elderecho.com/retos-y-mitos-de-la-lo-1-2004-de-violencia-de-genero-y-reforma-del-codigo-penal-hacia-una-politica-criminal-en-violencia-de-genero-en-cumplimiento-del-principio-internacional-de-diligencia>, access April 15, 2020.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2014). *Violence against women: an EU-wide survey*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Gonzalo, Altamira (2009). "La aplicación de la Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género". *CEE Participación Educativa*, 11: 105-109.
- Larrauri, Elena (2005). *¿Se debe proteger a la mujer contra su voluntad?* Cuadernos Penales José María Lidón. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto. Available at: <http://blog.uclm.es/cienciaspenales/files/2016/09/7sedebeprotegeralamujercontrasuvoluntad11.elenalarrauri.pdf>, access March 4, 2020.
- Larrauri, Elena (2008). "Cinco tópicos sobre las mujeres víctimas de violencia". In: Laurenzo, P.; Maqueda, M. L. and Rubio, A. (coords.). *Género, violencia y derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 311-327.
- Laurenzo, Patricia (2008). "La violencia de género en el derecho penal: Un ejemplo de paternalismo punitivo". In: Laurenzo, P.; Maqueda, M. L. and Rubio, A. (coords.). *Género, violencia y Derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 329-361.
- Lombardo, Emanuela and León, Marga (2014). "Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica". *Investigaciones Feministas*, 5: 13-35. doi: 10.5209/rev_INFE.2014.v5.47986, access April 17, 2020.
- Merino Sánchez, Víctor (2017). "Victimización secundaria en los supuestos de violencia contra las mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular". *Migraciones*, 41: 107-131. doi: mig.i41.y2017.005
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). *Macroencuesta de violencia contra la mujer*. Available at: http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/fr/violenciaEnCifras/estudios/colecciones/pdf/Libro_22_Macroencuesta2015.pdf, access November 15, 2019.
- Observatorio contra la violencia doméstica y de género (2011). *Informe sobre víctimas mortales de la violencia de género y de la violencia doméstica en el ámbito de la pareja o expareja en 2010*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer. Delegación Gobierno para la Violencia de Género (2016). *X Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2016*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Available at: http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/informesAnuales/informes/X_Informe2016_Capitulos.htm, access February 20, 2020.
- Ortubay, Miren (2014). "Diez años de la "Ley integral contra la violencia de género": Luces y sombras". Available at: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/04/doctrina40872.pdf>, access April 1, 2020.
- Ortubay, Miren (2015). "Cuando la respuesta penal a la violencia sexista se vuelve contra las mujeres: las contradenuncias". *Oñati Socio-legal series*, 5(2): 645-668.
- Osborne, Raquel (2006). *Apuntes sobre violencia de género*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Plataforma CEDAW Sombra España (2014). *Informe Sombra 2008-2013 sobre la aplicación en España de la convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres*. Available at: http://www.rednosotrasenelmundo.org/IMG/pdf/SpanishShadowReport_September23rd.pdf, access April 6, 2020.
- Plataforma CEDAW Sombra España (2017). *Informe Sombra Seguimiento CEDAW*. Available at: https://cedawsombraesp.files.wordpress.com/2017/08/informeseguimientocedaw_julio2017_esp3.pdf, access April 6, 2020.
- Plataforma CEDAW Sombra España (2019). *Informe Sombra sobre la aplicación en España 2015-2018 de la CEDAW*. Available at: <https://cedawsombraesp.wordpress.com/2019/05/15/>

- informe-sombra-sobre-la-aplicacion-en-espana-2015-2018-de-la-cedaw/, access April 8, 2020.
- Prieto, Ana María (2016). “Diez años de derecho penal español contra la violencia de género: maltrato habitual y maltrato ocasional en la pareja”. *Revista Nuevo Foro Penal*, 12(86): 115–150.
- Reyes Cano, Paula (2015). “Menores y violencia de género: de invisibles a visibles”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 49: 181-217.
- Valiente, Celia (2006). *El feminismo de estado en España: el Instituto de la Mujer (1983-2003)*. Valencia: Institut d’Estudis Universitaris de la Dona.

RECEPTION: December 30, 2019

REVIEW: February 7, 2020

ACCEPTANCE: May 27, 2020

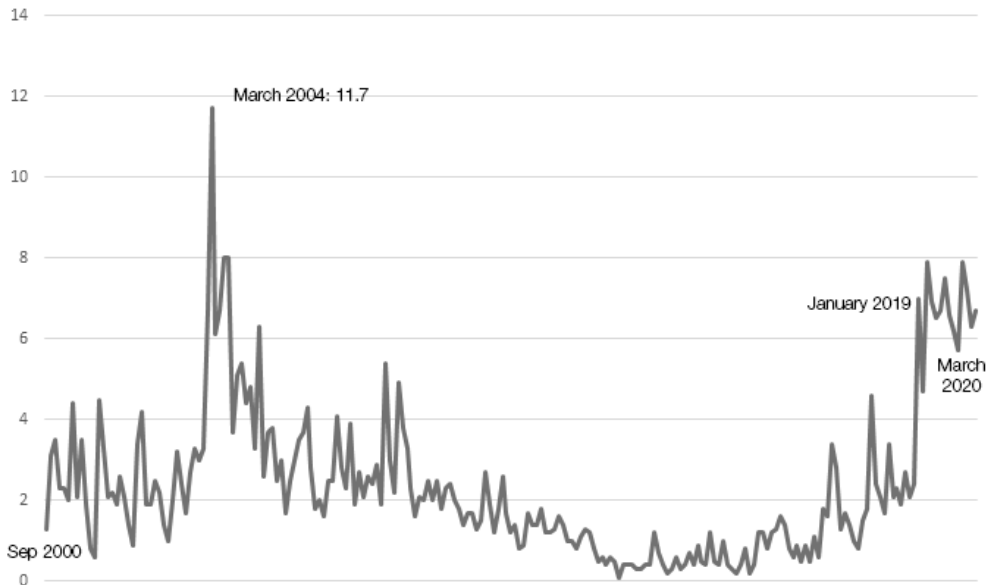
ANNEXES: TABLES AND GRAPHS

TABLE 1. Differences in self-perceived health (%): frequent symptoms in the last year (women aged 16-59, 2015)

	Physical violence	Sexual violence	Economical violence	Psychological violence	Emotional violence	Non-violence
Headaches	55.3	58.9	60.4	56.0	57.1	42.5
Colds and Flus	39.6	39.5	37.9	35.4	36.1	25.7
Feel like crying with no reason	55.3	54.8	57.0	44.9	45.8	22.2
Back or joint pain	67.0	63.9	67.1	63.5	67.1	56.3
Mood changes	71.0	73.3	66.5	64.6	65.9	39.2
Anxiety or distress	66.7	67.5	62.8	50.7	55.1	28.2
Lack of sexual desire	41.4	47.9	43.0	37.6	41.1	19.2
Irritability	58.1	60.5	56.5	51.6	54.9	28.1
Insomnia or lack of sleep	62.2	62.6	61.8	52.4	55.7	31.4
Permanent fatigue	32.8	34.4	39.0	28.8	30.9	14.4
Sadness related to feeling worthless	51.1	54.8	45.6	36.4	38.7	12.6

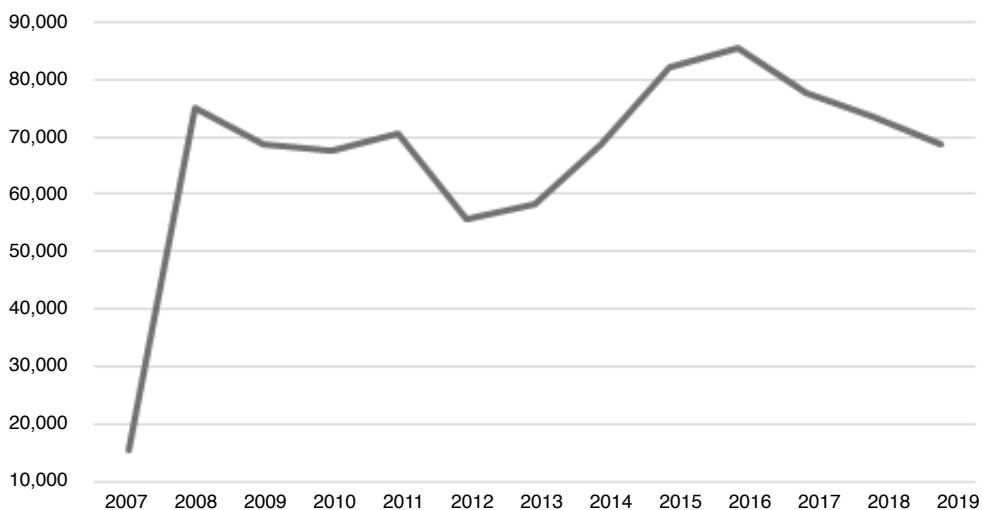
Source: Authors, using data from the Macro-survey on Violence against Women, 2015.

GRAPH 1. Evolution of the perception of gender-based violence as a social problem (%)



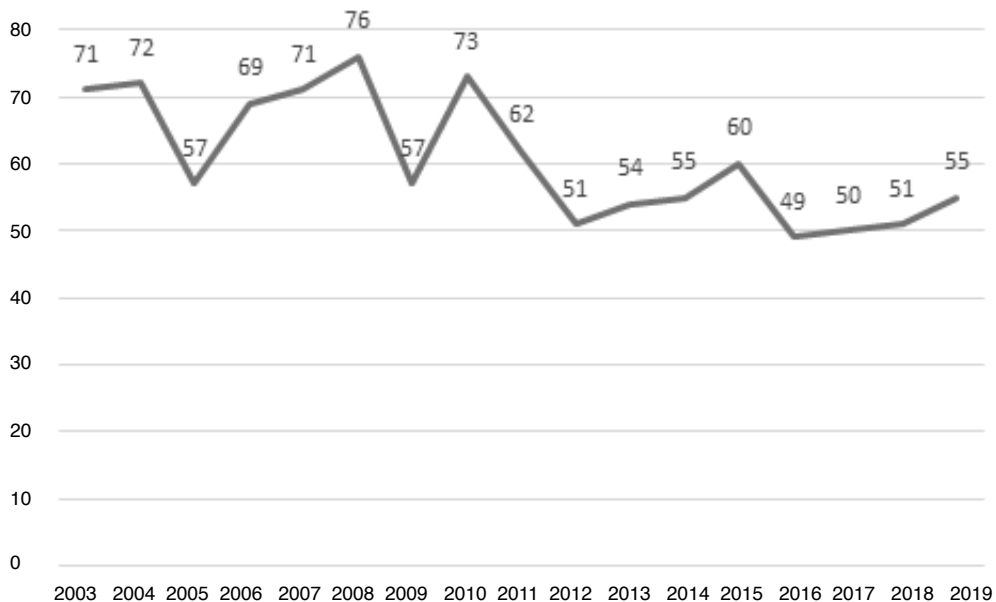
Source: Authors, using data from the Barometers compiled by CIS (September 2000 to March 2020).

GRAPH 2. Evolution of number of relevant calls dealt with at 061 number. Period 2007-2019

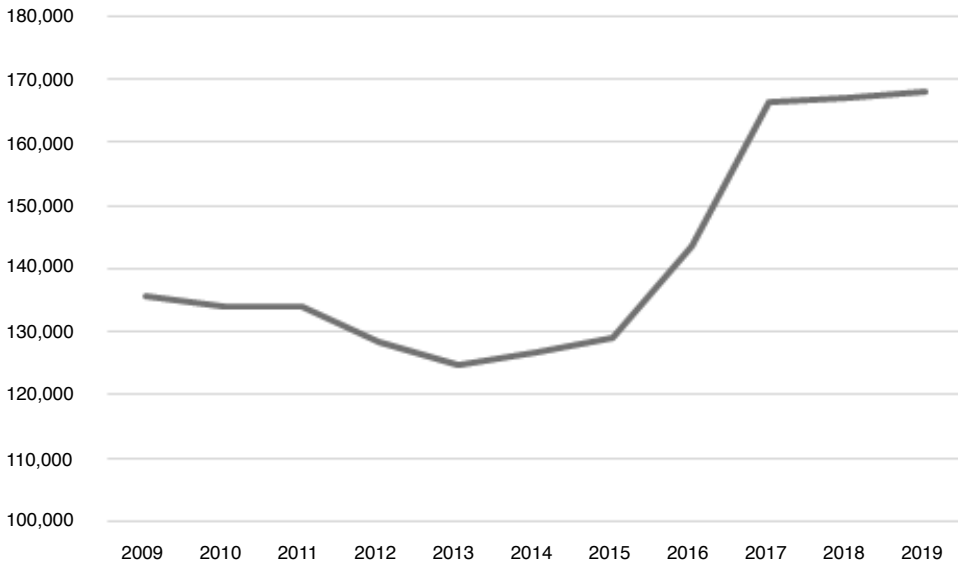


Source: Authors, using data from the Government Office against Gender-based Violence, Ministry of Equality.

GRAPH 3. Evolution of number of women killed by gender-based violence in Spain (2003-2019)



Source: Authors, using data from the Government Office against Gender-based Violence, Ministry of Equality.

GRAPH 4. *Number of reports of gender-based violence. Period 2009-2019*

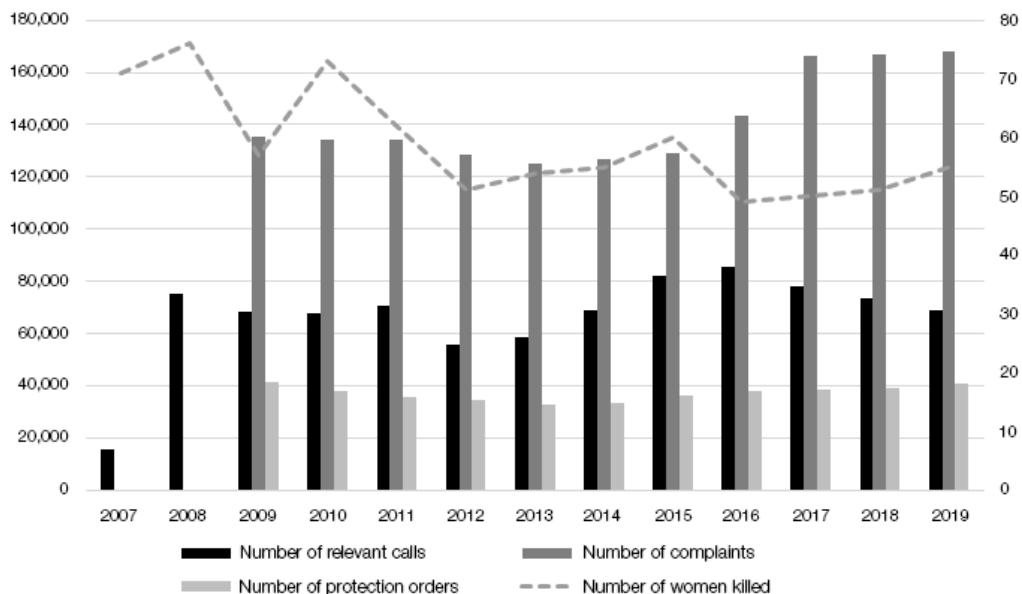
Source: Authors, using data from the Government Office against Gender-based Violence, Ministry of Equality. Last update 06/04/2020.

TABLE 2. *Evolution of reports, protection orders and percentage coverage*

Year	Reports	Protection orders	Percentage coverage
2007	126,293	37,826	30.0
2008	142,125	41,420	29.1
2009	135,540	41,083	30.3
2010	134,105	37,908	28.3
2011	134,002	35,816	26.7
2012	128,477	34,537	26.9
2013	124,893	32,831	26.3
2014	126,742	33,167	26.2
2015	129,193	36,292	28.1
2016	143,535	37,958	26.4
2017	166,260	38,501	23.2
2018	166,961	39,176	23.5
2019	168,168	40,720	24.2

Source: Authors, using data from the General Council for the Judiciary. Last update 25/03/2020.

GRAPH 5. Summary indicators on gender-based violence in Spain, 2007-2019



Note: The scale on the right represents the number of women killed by gender-based violence.

Source: Authors, using data from the General Council for the Judiciary. Last update 25/03/2020.