

# Los marcos políticos de la violencia de género en España durante la XIV Legislatura (2019-2023)

*Political Frameworks for Gender-based Violence in Spain during the 14th Legislature (2019-2023)*

**Marisa Revilla-Blanco y Anabel Garrido-Ortolá**

## Palabras clave

Violencia de género

- Análisis de marcos
- Discusión parlamentaria

## Key words

Gender-based Violence

- Frame Analysis
- Parliamentary Discussion

## Resumen

Durante la xiv Legislatura se desarrollaron propuestas legislativas que han abordado distintos aspectos de la violencia contra las mujeres, algunas de ellas avanzando en el reconocimiento de derechos y de diferentes tipos y efectos de la violencia. Las dos preguntas que guían este artículo abordan la consideración de los contenidos de los diferentes marcos políticos de la violencia hacia las mujeres y la comprensión de los factores clave que permiten definirlos. Para avanzar en su respuesta, se aplica un análisis de marcos a los debates sostenidos en la Comisión de Igualdad del Congreso que permite distinguir tres marcos en interacción que sustentan tres posiciones: la impugnatoria, la que mantiene el estado actual y la transformadora.

## Abstract

During Spain's 14th Legislature, legislative proposals were developed addressing different aspects of violence against women, with some of them providing an advance in the recognition of rights and the different types and effects of violence. The two issues guiding this article are the content of the different political frameworks for understanding violence against women and the key factors involved in defining it. To further our understanding, we apply frame analysis to the debates held in the Congressional Commission on Gender Equality and distinguish three interacting frameworks that support three positions: one that challenges the existence of specifically gender-based violence, one that maintains the current state of understanding, and one that offers a transformative perspective.

## Cómo citar

Revilla-Blanco, Marisa; Garrido-Ortolá, Anabel (2025). «Los marcos políticos de la violencia de género en España durante la XIV Legislatura (2019-2023)». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 189: 131-148. (doi: 10.5477/cis/reis.189.131-148)

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

**Marisa Revilla-Blanco:** Universidad Complutense de Madrid | [mrevilla@cps.ucm.es](mailto:mrevilla@cps.ucm.es)

**Anabel Garrido-Ortolá:** Universidad Complutense de Madrid | [angarrid@ucm.es](mailto:angarrid@ucm.es)



## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En el año 2004, se aprobó en España la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (BOE, n.º 313, de 29/12/2004), entrando en vigor en enero de 2005. Esta legislación fue pionera en el ámbito internacional en el reconocimiento de la violencia contra las mujeres, específicamente de la ejercida en el ámbito de la pareja o expareja (Pastor-Gosálbez *et al.*, 2021). Con esta ley, una de las prioridades del gobierno presidido por Rodríguez Zapatero y cuyo proyecto se elaboró en los primeros días de su mandato, se daba respuesta a las reivindicaciones de las organizaciones feministas españolas sobre el reconocimiento de la existencia de una violencia específica ejercida sobre las mujeres<sup>2</sup>.

También en el caso español, la presencia de movimientos feministas en la arena local fue determinante en la adopción de normas globales de alcance nacional referidas a la protección de las mujeres contra la violencia de género (Htun y Weldon, 2012: 548). Del mismo modo, cabe señalar el Pacto de Estado Contra la Violencia de Género (2017), aprobado bajo el Gobierno del Partido Popular por consenso de la mayoría de los grupos parlamentarios en el Congreso, sin ningún voto en contra y con la única abstención del grupo parlamentario de Unidas Podemos.

Este artículo se centra en la XIV Legislatura en España (2019-2023), con un gobierno de coalición entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Unidas Podemos (UP), que contaba con una ministra de UP, Irene Montero, al frente del Ministerio de Igualdad. En lo referido a la violencia ejercida contra las mujeres<sup>3</sup>, en este periodo legislativo se avanzó en dos aspectos: por un lado, en el ámbito de la libertad sexual<sup>4</sup>, con la conocida como ley del «solo sí es sí» o del consentimiento, por el otro, en la mejora de la protección de las personas huérfanas víctimas de la violencia de género<sup>5</sup>. Esta producción legislativa estuvo marcada por la polémica en el propio seno de la coalición de gobierno con desavenencias entre las representantes de sectores de UP y de sectores del PSOE, especialmente con la entrada en vigor de la ley del «solo sí es sí» (Casqueiro y Chouza, 2023).

En el caso que ocupa esta investigación, en la concepción de la violencia de género, se manifiesta una tensión entre posiciones en conflicto en el espectro político. Desde la afirmación de las «violencias machistas»<sup>6</sup> y la ampliación del reconocimiento de la violencia en otros ámbitos —como puede ser la violencia obstétrica, política o digital—, hasta la negación de la existencia de una violencia que se ejerza específicamente contra las mujeres, una posición que va ganando presencia institucional con la inclusión de Vox en diversos gobiernos municipales y autonómicos.

Estas dinámicas muestran que los discursos parlamentarios en torno a este tema en España están cambiando. En este con-

<sup>1</sup> Este artículo es resultado del proyecto de investigación *Movimientos de Mujeres y Feminismos Contemporáneos en España. Dinámicas Políticas*, número de referencia: PR44/21-29934. Proyectos Santander-UCM. Una versión preliminar se presentó en el 27th IPSA World Congress of Political Science. Buenos Aires, Argentina, 15-19 de julio de 2023.

<sup>2</sup> En el trabajo de Pastor-Gosálbez *et al.* (2021), se realiza un análisis exhaustivo tanto del proceso que lleva a la elaboración del proyecto de ley como de los resultados de la institucionalización de la lucha contra la violencia de género. Por otro lado, el trabajo de Alberdi y Mata (2002), sigue siendo clave para la visibilización del fenómeno en España, proporcionando datos y estadísticas y analizando las distintas variantes de la violencia contra las mujeres, así como sus causas.

<sup>3</sup> Cuando se nombra la «violencia contra las mujeres» se incluye la consideración de la violencia contra las niñas. Por economía de lenguaje no se repite cada vez.

<sup>4</sup> Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (BOE, n.º 215, de 07/09/2022).

<sup>5</sup> Ley Orgánica 2/2022, de 21 de marzo, de mejora de la protección de las personas huérfanas víctimas de la violencia de género (BOE, n.º 69, de 22/03/2022).

<sup>6</sup> El 22 de noviembre de 2022 se aprobó la Estrategia Estatal para combatir las Violencias Machistas 2022-2025.

texto, la presente contribución pretende identificar los principales marcos políticos en torno a la violencia de género y analizar la dinámica de su desarrollo durante esa legislatura. Con este fin, en el epígrafe 2 se aborda el acervo normativo internacional y su transformación en torno a conceptos clave ligados a la violencia de género, así como los debates teóricos que recogen su discusión; en el epígrafe 3, se explica la metodología utilizada para el análisis de los componentes de los marcos y su aplicación al caso español. También se incluye la propuesta de marcos que identifican las principales posiciones sobre el tema en el periodo indicado y el análisis de su dinámica.

## **ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO: ACERVO NORMATIVO INTERNACIONAL Y APROXIMACIONES TEÓRICAS**

El objetivo que guía este trabajo aborda tanto el reconocimiento de los elementos centrales en la discusión de, en términos generales, la violencia contra las mujeres, como la identificación de los componentes y marcos que articulan las diferentes interpretaciones del fenómeno en la actualidad. Para ello, se trabaja expresamente sobre la consideración de qué factores son clave para la comprensión de las diferencias en esos marcos y cuál es la dinámica entre los marcos y las posiciones de los grupos parlamentarios del congreso. Se advierte, por tanto, que la revisión del desarrollo histórico y teórico de los conceptos<sup>7</sup>, así como de la abundante evidencia empírica de la existencia de violencia contra las mujeres en el mundo, exceden el objetivo definido.

<sup>7</sup> Algunas referencias para revisar ese desarrollo: Hamner y Maynard, 1987; Alberdi y Matas, 2002; Biglia y San Martín, 2007; Bloom, 2008; Osborne, 2009; Renzeti y Campe, 2021; Kreft, 2022.

Con el propósito de contextualizar la discusión, se inicia la revisión, atendiendo a la construcción de las normativas internacionales sobre este tema. En primer lugar, en el ámbito de Naciones Unidas (UN)<sup>8</sup>, la Declaración de Viena (1993) supuso el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos. Específicamente, en el artículo 3.38, se declara la necesidad de «eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada» así como «todas las formas de acoso sexual, la explotación y la trata de mujeres» (UN, 1993b: 21). A finales de 1993, la Asamblea General de UN recogió en la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* este tipo de violencia como:

Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Esta definición, aún vigente, abarca desde la violencia sexual en la familia y en la comunidad, hasta «la violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado» (UN, 1993a).

Si bien es cierto que estas herramientas fueron un avance en la jurisdicción internacional sobre la atención a la violencia contra las mujeres, no sería hasta la IV Conferencia de UN en Beijing (1995), con la fuerza mostrada por las organizaciones de mujeres y feministas, cuando se empieza a contemplar como un problema social e internacio-

<sup>8</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos (UN, 1948) supuso un hito internacional al aprobar una herramienta jurídica que insta a los Estados a proteger los derechos fundamentales de todas las personas. En su preámbulo se indica el compromiso de promover la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Además, en 1979, la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), pondrá nombre a las diversas discriminaciones que sufren las mujeres (art. 1), y aprobará un plan de acción (UN, 1979).

nal. Desde 1996 la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW)<sup>9</sup> asumió el liderazgo para la revisión de la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing (UN, 1996). En 2013, se celebró la 57.ª sesión sobre la «Eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas».

En segundo lugar, en el ámbito europeo cabe aludir a dos convenios que abordan, desde distintos ángulos, la violencia contra las mujeres. Se trata del Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Varsovia, 2005) y del Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Estambul, 2011). El Convenio de Varsovia abordó, de manera específica, la trata de personas y la prostitución forzada, haciendo hincapié en «prevenir, reprimir y castigar la trata, especialmente a mujeres y niños» (artículo 39). En esta línea, la directiva de la Unión Europea (UE), relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, derivada del Convenio de Varsovia de 2005, reconoce «la especificidad del fenómeno de la trata en función del sexo y el hecho de que las mujeres y los hombres son a menudo objeto de trata con diferentes fines». (2011/36/UE: 1). También, en referencia a la libertad sexual, cabe mencionar la directiva de Acoso sexual y la mutilación genital femenina (2007/73).

Por su parte, el Convenio de Estambul, aprobado en 2011, en el seno del Consejo de Europa, puso en marcha una herramienta normativa que, de manera amplia e integral, aborda la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. En particular, reconoció el carácter estructural de la dominación y la discriminación de las mujeres con respecto a los hombres. Este texto fue ratificado por

España en 2014<sup>10</sup> y, desde mayo de 2017, con la adhesión Consejo de la UE, adquirió carácter vinculante para todos los países miembros. Sin embargo, debido a las resistencias conservadoras para su aplicación, no fue hasta seis años después (en mayo de 2023) cuando el Parlamento Europeo dio finalmente luz verde a su ratificación. Unas resistencias que se reflejan en la existencia de distintos países que aún no lo han firmado<sup>11</sup>, así como en la retirada de la ratificación de Turquía en 2021.

En marzo de 2022, la Comisión Europea adoptó la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. En 2024, tras dos años de negociaciones, se ha llegado a un acuerdo sobre esta directiva, que recoge la ampliación en la tipificación como delito de la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado y la ciber violencia. Sin embargo, el acuerdo no incluye «la tipificación penal de la violación basada en la falta de consentimiento» (COM/2022/105: 4), un asunto que está retrasando la aprobación de la Directiva debido a la oposición de diversos Estados.

Como se puede apreciar en esta revisión, en el acervo normativo internacional, el concepto que se usa mayoritariamente es «violencia contra las mujeres». En lo que se refiere a los debates teóricos, este concepto, también muy utilizado, destaca porque identifica a quien recibe la violencia, las mujeres, pero no señala sus causas. Por ello, desde los análisis feministas se plantea la necesidad de utilizar otros conceptos como «violencia patriarcal», «violencia machista» o «violencia sexista» que sí identi-

<sup>10</sup> Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011 (BOE-A-2014-594).

<sup>11</sup> Entre los países que no han firmado el Convenio estarían Bulgaria, República Checa, Hungría, Letonia, Lituania y Eslovaquia.

<sup>9</sup> Órgano dependiente del Consejo Económico y Social (UN, 1946).

fican la causa de la violencia que se dirige contra las mujeres, a la vez que señalan su ejercicio en el seno de unas relaciones específicas de poder (Osborne, 2009: 30).

En los debates aparecen dos conceptos que se relacionan con el ámbito en el que se produce la violencia: «violencia doméstica» y «violencia familiar». El uso de estos conceptos tiene consecuencias radicalmente distintas para la comprensión del fenómeno.

En el primer caso, el uso de «violencia doméstica» implica el señalamiento del espacio privado como uno de los espacios en los que se produce la violencia contra las mujeres (Alberdi y Mata, 2002: 79-86). De hecho, se puede constatar que la mayor proporción de la violencia contra las mujeres es ejercida por el marido, la pareja íntima o algún pariente cercano, mientras que, en el caso de la violencia contra los hombres, lo más común es que sea ejercida por un desconocido (Bloom, 2008: 14). El riesgo de esta aproximación es que se realice una equiparación reduccionista entre violencia doméstica, violencia contra las mujeres y violencia de género. Así ocurre en España a partir del desarrollo de la Ley Integral contra la Violencia de Género (Bonet, 2007: 38; Pastor-Gosálbez *et al*, 2021: 118).

En el segundo caso, «violencia familiar» o «intrafamiliar», se interpreta que el sujeto que potencialmente soporta la violencia no es la mujer, sino cualquier miembro de la familia. Del mismo modo, no se identifica a un hombre agresor, sino que se entiende que la violencia puede ejercerse por cualquier miembro de la familia.

Respecto de esta última interpretación, es crucial comprender que, partiendo del mismo supuesto de la ruptura del binomio mujer-víctima y hombre-agresor, se llega a dos posiciones teóricas y políticas profundamente distintas:

1) Negacionismo de la violencia contra las mujeres (Juárez-Rodríguez y Piedrahita-Bustamante, 2022), es decir, la negación

de que exista una violencia que se ejerce contra las mujeres por el hecho de serlo. Esta interpretación suele insistir en el uso del concepto violencia familiar o violencia intrafamiliar, señalando a la familia como espacio de relaciones potencialmente violentas.

2) «Desgenerización de la violencia» (Biglia, 2007: 32), es decir, el cuestionamiento de la encarnación de la violencia en el patrimonio de un género. Como propone Biglia, en este caso, se mueve:

[...] la mirada desde los “hombres violentos” hacia una sociedad heteropatriarcal capitalista que se basa en el mantenimiento de las desigualdades para perpetuarse (Biglia, 2007: 32).

Esta última posición lleva a la consideración del concepto quizás más extendido, «violencia de género». Aunque como señala Peate, «violencia de género» y «violencia contra las mujeres» se usan con frecuencia de manera indistinta (2019: 607), la realidad es que la discusión teórica que envuelve al concepto de «género» se ha trasladado a la propia concepción de la violencia de género. Esta transferencia implica que, en la actualidad, aparecen dos interpretaciones teóricas para su comprensión:

**Violencia de género como equivalente a violencia contra las mujeres.** Desde sectores críticos feministas se advierte de que el concepto de género puede ser un eufemismo que oculte que las relaciones entre sexos son relaciones de poder (Osborne, 2009: 30). Sin embargo, como señalan Renzetti y Campe, esta equivalencia reconoce que la mayor parte de la violencia contra las mujeres está basada en el género, lo que significa que es una expresión de las desigualdades de poder entre hombres y mujeres (Renzetti y Campe, 2021: 411).

**Violencia de género como fenómeno más amplio que la violencia contra las mujeres, incluyéndola.** En el prólogo de su obra, Biglia y San Martín reflexionan que:

Si la personalización permite silenciar la responsabilidad social en la perpetración de las violencias de género, el silencio feminista ante la falsedad de esta representación se ha hecho cómplice, en la mayoría de los casos inconscientemente, de violencias de género ejercidas en las relaciones no inscribibles en la normalidad heteropatriarcal (Biglia y San Martín, 2007: 11).

De hecho, su propuesta implica la resignificación de la violencia de género.

En línea con esta segunda interpretación, Bloom (2008: 14) aporta la siguiente definición:

Violencia de género es el término general que se usa para captar la violencia que ocurre como resultado de las expectativas de los roles normativos asociados a cada género, junto con las relaciones desiguales de poder entre los dos géneros en el contexto de una sociedad específica. La violencia contra las mujeres constituye una parte de la violencia de género. Los hombres y los niños también pueden ser víctimas de esta violencia<sup>12</sup>.

De este análisis se desprende que estos conceptos están en discusión. De hecho, existen distintas posiciones al interior de los feminismos (Renzetti y Campe, 2021: 415). También existe una amplia corriente de estudios y de posiciones de feminismos negros o de feminismos indígenas que reivindican que una mirada feminista de la violencia de género debe trascender su comprensión exclusivamente como expresión del patriarcado, para comprenderla como violencia estructural (Hall, 2015: 397-398).

Por tanto, el análisis de la concepción de la violencia requiere la identificación de los factores asociados a quién puede ejercer la violencia, sobre quién y la comprensión de las causas que se atribuyen a esa violencia.

<sup>12</sup> Traducción propia. La autora señala que su trabajo se centra en la violencia contra las mujeres y las niñas.

## LOS DISCURSOS SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

### Notas metodológicas

Para llevar a cabo el objetivo de estudio, se propone analizar los debates parlamentarios y la producción legislativa durante la XIV Legislatura (2019-2023), usando análisis de discurso y análisis de marcos. Se utiliza el concepto de «marco» para hacer referencia a:

[...] los mensajes que definen las intenciones de comunicación en el sentido en el que el marco de un cuadro delimita el cuadro que está dentro de él y permite distinguir el cuadro de la pared que lo rodea (Rivas, 1998: 182).

Siguiendo a este mismo autor, se subraya que los marcos tienen un carácter dinámico, colectivo y son relevantes para las relaciones sociales, son «una producción colectiva» (Rivas, 1998: 182). Finalmente, como guía para el análisis, se incorpora algunas de las propuestas metodológicas que realiza P. P. Donati:

[...] las unidades de análisis son los textos que constituyen actos de lenguaje de un actor o voz, orales o escritos, definidos por un principio y un fin; son la unidad textual más pequeña a la que se puede atribuir un significado completo. El análisis del discurso trata de reconstruir la estructura argumentativa que se usa para definir y dar sentido a una cuestión u objeto. Desde este punto de vista, se considera que un texto define el objeto de investigación de acuerdo con un marco. Y dado que los marcos se usan para definir objetos, es muy poco probable que existan textos con muchos marcos. La codificación consistirá en la clasificación de los textos relevantes de acuerdo con el marco que usan para definir el objeto de investigación. Finalmente, se constituirá el corpus de textos, de donde se podrá sacar una muestra (Rivas, 1998: 198).

Para el análisis, se centra el estudio en la actividad de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados. No se aborda la Comisión del Seguimiento del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, al obser-

vase como un espacio fundamentalmente de carácter técnico. Tampoco se considera abordar la Comisión de Igualdad del Senado, ya que las decisiones han de ser aprobadas en última instancia por el Congreso. Por todo ello, para extraer el *corpus* de textos se trabaja con los diarios de sesiones de las veintinueve sesiones realizadas en la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, que inician el 7 de febrero de 2020 con la constitución de la comisión y finalizan el 23 de febrero de 2023 con su disolución.

La metodología empleada ha sido cualitativa, a través del estudio de los marcos de análisis. La herramienta que ha apoyado la sistematización de la información ha sido atlas.ti. El abordaje inicial se ha realizado a través de dos categorías extraídas del análisis teórico: 1) cómo se define la violencia; y 2) a quién va dirigida. La primera extracción de textos se ha realizado buscando los siguientes conceptos: violencia(s) machista(s); violencia(s) contra la mujer(es); violencia(s) de género; violencia intrafamiliar; violencia familiar, violencia doméstica, y violencia(s). Este último se ha incluido para alcanzar los discursos que niegan la violencia específica que sufren las mujeres. Para la categoría de a quién va dirigida, se han recogido las siguientes subcategorías: mujeres, niñas, menores, hijos e hijas, ancianos/as, otros. Todas estas categorías han sido analizadas en todas las intervenciones recogidas en los citados Diarios de Sesiones.

Esta primera extracción de textos permitió comprender algunos ejes que diferencian los discursos, lo que ayudó a reformular los componentes con los que seguir organizando la formulación de los marcos. Relacionado con el concepto de violencia, resultó imprescindible considerar qué acciones se incluyen. Además, aunque, inicialmente, se parte de la base de la existencia de consenso sobre quién realiza esos actos de violencia, es decir, algunos hombres, de la revisión de los textos extraídos se observa que ese consenso estaba en discusión. Como resultado de estas

constataciones, incluimos el tercer y el cuarto componente como se indica a continuación. En resumen, la codificación de los componentes en la extracción de textos se ha realizado según la siguiente pauta: 1) definición de la violencia; 2) a quién se dirige; 3) acciones que se consideran, y 4) quién ejerce la violencia (en el anexo 1 se puede encontrar el desarrollo de la codificación).

### **Ejes de debate en los componentes de los marcos**

En el análisis de los componentes se han tenido en consideración tres dimensiones que podrían afectar en la dinámica de las interacciones: 1) la dimensión temporal (¿ha habido cambios en los componentes y en la dinámica de los marcos a lo largo de la legislatura?); 2) la dimensión temática (¿afecta sobre qué se esté hablando?), y 3) la dimensión dialéctica (¿afecta con quién se esté hablando?). Como se observa a continuación, no se han encontrado evidencias sobre el efecto de la dimensión temporal en esta legislatura. El mayor efecto observado es el de la dimensión temática: se constata que el contenido de las propuestas abordadas en cada comisión puede modificar el discurso en el caso de algunos grupos. Por último, la dimensión dialéctica se ha podido observar en las interacciones, principalmente del Grupo Parlamentario Vox (GVox) hacia la ministra Montero.

#### *Componente 1: definición de la violencia*

En este componente se presentan tres posiciones sustantivas:

- 1) «Habría que reconocer que la violencia no tiene sexo, que el hombre y la mujer pueden agredir». Carla Toscano de Balbín (GVox), (DSCD-24-CO-407: 22)<sup>13</sup>:

<sup>13</sup> Por economía de palabras, se ha decidido no indicar la fecha en cada referencia. En la bibliografía se recoge la relación de Diarios de Sesiones utilizados, con su fecha correspondiente.

no se niega que exista violencia sobre las mujeres, se niega que sea específica y única.

- 2) «La violencia tiene género, pero no tiene ideología». Margarita Prohens, Grupo Parlamentario Popular (GP), (DSCD-14-CO-41: 52): se ejerce sobre las mujeres, pero responde fundamentalmente a las condiciones de vida de las mujeres.
- 3) La violencia es estructural y machista.

Se contrastan, por tanto, tres definiciones de la violencia. Una primera, solo reconoce la existencia de violencia doméstica o violencia intrafamiliar, en la que el sexo no tiene ningún papel:

Grupo Parlamentario Vox considera que todas las personas independientemente de su sexo, edad u orientación sexual, son susceptibles de protección, porque son susceptibles de sufrir violencia intrafamiliar. Así que no entendemos por qué [sic] esta ley es solo para las mujeres (Toscano de Balbín, DSCD-14-CO-275: 5).

Una segunda recurre al uso predominante de conceptos como «violencia contra las mujeres» o «violencia de género», aludiendo a la violencia que se ejerce sobre las mujeres por el hecho de serlo, aunque, en ocasiones, se discute que tenga una «ideología» que sustente esa violencia. Así, explica Rosa María Romero Sánchez (GP):

Dos millones de mujeres en paro es un drama personal y familiar, porque limita la autonomía, la libertad y la independencia de la mujer, las hace más vulnerables a la violencia de género (DSCD-14-CO-407: 23).

La tercera usa la connotación de la violencia como machista y, por tanto, como estructural, en muchos casos, añadiéndolo al uso de los conceptos de violencia de género o violencia contra las mujeres:

El tema terminológico no es menor. Nos hemos pasado muchos años intentando pasar de violencia doméstica a violencia de género para luego pasar a violencias machistas. No es baladía, porque ustedes saben perfectamente que el género

es la construcción social de estereotipos y de atribuciones a cada uno de los sexos teóricamente biológicos y, por tanto, en el fondo fue una manera de ponerse de acuerdo quienes no creían del todo en que esto existiese y los que estaban completamente convencidos de que, efectivamente, el patriarcado ejercía su violencia sobre las mujeres de múltiples maneras. Por tanto, que la terminología sea «violencias machistas» me parece que es lo más adecuado en este tipo de legislación. Carolina Telechea, Grupo Parlamentario Republicano (GR) (DSCD-14-CO-233: 56).

Finalmente, como se observa en esta última intervención, cabe destacar la distinción en el uso del singular o del plural. El GP y el Grupo Parlamentario Ciudadanos (GCs) cuando utilizan el adjetivo «machista», lo utilizan siempre con el singular de la violencia; mientras que el resto de los grupos, con la excepción de GVox, incluida la ministra, suelen utilizar el plural, para incluir todas y cada una de las formas que adquiere la violencia machista.

#### *Componente 2: a quién se dirige*

Un núcleo del debate se articula sobre si las mujeres son o no víctimas de la violencia. Es un debate basado en la dicotomía hombre/mujer. La afirmación de Ana María Zurita (GP) «sobre el sexo de los sujetos activos y pasivos es un elemento clave» (DSCD-14-CO-363: 32), reparte los roles de victimario (hombre) y víctima (mujer). En el otro extremo, se encuentra una primera variación del «no son solo mujeres» que señala que, como hace Toscano de Balbín (GVox), «lo más injusto e intolerable es que sus presupuestos excluyen todos los tipos de violencia doméstica salvo el de la mujer heterosexual» (DSCD-14-CO-221: 44), es decir, como señala Lourdes Méndez Monasterio, «[...] no tiene en cuenta los niños, ni los mayores, ni los ancianos, ni los hombres» (GVox) (DSCD-14-CO-221: 11). Porque la violencia doméstica puede ejercerse sobre cualquier miembro de la familia y, como se muestra al discutir el componente 4, la



puede ejercer también cualquier miembro de la familia, incluidas las mujeres.

Es necesario señalar que existe una formulación distinta del «no son solo las mujeres» quienes reciben la violencia machista, que se encuentran en tres versiones:

- 1) Se puede ejercer sobre los hijos e hijas con el objetivo de infligir daño sobre la mujer que está en una situación de violencia.
- 2) Se debe considerar la desprotección de algunos colectivos como el trans.
- 3) La violencia machista se puede ejercer sobre cualquier persona que no sea «hombres cis, heteros y con el poder que les da el patriarcado», Mireia Vehí, CUP, (GMx) (DSCD-CO-14-678: 3). Esta supone la variante más avanzada tanto en la formulación del concepto definiéndola como «violencia del patriarcado», como en el tiempo (18 de mayo de 2022).

Esta ampliación en el reconocimiento de los sujetos que pueden recibir violencia machista requiere ser contrastada con otra que aparece en el mismo contexto de debate. En este último caso, el foco se coloca en el eje dicotómico hombre/mujer, señalando que son las mujeres las que reciben la violencia, pero reconociendo la pluralidad de las mujeres y señalando la interseccionalidad (funcionalidad, edad, procedencia, recursos económicos, educación)<sup>14</sup>. Además, en algunas intervenciones, se abre la concepción de «las mujeres» tanto a mujeres cis como a mujeres trans<sup>15</sup>.

### *Componente 3: acciones que se consideran*

En primer lugar, la negación de una violencia que se ejerza específicamente sobre las

mujeres saca del debate la consideración de las formas en las que se puede realizar, dejando solo el ámbito: familiar y en el territorio doméstico. Esta posición añade dos cuestiones: el reconocimiento del Síndrome de Alienación Parental (SAP) como violencia intrafamiliar, defensa que realiza Toscano de Balbín, (DSCD-14-CO-841) ante la presentación de la Propuesta No de Ley (PNL) de GVox, relativa al SAP y la consideración de la interrupción voluntaria del embarazo como una violencia que se ejerce contra las mujeres, Méndez Monasterio, (GVox), (DSCD-14-CO-817).

Cuando el debate se realiza dentro de la concepción de la violencia como violencia estructural, se señala la existencia de múltiples y diversas formas de realización: durante esta legislatura aparece el reconocimiento como concepto de algunas formas específicas. Así ocurre con «violencia vicaria»<sup>16</sup>, «violencia obstétrica»<sup>17</sup> o «violencia digital»<sup>18</sup>.

Un debate específico alude a la violencia machista que se expresa a través de la «mercantilización de los cuerpos de las mujeres», Laura Berja Vega, Grupo Parlamentario Socialista (GS), (DSCD-14-CO-41). El primer tema que acompaña a esta formulación es la prostitución: como señala de nuevo Berja, para «el PSOE, la prostitución es una forma clara- clara- de violencia sexual, de tremenda violencia machista» (DSCD-14-CO-678: 15). En esta línea, la minis-

<sup>16</sup> Ministra de Igualdad Irene Montero, comparecencia a petición propia, 21 de septiembre de 2022 (DSCD-14-CO-743) y secretaria de Estado de Igualdad y Contra la Violencia de Género, Ángela Rodríguez Martínez (DSCD-14-CO-761).

<sup>17</sup> Sofía Fernández Castañón, GCUP-EC-GC (DSCD-14-CO-595), Pozueta Fernández, grupo parlamentario Euskal Herria Bildu (GEHB) (DSCD-14-CO-817; DSCD-14-CO-817).

<sup>18</sup> Secretaria de Estado, Rodríguez Martínez (DSCD-14-CO-761) y «violencia política», secretaria de Estado, Noelia Vera Rodríguez (DSCD-14-CO-221), directora del Instituto de las Mujeres, Morillas González (DSCD-14-CO-334).

<sup>14</sup> GCs, Sara Giménez Giménez (DSCD-14-CO-275); directora Instituto de las Mujeres, Toni Morillas González (DSCD-14-CO-595); Isabel Pouzeta Fernández, GEH Bildu (DSCD-14-CO-275); Ismael Cortés Gómez, GCUP-EC-GC (DSCD-14-CO-443).

<sup>15</sup> Mar García Puig, GCUP-EC-GC (DSCD-14-CO-233); María Carvalho Dantas, GR (DSCD-14-CO-841).

tra Montero, durante una comparecencia, marca también posición sobre el tema:

A este ministerio y a esta ministra les gustaría abolir la prostitución, y lo digo consciente de la importancia que estas palabras tienen para muchas mujeres y para muchas compañeras feministas (DSCD-14-CO-743).

No obstante, desde el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común (GCUP-EC-GC), Mar García Puig, indicará la necesidad de identificar dos vías en el ejercicio de la prostitución: explotación sexual y prostitución forzada, y trabajo sexual (DSCD-14-CO-169).

El segundo tema que se incluye en esa fórmula de «mercantilización de los cuerpos», se señala como «explotación reproductiva». En este concepto hay un claro consenso expresado por diversos grupos parlamentarios en el rechazo hacia las prácticas de gestación subrogada. En el caso de GVox «nosotros lo llamamos vientres de alquiler», Méndez Monasterio, (DSCD-14-CO-233: 46), la ministra Montero lo indicará como «los mal llamados vientres de alquiler», (DSCD-14-CO-516: 13), o Berja Vega (GS) «cuerpo para que paran otros», (DSCD-14-CO-761: 17). En el caso de GCUP-EC-GC, Sofía Fernández Castañón lo denominará «gestación por sustitución»; pero, también subraya que esta «no es una técnica de reproducción asistida, sino una explotación y una violencia machista» (DSCD-14-CO-233: 50).

En último lugar, el debate sobre la adecuación de medidas se entronca con el reconocimiento del Pacto de Estado como una herramienta conveniente para hacer frente a la violencia de género, núcleo central de la posición del GP. En este sentido, Rosa Romero (GP) se dirigió hacia el Ministerio de Igualdad (MI) indicando que «es el mejor instrumento que tiene en su mano para luchar

contra la violencia de género», (DSCD-14-CO-407: 22) y reclamándoles «un ministerio que de verdad se dedique a priorizar el pacto contra la Violencia de Género» (DSCD-14-CO-532: 37). Además, la defensa de este se establece a través del logro del consenso:

El gran valor de ese pacto fue que fuimos capaces de ponernos de acuerdo todos los grupos parlamentarios presentes en aquel momento poniendo por encima una cuestión que nos unía, y le dimos el carácter de pacto de Estado, es de los pocos pactos de Estado que existe en este país. Pilar Cancela Rodríguez (GS), (DSCD-14-CO-407: 34).

El MI también comparte la defensa del pacto, mostrando una posición institucional y, a su vez, una búsqueda de avances y ampliación de él. Noelia Vera (MI) señalará:

Nosotras decimos siempre que este es un pacto institucional, pero que también es un pacto político y un pacto social. Es un pacto que tiene que ir mucho más allá de esta Cámara (DSCD-14-CO-407: 4).

#### *Componente 4: Quién la ejerce*

El debate en torno a quién ejerce la violencia se establece en dos dimensiones, el sujeto victimario y el contexto del ejercicio de la violencia.

En la primera dimensión, el consenso general se establece en el Pacto de Estado, donde se indica a los hombres como sujetos que ejercen la violencia sobre las mujeres. Esta premisa se observa en la expresión «sujeto pasivo, sujeto activo», Zurita Expósito, GP, (DSCD-14-CO-363: 32). Aunque con algunos matices, todos los grupos parlamentarios, a excepción de GVox, comparten esta posición. En algunos casos, se sitúa en la estructura social (machismo, patriarcado), son los hombres. Este plural se refiere a los «hijos sanos del patriarcado; son cualquiera» como indica la secretaria de Estado, Ángela Rodríguez Martínez (DSCD-14-CO-761: 23). En esta

línea, y siguiendo al MI, la delegada del Gobierno contra la Violencia de Género, Victoria Rossell señala que no hay rasgos raciales o económicos que identifiquen a quien ejerce la violencia contra las mujeres (DSCD-14-CO-783).

En las ocasiones en las que se debate sobre la prostitución, se señala un sujeto victimario específico para el ejercicio de la violencia: el proxeneta y las redes criminales, señalando cambios en el Código Penal para:

[...] la persecución de quienes se lucran utilizando locales de forma habitual para la explotación sexual de mujeres y, por tanto, para la vulneración de un derecho humano, un derecho fundamental, ministra Montero (DSCD-14-CO-169: 11).

La negación de una violencia específica de género por parte de GVox le lleva a articular su discurso discutiendo al actor que realiza la violencia, para lo que pone el foco en la mujer como victimaria y, por tanto, como instigadora de violencia. Así se puede observar en la réplica que realiza Méndez Monasterio, ante la comparecencia de la ministra Montero:

¿Por qué, señora ministra, no persigue la violencia contra los niños? Porque, en cuanto a violencia contra los niños los asesinatos a recién nacidos son el 18,3 % a manos de mujeres y a manos de hombres 1,3 % (DSCD-14-CO-41: 28).

Aunque GVox afirma que todos los sujetos son susceptibles de sufrir violencia, articula un nuevo relato en torno a la violencia que sufren las mujeres, ligada a un contexto particular propio de otras culturas: son las mujeres, pero «las mujeres en el mundo islámico», Toscano de Balbín (DSCD-14-CO-275: 6). Principalmente, estas posturas se manifiestan en la discusión de la presentación de la PNL (PSOE) relativa al abordaje integral de la mutilación genital femenina. En este caso, Edurne Uriarte Bengoechea (GP) relaciona estas prácticas con el islam

(DSCD-14-CO-587: 36). Ambas intervenciones establecen una correlación entre la religión musulmana y la violencia contra las mujeres: como indica María Teresa López Álvarez (GVox):

España se ha convertido en punto de destino de personas, de etnias con culturas, con tradiciones, con ritos que practican esta violencia que nada tiene que ver con la cultura española (DSCD-14-CO-587: 35).

Por último, se encontraría un debate en torno a la vulnerabilidad laboral de las mujeres, poniendo el foco en el paro femenino y señalando las limitaciones derivadas de la falta de «autonomía, la libertad, la independencia de la mujer [y cómo ello] las hace más vulnerables a la violencia de género», Romero Sánchez (GP), (DSCD-14-CO-407: 23). Este debate si bien aborda las cuestiones derivadas de las condiciones de vida de las mujeres que afectan a una mayor vulnerabilidad, no acaba de enfocar el problema del ejercicio de esta violencia, difuminando los contornos sobre la responsabilidad e ignorando, como señala Lidia Guinar Moreno (GS), «la transversalidad socioeconómica y la complejidad de la violencia de género», (DSCD-14-CO-532: 38); o, como indica Fernández Castañón (GCUP-EC-GC) que «los derechos fundamentales no dependen de tener un empleo» (DSCD-14-CO-516: 39).

### Propuesta de marcos para el análisis

En este apartado se aborda la identificación de los marcos principales para el análisis del debate parlamentario en la actualidad. Para ello, siguiendo la discusión metodológica presentada, se utiliza una frase que caracteriza el marco sobre la base de la concepción de la violencia y, a continuación, se presentan sus componentes. Para comprender el dinamismo de los marcos, se hace referencia a su uso por distintos grupos parlamentarios en distintos contextos,

lo que señala también su producción en la interacción.

### **Marco 1. *Las personas no tenemos género* (DSCD-14-CO-443: 31)**

En este marco, se niega el género como hecho social y se afirma como un «hecho ideológico» (DSCD-14-CO-443: 31). También se rechaza que a la mujer se le agrede por el hecho de ser mujer. La violencia que ocurre se da en el seno de las familias, es violencia intrafamiliar y cualquier miembro de la familia puede producirla o recibirla. La violencia dirigida a las mujeres por el hecho de serlo se asocia a otras culturas, su existencia en España se debe a prácticas introducidas por población inmigrante, como la mutilación genital. Del mismo modo, las mujeres son presentadas también como agresoras, situación que, según esta interpretación, no se recoge en la legislación vigente.

### **Marco 2. *Para que las mujeres puedan salir de la violencia lo que necesitan es tener libertad, independencia económica* (DSCD-14-CO-532: 36)**

Este marco incluye la consideración de la violencia de género como equiparable a violencia contra las mujeres, pero no establece una causalidad en esa violencia. Utiliza el binomio hombre-activo, mujer-pasiva en la relación de violencia. Tiene un componente principal en la defensa del marco legal existente en España: la Ley Integral contra la Violencia de Género y, fundamentalmente, el Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

Respecto de la responsabilidad, se difuminan los contornos porque se define como «una cuestión de Estado», al tiempo que se señalan las condiciones de vida de la víctima: de ahí se desprende que la independencia

económica sea condición para salir de la violencia. En cierto modo, se señala un vínculo entre precariedad laboral de las mujeres y mayor dificultad para salir de la violencia.

### **Marco 3. *Pero todos sabemos ya que la violencia es machista* (DSCD-14-CO-233: 10)**

En este marco se define la violencia como violencia estructural. Las variaciones en los componentes incluyen el uso de conceptos como machista o sexista por distintos grupos parlamentarios. Incluso, como se ha señalado ya, se distingue el uso del plural o el singular y se afirma también en su versión más amplia como «violencia del patriarcado».

Este marco contiene más debates que los anteriores. Así, uno de ellos se establece sobre si son las mujeres (con interseccionalidad y, según el caso, incluyendo a mujeres trans o no) o no solo las mujeres quienes reciben la violencia. Este último caso, se relaciona con la propuesta teórica en la que la violencia de género es más amplia que la violencia contra las mujeres. También presenta mayor debate respecto de las formas de la violencia que se incluyen, más allá del consenso sobre la definición de la violencia contra las mujeres según se desprende del marco normativo internacional: se hace referencia a los debates sobre prostitución y sobre explotación reproductiva que se han explicado en el componente 3. Respecto de quién la ejerce se señala a los elementos sistémicos o estructurales<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Se podría decir que este componente ya aparecía en lo que se distinguió, por López, como marco «dominante» (2011: 28). Sin embargo, primero, no se plantea el marco 3 como dominante, sino como el más extendido entre más grupos parlamentarios. En segundo lugar, está en discusión otro de los componentes de aquella representación dominante, que se refiere únicamente a «la violencia masculina en la relación de pareja heterosexual» (López, 2011: 28). Este marco 3 abandona ese componente.

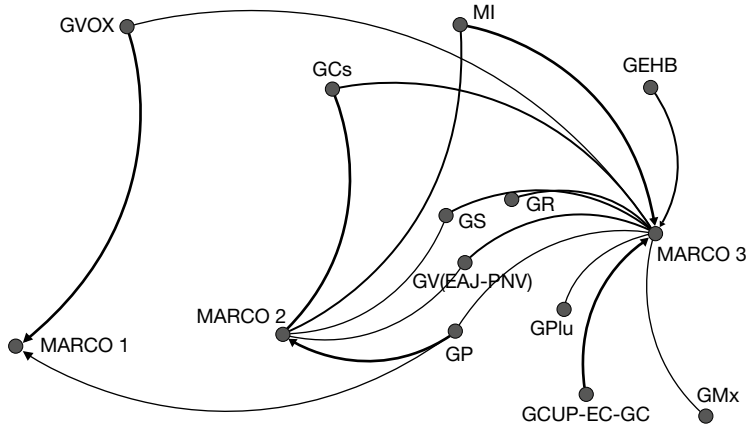
## Dinámica entre marcos y grupos parlamentarios

Las dinámicas entre los marcos se pueden agrupar en tres interacciones (véase gráfico 1):

- a) *Marcos 1 y 2. Dinámica: tensión y choque entre aceptación y negación de una violencia específica de género.* El marco 1, representado principalmente por GVox, se adhiere a él en la articulación de los cuatro componentes de este, también con cuatro se encuentra el GP en el marco 2. La tensión entre estos marcos se establece entre la posición impugnadora del marco 1 y el mantenimiento del *statu quo* del marco 2. No obstante, cabe señalar que el GP comparte un componente con el marco 1 sobre el ejercicio de la violencia por parte del Islam (subcomponente 1-4-1).
- b) *Marcos 1 y 3. Dinámica: polarización del discurso.* La interacción entre el marco 1 y 3 es el que representa las posiciones más distantes: entre la impugnación y la ampliación de derechos. Estas posiciones se representan fundamentalmente por GVox en el marco 1, y una gran parte del resto de grupos parlamentarios que se ubican en el marco 3. En este último, con cuatro componentes estaría GCUP-EC-GC y MI, seguido de otros grupos parlamentarios que, aunque comparten menos componentes, se encuentran solo en el marco 3 (GEHB; GMx; GR). Por último, el GS y Grupo Parlamentario Vasco, GV(EAJ-PNV), con dos componentes en este, pero que también comparten un componente en el marco 2. Cabe destacar que, si bien GVox se encuentra de manera amplia en el marco 1, hace una incursión en el marco 3 en un debate muy específico, sobre la explotación reproductiva (subcomponente 3-3-4b).

- c) *Marcos 2 y 3. Dinámica: entre el mantenimiento del statu quo y el cambio.* Los marcos 2 y 3 muestran la tensión entre el mantenimiento de lo establecido en el Pacto de Estado o la ampliación de la legislación sobre violencia de género. Algunos grupos se mantienen en esta tensión como GCs que, en especial, se ubica en el marco 2 (con tres componentes), pero se incorpora al marco 3 (con dos componentes). También el MI mantiene esta tendencia, pero en el otro orden de marcos, posicionándose principalmente en el 3, con los cuatro componentes, pero con dos en el marco 2, hecho que muestra una posición institucional en la defensa del consenso parlamentario. Por último, cabe destacar que el GP tiene una presencia principal en el marco 2 (cuatro componentes), pero incursiona con un componente tanto en el marco 1, como en el 3, en este último, en el subcomponente 3-2-1c.

En resumen, los grupos parlamentarios muestran movimientos entre los marcos, incluso en aquellos casos que mantienen una posición clara en un marco específico (GVox marco 1, GP marco 2 y MI marco 3). GVox, con la violencia reproductiva, se desliza hacia el marco 3. Por otro lado, el MI tiene una clara presencia en el marco 3, pero muy seguido de su presencia en el marco 2 ante la defensa del Pacto de Estado. El GP es el que más diversidad presenta porque, aunque es representativo del marco 2, se encuentra en el 1 y el 3, solo con un componente en cada uno. En el marco 3 se localiza tanto el MI como GCUP-EC-GC, ambos se establecen con cuatro componentes en el marco 3. En este último caso su presencia solo está en el marco 3, aunque, con menores componentes, en el GEHB, GR, Grupo Parlamentario Plural (GPlu) y GMx. Cabe mencionar que el marco 3, aunque es el que más presencia de grupos parlamentarios muestra, está muy entroncado entre el GCUP-EC-GC y el MI, evidenciando así que ambos comparten agenda.

**GRÁFICO 1.** *Dinámicas entre marcos*

Fuente: Elaboración propia utilizando herramienta de Gephi<sup>20</sup>.

## CONCLUSIONES

Una primera conclusión que derivada de la comprensión de los marcos políticos de la violencia de género en España es que se ha producido un cambio: la ruptura del consenso sobre la existencia de la violencia contra las mujeres como un problema específico del modelo de sociedad. El Pacto de Estado, la propia ley, constituyen hoy un consenso de mínimos respecto de un marco legal que proteja a las mujeres de la violencia que se ejerce contra ellas.

Cuando en España, en la actualidad, se habla de «violencia familiar» no se hace solo referencia al ámbito en el que puede estar ocurriendo la violencia contra las mujeres. Realmente, se afirman varias cosas: que no existe una violencia específica contra las mujeres, que no se dirige a ellas por el hecho de ser mujeres y que las mujeres

también ejercen la violencia sobre hombres, menores o tercera edad.

Agirretxea Urresti, GV(EAJ-PNV), considera propio de quienes «deben vivir en otro planeta» (DSCD-14-CO-516: 16) afirmar que no existe una violencia específica contra las mujeres. Pero, la existencia de esta posición política hace que el Pacto de Estado se convierta, como se señala en la propia comisión, en un tesoro que hay que guardar porque, en la XIV Legislatura, no hubiera habido condiciones para su amplio respaldo en la Cámara.

Respecto a los marcos propuestos, sirven para definir y establecer posiciones políticas que, en ningún caso, son posiciones estáticas, sino que se observa un dinamismo entre los marcos que desvela las tensiones políticas y cómo los grupos parlamentarios comparten y disputan esos marcos. Además, del análisis de los marcos propuestos derivan tres tomas de posición política en la definición de la violencia y en la propuesta de actuaciones: la impugnatoria; la del mantenimiento del *statu quo* y la transformadora. La posición impugnatoria es la que ha adquirido presencia parlamentaria con la incorporación de GVox, pero no es específica de España. Es la representa-

<sup>20</sup> Para poder mostrar las dinámicas de los distintos grupos parlamentarios se ha asignado un valor numérico según los componentes presentes en cada marco (de uno a cuatro), mostrando así el grado de adhesión y articulación de los debates sobre los marcos y su interacción entre ellos. Con este fin se ha seleccionado el programa Gephi que permite visualizar la relación y el grado de incorporación (mayor o menor intensidad de las flechas) de los componentes en sus discursos.

ción nacional del componente antifeminista en el discurso de la ultraderecha no solo en Europa, sino también en el continente americano (Cabezas, 2021).

Para finalizar, se propone algunas cuestiones que permitirían el avance en la comprensión de estos temas. En primer lugar, el análisis de los procesos y las causas de los cambios en los discursos sobre la violencia de género. En segundo lugar, la investigación sobre el alcance que podría llegar a tener, tanto en el ámbito nacional como en otros países y en instituciones internacionales y supranacionales, la posición impugnadora de la legislación vigente sobre las políticas públicas y los instrumentos para la protección de las mujeres respecto de las violencias machistas. Por último, la comprensión de la resonancia que el marco negacionista de las violencias machistas puede alcanzar, especialmente, entre la población más joven, hombres y mujeres.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, Inés y Matas, Natalia (2002). *La violencia doméstica. Informe sobre los malos tratos a mujeres en España*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Biglia, Bárbara (2007). Resignificando «violencia(s)»: obra feminista en tres actos y un falso epílogo. En: B. Biglia y C. San Martín Martínez (coords.). *Estado de wonderbra: Entretejiendo narraciones feministas sobre las violencias de género* (pp. 21-34). Barcelona: Virus Editorial.
- Biglia, Bárbara y San Martín Martínez, Conchi (coords.) (2007). *Estado de Wonderbra. Entretejiendo narraciones feministas sobre las violencias de género*. Barcelona: Virus Editorial.
- Bonet, Jordi (2007). Problematizar las políticas sociales frente a la(s) violencia(s) de género. En: B. Biglia y C. San Martín Martínez (coords.). *Estado de wonderbra: Entretejiendo narraciones feministas sobre las violencias de género* (pp. 35-48). Barcelona: Virus Editorial.
- Bloom, Shelah (2008). *Violence Against Women and Girls. A Compendium of Monitoring and Evaluation Indicators*. USAID-East Africa/IGWG.
- Cabezas, Marta (2021). «Silencing Feminism? Gender and the Rise of the Nationalist Far Right in Spain». *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 47(2): 319-345. doi: <https://doi.org/10.1086/716858>
- Casqueiro, Javier y Chouza, Paula (2023). «El PSOE sacará la reforma de la “ley del solo sí es sí” con la derecha al romperse el bloque progresista». *El País*, 4 de marzo. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2023-03-04/el-psoe-sacara-la-reforma-de-la-ley-del-solo-si-es-si-con-la-derecha-al-romperse-el-bloque-progresista.html>
- Hall, Rebeca (2015). Feminist Strategies to End Violence against Women. En: B. Rawwida y W. Harcourt (eds.). *The Oxford Handbook of Transnational Feminist Movements*. Oxford Academic. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199943494.013.005
- Hanmer, Jaina y Maynard, Mary (eds.) (1987). *Women, Violence and Social Control*. British Sociological Association. The MacMillan Press.
- Htun, Mala y Weldon, S. Laurel (2012). «The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005». *American Political Science Review*, 106(3).
- Juárez-Rodríguez, Javier y Piedrahita-Bustamante, Pedro (2022). «Discursos populistas y negacionistas de la violencia de género y la diversidad sexual en la pospandemia. Análisis del caso VOX en España». *International Visual Culture Review / Revista Internacional de Cultura Visual*, 12(1): 2-12. doi: <https://doi.org/10.37467/revvisual.v9.3716>
- Kreft, Anne-Katrin (2022). «“This Patriarchal, Machista and Unequal Culture of Ours”: Obstacles to Confronting Conflict-Related Sexual Violence». *Social Politics*, 30(2): 1-24. doi: <https://doi.org/10.1093/sp/jxac018>
- López, Silvia (2011). «¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España? Un análisis constructivista». *Revista Española de Ciencia Política*, 25: 11-30.
- Osborne, Raquel (2009). *Apuntes sobre violencia de género*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- 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. doi: <https://reis.cis.es/index.php/reis/article/view/160>

Peate, Ian (2019). «Gender-based Violence». *British Journal of Nursing*, 28(10). doi: <https://doi.org/10.12968/bjon.2019.28.10.607>

Renzetti, Claire y Campe, Margaret (2021). *Feminist Praxis and Gender Violence*. En: N. A. Naples (ed.). *Companion to Feminist Studies*. New Jersey: John Wiley y Sons Ltd. (1.ª ed.).

Rivas, Antonio (1998). El análisis de marcos: Una metodología para el estudio de los movimientos sociales. En: *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Editorial Trotta.

## DIARIO DE SESIONES CONGRESO (COMISIÓN DE IGUALDAD). XIV LEGISLATURA

DSCD-14-CO-41 (2020). 24 de febrero de 2020. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-41.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-41.PDF)

DSCD-14-CO-169 (2020). 7 de octubre de 2020. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-169.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-169.PDF)

DSCD-14-CO-221 (2020). 6 de noviembre de 2020. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-221.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-221.PDF)

DSCD-14-CO-233 (2020). 18 de noviembre de 2020. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-233.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-233.PDF)

DSCD-14-CO-275 (2021). 27 de enero de 2021. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-275.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-275.PDF)

DSCD-14-CO-334 (2021). 23 de marzo de 2021. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-334.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-334.PDF)

DSCD-14-CO-363 (2021). 15 de abril de 2021. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-363.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-363.PDF)

DSCD-14-CO-407 (2021). 25 de mayo de 2021. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-407.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-407.PDF)

DSCD-14-CO-443 (2021). 23 de junio de 2021. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-443.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-443.PDF)

DSCD-14-CO-516 (2021). 20 de octubre de 2021. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-516.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-516.PDF)

DSCD-14-CO-532 (2021). 26 de octubre de 2021. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-532.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-532.PDF)

DSCD-14-CO-587 (2022). 2 de febrero de 2022. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-587.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-587.PDF)

DSCD-14-CO-595 (2022). 22 de febrero de 2022. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-595.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-595.PDF)

DSCD-14-CO-678 (2022). 18 de mayo de 2022. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-678.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-678.PDF)

DSCD-14-CO-743 (2022). 21 de septiembre de 2022. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-743.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-743.PDF)

DSCD-14-CO-761 (2022). 8 de octubre de 2022. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-761.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-761.PDF)

DSCD-14-CO-783 (2022). 18 de octubre de 2022. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-783.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-783.PDF)

DSCD-14-CO-817 (2022). 29 de noviembre de 2022. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-817.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-817.PDF)

DSCD-14-CO-841 (2023). 8 de febrero de 2023. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-841.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-841.PDF)

## LEGISLACIÓN

Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2005). Varsovia, 16.V, Serie de los Tratados del Consejo de Europa. N.º 197 (Convenio de Varsovia, 2005). Disponible en: <https://www.refworld.org/es/leg/instcons/ue/2005/es/130232>

Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (2011). Series. N.º 210 (Con-



venio de Estambul, 2011). Disponible en: <https://rm.coe.int/1680462543>

Directiva de 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (2011). De 5 de abril, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. *Diario oficial de la Unión Europea*, L101/1, 5 de abril de 2011. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2011/101/L00001-00011.pdf>

Naciones Unidas (1946). Resolución Consejo Económico, Político y Social, 11(II) del Consejo, de 21 de junio de 1946. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/043/49/img/nr004349.pdf?token=Myilie0jZmsPLXEhLF&fe=true>

Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

Naciones Unidas (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

Naciones Unidas (1993a). La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g93/142/36/pdf/g9314236.pdf?token=o5AfgdLGwP4B1j6ser&fe=true>

Naciones Unidas (1993b). Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Resolución de la Asamblea General 48/104, de 20 de diciembre de 1993. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286>

Naciones Unidas (1996). Resoluciones y decisiones del Consejo Económico y Social, 1996/96. Disponible en: [https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/RES\\_1996\\_6.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/RES_1996_6.pdf)

Propuesta Directiva COM/2022/105 del Parlamento Europeo y del Consejo (2022). De 8 de abril, sobre la lucha contra las mujeres y la violencia doméstica. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52022PC0105>

**RECEPCIÓN:** 27/11/2023

**REVISIÓN:** 14/03/2024

**APROBACIÓN:** 12/06/2024

**ANEXO 1. Marcos y Componentes (con codificación)****Marco 1: Las personas no tenemos género**

- 1-1-1 El género es un hecho lingüístico y, por tanto, otro uso es un hecho ideológico
- 1-2-1 «No son solo las mujeres»
- 1-3-1 Violencia familiar + SAP
- 1-4-1 «La violencia no tiene sexo» + migrantes, otras culturas

**Marco 2: Para que las mujeres puedan salir de la violencia lo que necesitan es tener libertad, independencia económica**

- 2-1-2 «La violencia tiene género, pero no ideología» violencia contra las mujeres = violencia de género
- 2-2-2 «En temas de violencia machista, el sexo de los sujetos activos y pasivos es un elemento clave»
- 2-3-2 «El Pacto de Estado contra la Violencia de Género es el mejor instrumento que tiene en su mano para luchar contra la violencia de género»
- 2-4-2 Hombres + Contexto socioeconómico y laboral

**Marco 3: Pero todos sabemos ya que la violencia es machista**

- 3-1-3 Violencia estructural (debate sobre la definición de la violencia)
- 3-2-1 «No son solo las mujeres»
  - 3-2-1-a «Todas aquellas personas que no son hombres CIS, heteros y con el poder que les da el patriarcado»
  - 3-2-1-b «Desprotección de los colectivos como el trans»
  - 3-2-1-c «La vida de los menores y de las mujeres»
- 3-2-2 Son las mujeres
  - 3-2-2-a Interseccionalidad
  - 3-2-2-b Mujeres CIS y trans
- 3-3-3 «Todas y cada una de estas formas de violencia machista»
  - 3-3-3-a Violencia obstétrica
  - 3-3-3-b Violencia política
  - 3-3-3-c Violencia digital
- 3-3-4 «Mercantilización de los cuerpos de las mujeres»
  - 3-3-4-a Prostitución
  - 3-3-4-b Explotación reproductiva
- 3-4-2 Hombres, heterosexuales... (proxenetas) + machismo, patriarcado

*Fuente:* Elaboración propia.

# Political Frameworks for Gender-based Violence in Spain during the 14th Legislature (2019-2023)

*Los marcos políticos de la violencia de género en España durante la XIV Legislatura (2019-2023)*

**Marisa Revilla-Blanco and Anabel Garrido-Ortolá**

## Key words

- Gender-based Violence
- Frame Analysis
  - Parliamentary Discussion

## Palabras clave

- Violencia de género
- Análisis de marcos
  - Discusión parlamentaria

## Abstract

During Spain's 14th Legislature, legislative proposals were developed addressing different aspects of violence against women, with some of them providing an advance in the recognition of rights and the different types and effects of violence. The two issues guiding this article are the content of the different political frameworks for understanding violence against women and the key factors involved in defining it. To further our understanding, we apply frame analysis to the debates held in the Congressional Commission on Gender Equality and distinguish three interacting frameworks that support three positions: one that challenges the existence of specifically gender-based violence, one that maintains the current state of understanding, and one that offers a transformative perspective.

## Resumen

Durante la XIV Legislatura se desarrollaron propuestas legislativas que han abordado distintos aspectos de la violencia contra las mujeres, algunas de ellas avanzando en el reconocimiento de derechos y de diferentes tipos y efectos de la violencia. Las dos preguntas que guían este artículo abordan la consideración de los contenidos de los diferentes marcos políticos de la violencia hacia las mujeres y la comprensión de los factores clave que permiten definirlos. Para avanzar en su respuesta, se aplica un análisis de marcos a los debates sostenidos en la Comisión de Igualdad del Congreso que permite distinguir tres marcos en interacción que sustentan tres posiciones: la impugnatoria, la que mantiene el estado actual y la transformadora.

## Citation

Revilla-Blanco, Marisa; Garrido-Ortolá, Anabel (2025). "Political Frameworks for Gender-based Violence in Spain during the 14th Legislature (2019-2023)". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 189: 131-148. (doi: 10.5477/cis/reis.189.131-148)

**Marisa Revilla-Blanco:** Universidad Complutense de Madrid | mrevilla@cps.ucm.es

**Anabel Garrido-Ortolá:** Universidad Complutense de Madrid | angarrid@ucm.es



## INTRODUCTION<sup>1</sup>

In 2004 Spain passed Organic Law 1/2004 on December 28 on Measures for Comprehensive Protection against Gender Violence (*BOE* no. 313 on 29/12/2004), which entered into effect in January 2005. This legislation was pioneering internationally in recognising violence against women specifically exercised in the domestic sphere by a partner or ex-partner (Pastor-Gosálbez *et al.*, 2021). One of the priorities of the government at that time, led by Rodríguez Zapatero, was in response to the demands of feminist organisations in Spain for the recognition of the existence of violence specifically aimed at women<sup>2</sup>. In addition, the presence of feminist movements on the local level was a determinant in the adoption of comprehensive standards on the national level for the protection of women against gender-based violence (Htun and Weldon, 2012: 548). We must also note the prior ratification of a State Pact Against Gender-based Violence [Pacto de Estado Contra la Violencia de Género] in 2017 under the governing Partido Popular and with the support of the majority of parliamentary groups in the Spanish Congress, without any votes against it and with the only abstention being the parliamentary group of Unidas Podemos.

This article focuses on the 14th legislature in Spain (2019-2023), with a coalition government formed between the Spanish Socialist Workers Party (PSOE) and Unidas Podemos (UP), with Irene Montero of the UP as minister of the Ministry for Equality. Regarding violence against women<sup>3</sup>, in this legislative period advances occurred in two aspects: first, in terms of sexual freedom<sup>4</sup>, with the law known as “only yes is yes” [solo sí es sí] referring to consent, and secondly, in improving the protection of orphans that have been victims of gender-based violence<sup>5</sup>. This legislative work was marked by controversy within the governing coalition because of differences between representatives from the UP and from the PSOE, especially with the entry into force of the “only yes is yes” law (Casqueiro and Chouza, 2023).

In the case that concerns us here, the conception of gender-based violence, there is a tension based on conflicting positions on the political spectrum. These range from the recognition of “male violence”<sup>6, 7</sup> and the broadening of the recognition of violence in other spheres, such as *obstetric*, *political* and *digital* violence, to the denial of the existence of any violence that is specifically exercised against women, a position that is gaining in institutional presence with the participation of the right-wing party Vox in

<sup>1</sup> This article is the result of the research project “Contemporary Women’s Movements and Feminism in Spain: Political Dynamics” [Movimientos de Mujeres y Feminismos Contemporáneos en España. Dinámicas Políticas], reference number: PR44/21-29934. Proyectos Santander-UCM. An earlier version was presented at the 27th IPSA World Congress of Political Science in Buenos Aires, Argentina, 15-19 July 2023.

<sup>2</sup> Pastor-Gosálbez *et al.* (2021) carried out an exhaustive analysis of both the process that led to the development of the law and the results of the institutionalisation of the fight against gender-based violence. The study by Alberdi and Mata (2002) continues being key in making this phenomenon visible in Spain, providing data and statistics and analysing the different types of violence against women, as well as their causes.

<sup>3</sup> It should be noted that when we refer to “violence against women” we include violence against girls.

<sup>4</sup> Organic Law 10/2022, 6 September, on comprehensive guarantee of sexual liberty (*BOE*, no. 215, of 07/09/2022).

<sup>5</sup> Organic Law 2/2022, 21 March, on improving the protection of orphan victims of gender-based violence (*BOE* no. 69, of 22/03/2022).

<sup>6</sup> On November 22, 2022, the 2022-2025 State Strategy to Fight Male Violence was passed.

<sup>7</sup> Translator’s note: the original text refers to *violencia machista*, which is here being translated as *male violence*. “Machista” implies certain beliefs or attitudes held by men, while the term “male violence” does not clearly do so.

diverse municipal and regional governments in Spain.

These dynamics show that parliamentary discourses related to this issue in Spain are changing. In this context, the present study attempts to identify the main policy frameworks regarding gender-based violence and analyse the dynamics in their development during this legislative period. With this as the aim, in section 2 we look at international legislation and its transformation in relation to key concepts linked to gender-based violence, as well as related theoretical debates. In section 3, we explain the methodology used to analyse the components of the frameworks and their application in the Spanish case. We also propose frameworks based on identifying the main positions held on the issue for the period being analysed and analyse their dynamics.

## **STATE OF THE QUESTION ON GENDER-BASED VIOLENCE: INTERNATIONAL LEGAL ACQUIS AND THEORETICAL APPROACHES**

The aim of this study is to identify both key elements in the discussion of violence against women and the components and frameworks that currently articulate the different interpretations of the phenomenon in the Spanish parliament. To do this, we look at what are the key factors for understanding the differences in these frameworks and the dynamics between frameworks and the positions of the parliamentary groups in the Spanish Congress. We note, therefore, that the review of the historical and theoretical development of the concepts<sup>8</sup>, as well as the abundant empirical evidence of the existence of violence against women in the world, exceed the objectives of this article.

To contextualise the discussion, we begin the review looking at the construction of international law on this issue.

First, within the United Nations (UN), the *Vienna Declaration* (1993) provided a recognition of violence against women as a violation of human rights. Specifically, in article 3.38, it declares the need for “the elimination of violence against women in public and private life” and “all forms of sexual harassment, exploitation and trafficking in women” (UN, 1993b: 21). At the end of 1993, the UN General Assembly approved a *Declaration on the Elimination of Violence against Women*, which defines this as:

Any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life.

This definition, still in effect, encompasses sexual violence in the family and community, as well as “physical, sexual and psychological violence perpetrated or condoned by the state” (UN, 1993a).

Although these tools were an advance in the international sphere in giving attention to violence against women, it would not be until the 4th UN Conference in Beijing (1995), through the efforts of women’s organisations, when it began to be seen as a social and international problem. Since 1996, the Commission on the Status of Women (CSW) has assumed leadership in reviewing the implementation of the Beijing Platform for Action (UN 1996). In 2013, the 57th session on the “Elimination and prevention of all forms of violence against women and girls” took place.

Secondly, in the European sphere, we must mention two agreements that address violence against women, although from different perspectives. These are the Convention on Action Against Trafficking

in Human Beings (Warsaw, 2005) and the Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (Istanbul, 2011). The Warsaw Convention specifically addressed the trafficking of persons and forced prostitution, emphasising “preventing, suppressing and punishing trafficking, especially of women and children” (Art. 39). Along these lines, the EU directive on the prevention and combating of human trafficking and the protection of victims – arising from the 2005 Warsaw Convention – recognises “the gender-specific phenomenon of trafficking and that women and men are often trafficked for different purposes” (2011/36/UE: 1). The directive on sexual assault and female genital mutilation should also be mentioned in reference to sexual freedom (2007/73).

For its part, the Istanbul Convention passed in 2011 by the Council of Europe launched a legal tool that, broadly and comprehensively, addressed violence against women and domestic violence. Specifically, it recognized the structural nature of domination and discrimination against women by men. The text was ratified by Spain in 2014<sup>9</sup> and, since May 2017, with accession to the EU Council, acquired a binding character for all member countries. However, due to conservative resistance to its application, it was not until six years later (in May 2023) that the European Parliament finally ratified it. The resistance can be seen in the fact that there are still countries that have not signed the Convention<sup>10</sup>, as well as in the revocation of its ratification by Turkey in 2021.

<sup>9</sup> Instrument for ratification of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, carried out in Istanbul, 11 May 2011 (BOE-A-2014-594).

<sup>10</sup> Among the countries that have not signed the Convention are Bulgaria, the Czech Republic, Lithuania and Slovakia.

In March 2022, the European Commission adopted a proposed Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence. In 2024, after two years of negotiations, an agreement was reached on this Directive, which includes the extension of criminalisation to female genital mutilation, forced marriage and cyber-violence. However, the agreement does not include “criminalisation of rape based on lack of consent” (COM/2022/105: 4), an issue that is delaying the adoption of the Directive due to opposition from different states.

As can be seen in this review, the concept that is most commonly used in international law and agreements is “violence against women”.

In regard to theoretical debates, this concept, also widely used, stands out because it identifies who is the recipient of violence, women, but does not point out its causes. For this reason, feminist analyses argue for the use of other concepts, such as patriarchal violence, male violence or sexist violence, which identify the cause of the violence that is aimed at women, while also pointing to its use within specific power relations (Osborne, 2009: 30).

Two concepts appear in debates that are related to the sphere in which violence occurs: “domestic violence” and “family-based violence”. The use of these concepts has radically different consequences for understanding the phenomenon.

In the first case, the use of “domestic violence” is an identification of private space as one of the spaces in which violence against women occurs (Alberdi and Mata, 2002: 79-86). In fact, it is found that the largest proportion of cases of violence against women are carried out by a husband, partner or a close fam-

ily member, while in the case of violence against men, violence is most often carried out by a person who is not known by the victim (Bloom, 2008: 14). The risk of this approach is that a reductionist equivalence is made between domestic violence, violence against women and gender-based violence. This has happened in Spain with the passage of the Comprehensive Law Against Gender Violence (Bonet, 2007: 38; Pastor-Gosálbez *et al.*, 2021: 118).

In the second case, the use of “family violence” or “intra-family violence”, the subject that potentially faces the violence is not the woman, but any member of the family. This concept also does not identify the man as the aggressor, rather, it implies that violence can be exercised by any family member.

Regarding this latter interpretation, it is important to understand that, starting from the rupture of the duality of woman as victim and man as aggressor, we arrive at two very distinct theoretical and policy positions:

- 1) Denial of violence against women (Juárez-Rodríguez and Piedrahita-Bustamante, 2022), in other words, the denial that violence exists that is exercised against women for being women. This interpretation tends to insist on the use of the concept of family violence or intra-family violence, pointing to the family as the space in which potentially violent relations occur.
- 2) “Degendering of violence” (Biglia, 2007: 32), in other words, the questioning of the use of violence as the property of one gender. As Biglia proposes, in this case:

The gaze... [is shifted] from violent men to a hetero-patriarchal capitalist society that is based on maintaining inequalities to perpetuate itself (Biglia, 2007: 32).

The latter position leads us to what is perhaps the more widely considered concept of “gender-based violence”. Although, as Peate points out, “gender-based violence” and “violence against women” are frequently used interchangeably (2019: 607), the reality is that the theoretical discussion over the concept of gender has been transferred to the conception of gender-based violence. This shift means that, currently, two theoretical interpretations compete for understanding:

**Gender-based violence as equivalent to violence against women.** Critical feminist sectors warn that the concept of gender can be a euphemism that hides the fact that relations between the sexes are power relations (Osborne, 2009; 30). However, as Renzetti and Campe point out, this equivalence recognises that most of the violence against women is based on gender, which means that it is an expression of inequality in power between men and women (2021: 411).

**Gender-based violence as a broader phenomenon than violence against women and includes the latter.** In the forward to their book, Biglia and San Martín argue that:

If personalization silences social responsibility in the perpetration of gender-based violence, feminist silence in the face of the falsity of this representation makes it complicit, in the majority of cases unconsciously, of gender-based violence exercised in relationships that are not inscribed in “hetero-patriarchal normality” (Biglia and San Martín, 2007: 11).

In fact, their approach involves the re-signification of gender-based violence.

In line with this second interpretation, Bloom (2008: 14) contributes the following definition:

Gender-based violence (GBV) is the general term used to capture violence that occurs as a result of the normative role expectations associated with each gender, along with the unequal

power relationships between the two genders, within the context of a specific society. [Violence against women and girls] constitutes a part of GBV. Men and boys can also be victims of GBV<sup>11</sup>.

Based on this analysis it follows that these concepts are under debate. In fact, there are different positions within different feminisms (Renzetti and Campe, 2021: 415). There also exist a broad number of studies and positions from Black feminists and indigenous feminists that argue that a feminist perspective on gender-based violence must transcend understanding it as exclusively an expression of patriarchy to understand it as structural violence (Hall, 2015: 397-398).

Therefore, the conception of violence requires identifying the factors associated with who can exercise violence, over whom and understanding the causes attributed to this violence.

## DISCOURSES ON VIOLENCE AGAINST WOMEN IN THE PARLIAMENTARY SPHERE

### Methodological notes

To meet our objective, we analyse parliamentary debates and legislative production during the 14th Legislature (2019-2023) using discourse analysis and frame analysis. We use the concept of “frame” or “framing” to refer to:

[...] messages that define communicative intentions in the sense in which a picture frame demarcates the painting inside it and allows the painting to be distinguished from the walls that surround it (Rivas, 1998: 182).

Following this author, we emphasise that frames have a dynamic and collective character and are important in social relations. They are “a collective production” (Rivas, 1998: 182). Lastly, as a guide for the analysis, we incorporate a number of the meth-

odological approaches used by P.P. Donati (as discussed by Rivas):

[...] the units of analysis are texts that constitute acts of language of an actor or voice, oral or written, defined by a beginning and an end; they are the smallest textual units to which a complete meaning can be attributed. Discourse analysis attempts to reconstruct the argumentative structure that is used to define and give meaning to a question or object. From this perspective, a text is considered to define the research object based on a framework. And given that frames are used to define objects, it is not very likely that texts exist with many frames. Coding will consist in the classification of relevant texts based on the frame that is used to define the research object. Lastly, it will constitute the text corpus, from which a sample of texts can be drawn (Rivas, 1998: 198).

For the analysis we focus on the activity of the Commission for Equality of the Congress of Deputies. We do not consider the Commission for Monitoring the State Pact against Gender-based Violence, as we see it as being of a fundamentally technical nature. Nor do we consider the Senate Commission for Equality, as all decisions have to ultimately be approved by the Congress. As a result, to extract a text *corpus* we have worked with the session reports for the twenty-nine sessions of the Commission for Equality of the Congress, which begin on 7 February 2020 with the constitution of the commission and ended on 23 February 2023 with its dissolution.

The method of frame analysis is qualitative. We used atlas.ti to help in systematising the information gathered. The initial approach was based on two categories extracted from the theoretical analysis: 1) how violence is defined, and 2) who violence is aimed at. The initial extraction of texts was carried out based on a search for the following concepts: male violence(s); violence(s) against women; gender-based violence(s); domestic violence(s) and family violence(s). The latter categories were included to include discourses that deny the violence that specifically women suffer. For the category of whom violence is aimed



at, we used the following sub-categories: women, girls, children, sons and daughters, elderly, others. All these categories were analysed in all the interventions gathered in the mentioned session reports.

This initial extraction of texts allowed us to identify some of the key issues that articulate and differentiate the discourses, which helped us to reformulate the components with which to continue organising the formulation of the frames. Regarding the concept of violence, it was essential to consider what actions are included. In addition, although we began with an assumption of the existence of a consensus regarding who carries out these acts of violence, that is, certain men, from reviewing the extracted texts we found that this consensus was under debate. As a result of these findings, we include the third and fourth components as indicated below. In short, the coding of the components in the extraction of the texts was carried out according to the following guidelines: 1) Definition of violence; 2) At whom it was aimed; 3) Actions that are considered and 4) Who exercised the violence (the developed coding can be found in Appendix 1).

### **Key Themes of the debate in the components of the frames**

In analysing the components we take three dimensions that could affect the dynamic of interactions into account: 1) the temporal dimension (were there changes in the components and in the dynamic of the frames over the period of the legislature?); 2) the thematic dimension (effect on what is being discussed) and 3) the dialectic dimension (effect on who is being spoken to). As we will see in what follows, we have not found evidence of an effect of the temporal dimension in this legislature. The largest effect observed is in the thematic dimension: we find that the content of the proposals addressed in each commission session can modify the discourse in the case

of certain groups. Lastly, the dialectic dimension can be observed in the interactions, primarily of the Vox (GVox) Parliamentary Group toward Minister Montero.

#### *Component 1: Definition of violence*

This component reveals three substantive positions:

- 1) "It must be recognised that violence has no sex, that both men and women can be violent" Carla Toscano de Balbín (GVox), (DSCD-24-CO-407: 22)<sup>12</sup>: the existence of violence against women is not denied, what is denied is that it is specific and unique.
- 2) "Violence has a gender, but no ideology". Margarita Prohens, Grupo Parlamentario Popular (GP), (DSCD-14-CO-41: 53): it is aimed at women, but is fundamentally a response to women's living conditions.
- 3) Violence is structural and male.

If we compare the three definitions of violence, the first one sees sex as playing no role in domestic or intra-family violence:

Parliamentary Group Vox considers all persons, independent of their sex, age or sexual orientation, to be entitled to protection, because they are susceptible to suffering intra-family violence. Therefore, we do not understand why this law is only for women (Toscano de Balbín, DSCD-14-CO-275:5).

The second one is predominantly based on concepts such as "violence against women" and "gender-based violence", referring to the violence that is exercised over women for the fact of being women, although, on occasion, it is argued that there is an "ideology" that sustains this violence. This is explained by Rosa Maria Romero Sánchez (GP):

<sup>12</sup> To save space we have decided not to indicate the date of each reference. In the bibliography, we include the Session Reports used, with their corresponding dates.

Two million women unemployed is a personal and family drama, because it limits women's autonomy, freedom and independence. Which makes them more vulnerable to gender-based violence (DSCD-14-CO-407: 23).

The third uses the connotation of violence as male violence and, therefore, as structural, in many cases, adding the use of concepts of gender-based violence and violence against women:

The question of terminology is not a minor one. We have spent many years trying to go from domestic violence to gender-based violence to then male violence. It is not trivial, because you know perfectly well that gender is the social construction of stereotypes and attributions to each one of the theoretically biological sexes and it was, therefore, basically a way of agreeing between those who did not quite believe that this existed and those who were completely convinced that patriarchy did indeed exert its violence on women in multiple ways. Therefore, that the term used is "male violence" seems to me to be the most adequate for this type of legislation, Carolina Telechea, Republican Parliamentary Group (GR), (DSCD-14-CO-233: 56).

Lastly, as we see in this last intervention; we should emphasise the distinction in the use of the singular and plural. The GP and the Parliamentary Group of the Ciudadanos party (GCs) when they use the adjective "machista", always do so using violence in the singular; while the rest of the groups, with the exception of GVox, including the minister, tend to use violence in plural, to include each and every one of the forms that male violence takes.

#### *Component 2: At whom violence is aimed*

The core of the debate is articulated over whether women are or are not victims of violence. It is a debate based on the dichotomy men/women. The statement of Ana María Zurita (GP) that "the sex of active and passive subjects is a key element" (DSCD-14-CO-363: 32), divides the roles of victimizer (man) and victim (woman). At the other extreme, we find the first variation of

"it's not only women" that suggests that, as Toscano de Balbín (GVox) states, "what is the most unjust and intolerable is that your approaches exclude all types of domestic violence except that aimed at heterosexual women" (DSCDE-14-CO-221: 11). This perspective is that domestic violence can be exercised over any member of the family and, as we will see when we discuss component 4, any member of the family can exercise that violence, including women.

We must also point out that a different formulation of "it's not only women" who are victims of male violence exists; we find three versions:

- 1) violence can be aimed at children with the objective of inflicting harm over the woman who is in a violent situation.
- 2) the lack of protection of certain groups should be considered, such as trans persons.
- 3) male violence can be exercised against any person that is not "man, cis, hetero and with the power that the patriarchy provides", Mireia Vehí, CUP, (GMx) (DSCD-CO-14-678: 3). This is the most advanced form of this variant both in the formulation of the concept defining it as "patriarchal violence" and in time (18 May 2022).

This widening of the recognition of the subjects that can be victims of sexist violence must be compared with another perspective that appears in the same debate. In the latter case, the focus is on the dichotomous axis man/woman, pointing out that it is women that are subject to violence, but recognising the diversity of women and the importance of intersectionality (functionality, age, origin, economic resources, education)<sup>13</sup>. In addition, in some interventions

<sup>13</sup> GCs, Sara Giménez Giménez (DSCD-14-CO-275); director of the Instituto de las Mujeres, Toni Morillas González (DSCD-14-CO-595); Isabel Pouzeta Fernández,

the conception of “women” is opened up to both cis women and trans women<sup>14</sup>.

*Component 3: Actions that are considered violent*

First, the denial of violence that is specifically exercised against women eliminates from debate consideration of the forms in which it can happen, leaving only one sphere: the family and in the domestic space. This position adds two issues: recognition of *Parental alienation syndrome* (PAS) as intra-family violence, a defence made by Toscano de Balbín, (DSCD-14-CO-841) in the presentation of a so-called non-law proposal [Propuesta No de Ley (PNL)] made by GVox, regarding PAS, and consideration of the voluntary interruption of a pregnancy as violence that is exercised against women, Méndez Monasterio, (GVox), (DSCD-14-CO-817).

When debate takes place within the conception of violence as structural violence, the existence of multiple and diverse forms of violence are recognised: during this legislature there is recognition of certain specific forms, such as “vicarious violence”<sup>15</sup>, “obstetric violence”<sup>16</sup> and “digital violence”<sup>17</sup>.

One specific debate refers to male violence that is expressed through the “commodification of women’s bodies”, Laura Berja Vega,

Grupo Parlamentario Socialista (GS), (DSCD-14-CO-41). The first issue related to this formulation is prostitution: as Berja states, for “the PSOE, prostitution is a clear form of sexual violence, of tremendous male violence” (DSCD-14-CO-678: 15). Along these lines, the minister, Montero, also makes a similar argument:

This ministry and this minister would like to abolish prostitution, and I say it being aware of the importance that these words have for many women and for many other feminists” (DSCD-14-CO-743).

However, Mar García Puig, speaking for the Parliamentary Group representing the confederation of the parties Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común (GCUP-EC-GC) argued for the need to distinguish two ways of exercising prostitution: on the one hand, sexual exploitation and forced prostitution, and on the other, what is referred to as sex work (DSCD-14-CO-169).

The second issue that is included in this formulation of the “commodification of bodies” is referred to as “reproductive exploitation”. Regarding this concept, there is a clear consensus expressed by different parliamentary groups in rejecting the practice of surrogacy. In the case of GVox, “we call them wombs to rent”, Méndez Monasterio (DSCD-14-CO-233: 46). While Montero referred to the “misnamed wombs to rent”, (DSCD-14-CO-516: 13), and Berja Vega (GS) to “a body so that someone else gives birth” (DSCD-14-CO-761: 17). In the case of the GCUP-EC-GC, Sofia Fernández Castañón used the term “substitute gestation”, but also emphasised that this “is not a technique of assisted reproduction, but exploitation and male violence” (DSCD-14-CO-233: 50).

Lastly, the debate over the adequacy of measures is in line with the recognition of the state pact as a convenient tool to tackle gender-based violence, which is at the core of the GP’s position. In this sense, Rosa Romero (GP) in a statement aimed at the Ministry for Equality (ME) would say that “it is the best instrument that is in their hands to

GEH Bildu (DSCD-14-CO-275); Ismael Cortés Gómez, GCUP-EC-GC (DSCD-14-CO-443).

<sup>14</sup> Mar García Puig, GCUP-EC-GC (DSCD-14-CO-233); María Carvalho Dantas, GR (DSCD-14-CO-841).

<sup>15</sup> Minister for Equality Irene Montero, appearance at her own request, 21 September 2022 (DSCD-14-CO-743) and Secretary of the State for Equality and Against Gender-based Violence, Ángela Rodríguez Martínez (DSCD-14-CO-761).

<sup>16</sup> Sofia Fernández Castañón, GCUP-EC-GC (DSCD-14-CO-595), Pozueta Fernández, Parliamentary group Euskal Herria Bildu (GEHB), (DSCD-14-CO-817; DSCD-14-CO-817).

<sup>17</sup> Secretary of State, Rodríguez Martínez (DSCD-14-CO-761) and “political violence”, Secretary of State, Noelia Vera Rodríguez (DSCD-14-CO-221), director of the Instituto de las Mujeres, Morillas González (DSCD-14-CO-334).

find against gender-based violence” (DSCD-14-CO-407: 22) and demanded “a ministry that truly is dedicated to prioritising the pact against gender-based violence” (DSCD-14-CO-532: 37). In addition, defence of this pact is based on achieving consensus:

The great value of this pact was that we were able to reach an agreement among all the parliamentary groups present at that time, putting an issue that united us above all else, and we gave it the character of a state pact; it is one of the few state pacts that exist in this country, Pilar Cancela Rodríguez (GS) (DSCD-14-CO-407: 34).

The Ministry for Equality also defended the pact, revealing an institutional position and, a search to advance and broaden the pact as well. Noelia Vera (ME) argued: “We always say that this is an institutional pact, but that it is also a political and social pact. It is a pact that has to go far beyond this chamber” (DSCD-14-CO-407: 4).

#### *Component 4: Who exercises violence*

The debate around who exercises violence refers to two dimensions, the perpetrator of violence and the context in which that violence occurs.

In the first dimension, the general consensus, established in the state pact, indicates men as the subjects that exercise violence over women. This premise is found in the expression “passive subject, active subject”, Zurita Expósito, GP, (DSCD-14-CO-363: 32). All the parliamentary groups, with the exception of GVox, share this position, although with some slight differences. In some cases, men are situated in the social structure (machismo, patriarchy). This use of the plural men refers to “healthy sons of the patriarchy; they are anybody” according to secretary of state Angela Rodríguez Martínez (DCSD-14-CO-761: 23). Similarly, and following the ME, the government delegate against gender-based violence, Victoria Rossell, indicates that there are no racial or economic

traits that identify who commits violence against women (DCSD-14-CO-783).

When prostitution was debated, specific perpetrators are mentioned: the *pimp* and criminal networks, suggesting changes in the criminal code for:

[...] the prosecution of those who profit from using premises on a regular basis for the sexual exploitation of women and, therefore, for the violation of a human right, a fundamental right, minister Montero (DCSD-14-CO-169: 11).

The denial of the existence of specifically gender-based violence on the part of GVox leads the group to articulate a discourse disputing the actor that carries out violence, placing the focus on women as perpetrators of violence. Thus, we find in the reply made by Méndez Monasterio to Montero:

Why, Madam Minister, do you not prosecute violence against children? Why, regarding violence against children, when in the murders of newborns 18.3% are committed by women and 1.3% by men (DSCD-14-CO-41: 28).

Although GVox states that all individuals may suffer violence, the group articulates a new discourse related to the violence that women suffer, connecting it to a context that is specific to other cultures: they are women, but “women in the Islamic world”, Toscano de Balbín (DSCD-14-CO-275: 6). These positions appear, primarily, in the discussion of the PNL (PSOE) in relation to developing a comprehensive approach to female genital mutilation. In this case, Edurne Uriarte Bengoechea (GP) relates this practice with “Islam” (DSCD-14-CO-587: 36). Both interventions establish a correlation between Islam and violence against women: as argued by María Teresa López Álvarez (GVox):

Spain has become a destination point for persons of ethnicities with cultures, with traditions, with rituals that practice this violence that has nothing to do with Spanish culture (DSCD-14-CO-587: 35).

Lastly, we also consider a debate on the vulnerability women face in the labour market, placing the focus on unemployment among women and addressing limitations resulting from the lack of “autonomy, freedom and independence [and how this] makes women more vulnerable to gender-based violence”, Romero Sánchez (GP) (DSCD-14-CO-407: 23). This debate, although addressing issues rooted in women’s living conditions that generate greater vulnerability, does not focus on the problem of the exercise of this violence, blurring the boundaries of responsibility and ignoring, as pointed out by Lidia Guinar Moreno (GS) “the cross-class socioeconomic nature and complexity of gender based-violence” (DSCD-14-532:38); or, as Fernández Castañón states (GCUP-EC-GC) “[that] fundamental rights do not depend on having a job” (DSCD-14-CO-516: 39).

### **Proposed framing for the analysis**

In this section we identify the main frames for analysing current parliamentary debate. To do this, following the methodological discussion presented, we use a phrase that characterises the framing based on the conceptualisation of violence and we present its components. To understand the dynamics of the frames we refer to their use by different parliamentary groups in different contexts and in interactions.

#### **Frame 1. *Individuals have no gender* (DSCD-14-CO-443:31)**

In this framing, gender is denied as a social fact and considered to be “an ideological fact” (DSCD-14-CO-443: 31). That women are subject to violence because they are women is also rejected. The violence that occurs happens within the family; it is intra-family violence and any member of the family can be violent or be at the receiv-

ing end of violence. The violence aimed at women for being women is associated with other cultures. Its existence in Spain is due to practices, such as genital mutilation, introduced by immigrant populations. Similarly, women are also understood to be aggressors, a situation that, according to this interpretation, is not considered in the relevant legislation.

#### **Frame 2. *For women to be free of violence what they need is to have freedom and economic independence* (DSCD-14-CO-532:36)**

This framing considers gender-based violence as the same as violence against women, but does not establish a cause for this violence. It uses the duality man-active, woman-passive regarding violence. One of the main components is defending the existing legal framework in Spain: the Comprehensive Law Against Gender-based Violence and, fundamentally, the State Pact Against Gender-Based Violence.

Regarding responsibility, this framing blurs the context because it is defined as “a question of state”, while also pointing to the living conditions of the victims of violence: It follows that economic independence is a condition for leaving violence. To a certain extent, a link is made between the precarious employment many women face and greater difficulty in escaping from violence.

#### **Frame 3. *But everyone now knows that it’s misogynist violence* (DSCD-14-CO-233:10)**

This frame defines violence as structural. The variations in the components include the use of concepts such as macho or sexist by different parliamentary groups. Violence is also used in both singular and

plural forms and its most comprehensive version refers to “patriarchal violence”.

This framing involves more debate than the others. Thus, one debate is over whether it is only women (with intersectionality and, depending on the case, including trans women or not) who are victims of violence. This is related to the theoretical approach in which gender-based violence is broader than violence against women. It also includes deeper debate over which forms of violence are included, beyond the consensus on the definition of violence against women as derived from the international normative framework: we are referring to debates on prostitution and on reproductive exploitation, a brief discussion of which are found in the explanation of component 3. Regarding who exercises violence it points to systemic and structural elements<sup>18</sup>.

### Dynamic between frames and parliamentary groups

The dynamics between the frames can be grouped into three interactions (Graph 1):

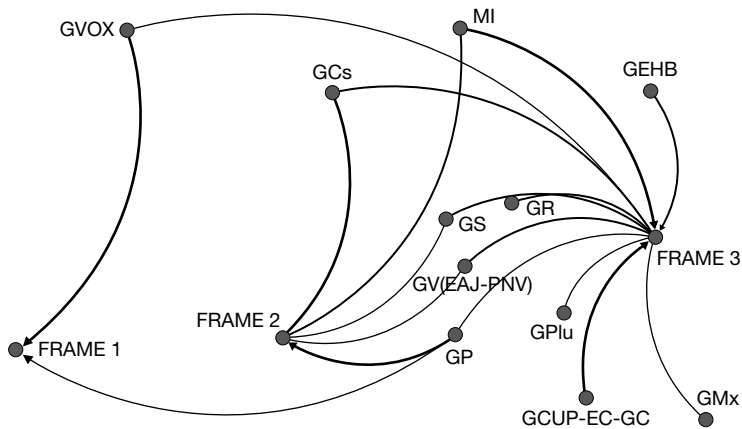
a) *Frames 1 and 2. Dynamic: tension and conflict between acceptance and denial of gender-based violence.* Frame 1 is mainly represented by GVox, which is adheres to all of its four components, this is also the case for GP and frame 2. The tension between these frames is found in the confrontational position of frame 1 and the maintenance of the

*statu quo* in frame 2. However, it should be noted that the GP shares a component with frame 1, seeing the exercise of violence as part of Islam (subcomponent 1-4-1).

b) *Frames 1 and 3. Dynamic: polarisation of the discourse.* The interaction between frames 1 and 2 represents the most distant positions: between contesting and widening rights. These positions are fundamentally represented by GVox for frame 1, and the majority of the other parliamentary groups for frame 3. For the latter, with four components, we find GCUP-EC-GC and ME, followed by other parliamentary groups that, although they adhere to fewer components of this frame, are exclusively found in frame 3 (GEHB; GMx; GR). GS and GV (EAJ-PNV) also adhere to two components from this frame, but also share a component of frame 2. It should be noted that, although GVox broadly fits within frame 1, the group does enter into frame 3 in one very specific debate – that over reproductive exploitation (subcomponents 3.3.4b).

c) *Frames 2 and 3. Dynamic: between maintaining the statu quo and change.* Frames 2 and 3 reveal the tension between maintaining what has been established through the state pact and broadening legislation on gender-based violence. Some groups remain within this tension, such as GCs, which is mainly located in frame 2 (with three components), but also adheres to two components in frame 3 (with two components). The ME also maintains this tendency, but positioned primarily in frame 3, with four components, but with two in frame 2, revealing an institutional position in defence of parliamentary consensus. Lastly, it should be noted that the GP primarily adheres to frame 2 (four components), but follows one com-

<sup>18</sup> It could be said that this component already appeared in what López distinguishes as the “dominant” frame (2011: 28). However, first, we are not suggesting that frame 3 is dominant, but that it is the most widespread among the parliamentary groups. Secondly, another of the components of this dominant representation is under discussion, that which only refers to “male violence within heterosexual couples” (López, 2011: 28). This frame 3 abandons this component.

**GRAPH 1.** *Graph 1. Dynamics between frames*

Source: By authors using Gephi20.

ponent in both frame 1 and frame 3, in the latter, subcomponent 3.2.1c.

In short, the parliamentary groups reveal shifts between the frames, including in those cases in which they maintain a clear position within a specific frame (GVox in frame 1, GP in frame 2 and ME in frame 3). GVox shifts to frame 3 with reproductive violence, while the ME has a clear presence in frame 3 but closely followed by a presence in frame 2 related to its defence of the state pact. The GP reveals the most diverse positions because, although it is representative of frame 2, it also adheres to a component in each of frames 1 and 3. In frame 3 we find the ME and GCUP-EC-GC, both adhere to four components in frame 3. In the case of the latter, it is only found in frame 3, although, with fewer components than the GEHB, GR, the Plural Parliamentary Group (GPlu) and GMx. It should be noted that while Frame 3

is the one with the greatest presence of different parliamentary groups, the link between the GCUP-EC-GC and the ME reveals that the two share a common agenda.

## CONCLUSIONS

An initial conclusion resulting from our analysis of the political frames used to understand gender-based violence in Spain is that a change has occurred: there has been a breakdown of consensus on the existence of violence against women as a specific problem in Spanish society. The state pact and the law itself, constitute a minimum consensus today regarding a legal framework that protects women from the violence against them.

Currently, when so-called family violence is referred to in Spain, it is not only in reference to the sphere in which violence against women can occur. In reality, several things are being claimed: that violence specifically against women does not exist, that violence is not directed at women because they are women and that women also exercise violence against men, children and the elderly.

Agirretxea Urresti, GV (EAJ-PNV) suggests that those who think that violence

<sup>19</sup> To be able to show the dynamics of the different parliamentary groups, we have assigned a numeric value based on the components present in each frame (from one to four), revealing, in this way, the level of adhesion to and articulation of the debates over the frames and their interactions. We have used the Gephi programme that allows us to visualise the relationship and the degree of incorporation (greater or lesser intensity of the arrows) of the components in the groups' discourses.

specifically against women does not exist “must live on a different planet”. But the existence of this political position converts the state pact, as the very commission has pointed out, into a treasure that must be guarded because, in the 14th legislature, there were not the conditions for its broad support in the parliament.

Regarding the proposed frames, they serve to define and establish political positions that are not, in any way, static positions; rather, we find a dynamism between the frames that reveals political tensions and how parliamentary groups share and dispute these frames. In addition, the analysis of the proposed frames shows three political positions on defining violence and on the approach to taking action: one of contestation/conflict, one of maintaining the *statu quo* and one that is transformative. The conflictive position has gained in presence in the parliament with the incorporation of GVox but is not specific to Spain. It is the national representation of the anti-feminist component of the discourse of the ultra-right not only in Europe, but in the United States as well (Cabezas, 2021).

To conclude, we propose some research issues that will permit us to advance our understanding of these issues. First, would be analysis of the processes behind, and causes of, the changes in discourses regarding gender-based violence. Secondly, would be research on the reach that the positions challenging the existing legislation on public policies and instruments for the protection of women could have, both within Spain and in other countries and in international and supranational institutions. Finally, would be understanding the resonance that the framework denying male violence can have, especially among the younger population, both men and women.

## BIBLIOGRAPHY

- Alberdi, Inés and Matas, Natalia (2002). *La violencia doméstica. Informe sobre los malos tratos a mujeres en España*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Biglia, Bárbara (2007). Resignificando “violencia(s)”: obra feminista en tres actos y un falso epílogo. En: B. Biglia y C. San Martín Martínez (coords.). *Estado de wonderbra: Entretejiendo narraciones feministas sobre las violencias de género*: 21-34. Barcelona: Virus Editorial.
- Biglia, Bárbara and San Martín Martínez, Conchi (coords.) (2007). *Estado de Wonderbra. Entretejiendo narraciones feministas sobre las violencias de género*. Barcelona: Virus Editorial.
- Bonet, Jordi (2007). Problematizar las políticas sociales frente a la(s) violencia(s) de género. In: Biglia, B. and San Martín Martínez, C. (coords.). *Estado de wonderbra: Entretejiendo narraciones feministas sobre las violencias de género* (pp. 35-48). Barcelona: Virus Editorial.
- Bloom, Shelah (2008). *Violence Against Women and Girls. A Compendium of Monitoring and Evaluation Indicators*. USAID-East Africa/IGWG.
- Cabezas, Marta (2021). “Silencing Feminism? Gender and the Rise of the Nationalist Far Right in Spain”. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 47(2): 319-345. doi: <https://doi.org/10.1086/716858>
- Casqueiro, Javier and Chouza, Paula (2023). “El PSOE sacará la reforma de la ‘ley del solo sí es sí’ con la derecha al romperse el bloque progresista”. *El País*, 4 March. Available at: <https://elpais.com/espana/2023-03-04/el-psoe-sacara-la-reforma-de-la-ley-del-solo-si-es-si-con-la-derecha-al-romperse-el-bloque-progresista.html>
- Hall, Rebeca (2015). Feminist Strategies to End Violence against Women. In: B. Rawwida and W. Harcourt (eds.). *The Oxford Handbook of Transnational Feminist Movements*. Oxford Academic. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199943494.013.005
- Hanmer, Jaina and Maynard, Mary (eds.) (1987). *Women, Violence and Social Control*. British Sociological Association. The MacMillan Press.
- Htun, Mala and Weldon, S. Laurel (2012). “The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005”. *American Political Science Review*, 106(3).
- Juárez-Rodríguez, Javier and Piedrahita-Bustamante, Pedro (2022). “Discursos populistas y negacionistas de la violencia de género y la diversidad sex-



- ual en la pospandemia. Análisis del caso Vox en España". *International Visual Culture Review / Revista Internacional de Cultura Visual*, 12(1): 2-12. doi: <https://doi.org/10.37467/revvisual.v9.3716>
- Kreft, Anne-Katrin (2022). "This Patriarchal, Machista and Unequal Culture of Ours: Obstacles to Confronting Conflict-Related Sexual Violence". *Social Politics*, 30(2): 1-24. doi: <https://doi.org/10.1093/sp/jxac018>
- López, Silvia (2011). "¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España? Un análisis constructivista". *Revista Española de Ciencia Política*, 25: 11-30.
- Osborne, Raquel (2009). *Apuntes sobre violencia de género*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Pastor-Gosálbez, Inma; Belzunegui-Eraso, Ángel; Calvo Merino, Marta and 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. doi: <https://reis.cis.es/index.php/reis/article/view/160>
- Peate, Ian (2019). "Gender-based Violence". *British Journal of Nursing*, 28(10). doi: <https://doi.org/10.12968/bjon.2019.28.10.607>
- Renzetti, Claire and Campe, Margaret (2021). Feminist Praxis and Gender Violence. In: N. A. Naples (ed.). *Companion to Feminist Studies*. New Jersey: John Wiley and Sons Ltd. (1st edition).
- Rivas, Antonio (1998). El análisis de marcos: Una metodología para el estudio de los movimientos sociales. In: *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Editorial Trotta.
- DSCD-14-CO-233 (2020). 18 November 2020. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-233.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-233.PDF)
- DSCD-14-CO-275 (2021). 27 January 2021. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-275.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-275.PDF)
- DSCD-14-CO-334 (2021). 23 March 2021. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-334.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-334.PDF)
- DSCD-14-CO-363 (2021). 15 April 2021. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-363.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-363.PDF)
- DSCD-14-CO-407 (2021). 25 May 2021. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-407.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-407.PDF)
- DSCD-14-CO-443 (2021). 23 June 2021. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-443.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-443.PDF)
- DSCD-14-CO-516 (2021). 20 October 2021. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-516.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-516.PDF)
- DSCD-14-CO-532 (2021). 26 October 2021. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-532.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-532.PDF)
- DSCD-14-CO-587 (2022). 2 February 2022. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-587.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-587.PDF)
- DSCD-14-CO-595 (2022). 22 February 2022. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-595.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-595.PDF)
- DSCD-14-CO-678 (2022). 18 May 2022. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-678.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-678.PDF)
- DSCD-14-CO-743 (2022). 21 September 2022. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-743.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-743.PDF)
- DSCD-14-CO-761 (2022). 8 October 2022. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-761.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-761.PDF)
- DSCD-14-CO-783 (2022). 18 October 2022. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-783.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-783.PDF)
- DSCD-14-CO-817 (2022). 29 November 2022. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-817.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-817.PDF)
- DSCD-14-CO-841 (2023). 8 February 2023. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-841.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-841.PDF)

## SESSION REPORTS FOR THE EQUALITY COMMISSION OF THE CONGRESS OF DEPUTIES (14TH LEGISLATURE)

- DSCD-14-CO-41 (2020). 24 February 2020. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-41.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-41.PDF)
- DSCD-14-CO-169 (2020). 7 October 2020. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-169.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-169.PDF)
- DSCD-14-CO-221 (2020). 6 November 2020. Available at: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-221.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-221.PDF)

## LEGISLATION

Convention on Action against Trafficking in Human Beings (2005). Warsaw, 16.V, Complete list of the Council of Europe's treaties- n.º 197 (Warsaw Convention, 2005). Available at: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=197>

The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (2011). Series -No. 210 (Istanbul Convention, 2011). Available at: <https://rm.coe.int/1680462543>

Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA. 5 April 2011 *Official Journal of the European Union*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj>

Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence COM/2022/105 final, 8 April 2022. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX-%3A52022PC0105>

United Nations (UN, 1946). Resolution of the Economic and Social Council. Adopted 21 June

1946. Available at: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/043/49/img/nr004349.pdf?token=Myilie0jZmsPLXEhLF&fe=true>

United Nations (UN, 1948). Universal Declaration of Human Rights. Adopted and proclaimed by the United Nations General Assembly in Paris on 10 December 1948 (General Assembly resolution 217 A). Available at: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/udhr.pdf>

United Nations (UN, 1979). Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 34/180 of 18 December 1979. Available at: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw.pdf>

United Nations (UN, 1993a). World Conference on Human Rights, Vienna, 1993. Available at: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g93/142/33/pdf/g9314233.pdf>

United Nations (UN, 1993b). Declaration on the Elimination of Violence against Women Proclaimed by General Assembly resolution 48/104 of 20 December 1993. Available at: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/eliminationvaw.pdf>

United Nations (UN, 1996). Resolutions and Decisions of the Economic and Social Council 1996. Available at: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n97/775/21/pdf/n9777521.pdf>

**RECEPTION:** November 27, 2023

**REVIEW:** March 14, 2024

**ACCEPTANCE:** June 12, 2024

**APPENDIX 1. Frames and components (with coding)**

---

**Frame 1: Individuals have no gender**

- 1-1-1 Gender is a linguistic matter and, therefore, is also an ideological matter
- 1-2-1 "It is not only women"
- 1-3-1 Family violence + PAS
- 1-4-1 "Violence has no sex" + immigrants, other cultures

**Frame 2: For women to be free of violence what they need is to have freedom and economic independence**

- 2-1-2 "Violence has gender, but no ideology" violence against women = gender-based violence
- 2-2-2 "On issues of male violence, the sex of the active and passive subjects is a key factor"
- 2-3-2 "The State Pact against gender-based violence is the best tool that we have to fight against gender-based violence"
- 2-4-2 Men + Socioeconomic and labour market context

**Frame 3: But everyone now knows that it's misogynist violence**

- 3-1-3 Structural violence (debate over the definition of violence)
  - 3-2-1 "It is not only women"
    - 3-2-1-a "All individuals that are not CIS men, hetero and with the power that the patriarchy gives them"
    - 3-2-1-b "Lack of protection of groups such as Trans"
    - 3-2-1-c "The life of children and of women"
  - 3-2-2 It is women
    - 3-2-2-a Intersectionality
    - 3-2-2-b CIS and Trans women
  - 3-3-3 "Each and every one of these forms of male violence"
    - 3-3-3-a Obstetric violence
    - 3-3-3-b Political violence
    - 3-3-3-c Digital violence
  - 3-3-4 "Commodification of women's bodies"
    - 3-3-4-a Prostitution
    - 3-3-4-b Reproductive exploitation
  - 3-4-2 Men, heterosexuals... (pimps) + "machismo", patriarchy
- 

Source: Developed by the authors.

