EDICIONES COMPLUTENSE

Investigaciones Feministas
ISSN-e: 2171-6080

PRESENTACIÓN

20 años de la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género en España: implantación, desarrollo, impacto y retos futuros

Dunia Etura Hernández
Cátedra de Estudios de Género, Universidad de Valladolid (España)
Virginia Martín Jiménez
Cátedra de Estudios de Género, Universidad de Valladolid (España)
Carla Cerqueira
Universidade Lusófona, CICANT (Portugal)
Virginia García Beaudoux
Universidad de Buenos Aires (Argentina)

https://dx.doi.org/10.5209/infe.99425

El 28 de diciembre del año 2004 se aprobó en España la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, bajo el mandato del gobierno del presidente José Luis Rodríguez Zapatero. Una ley integral con la que se pretendía abordar, desde una amplitud de ámbitos, el problema personal y social derivado de la violencia machista que viven y han vivido las mujeres a manos de sus parejas o exparejas. Una ley innovadora y pionera que ha servido de espejo para legislaciones tanto en Europa como en América Latina (Brox Sáenz de la Calzada, 2017) y que he recibido el reconocimiento de instituciones como ONU Mujeres, World Future Council y la Unión Interparlamentaria, al premiarla con el galardón *Future Policy Award* en 2014 por ser "una de las más importantes y eficaces normas a nivel mundial para combatir y erradicar la violencia sexista" (Europa Press, 2014).

Desde el año 2003, cuando se empezaron a registrar los feminicidios en pareja o expareja de mujeres, España ha contabilizado 1258 mujeres asesinadas[1]. Asimismo, desde el año 2013, año en que comienza el registro de asesinatos vicarios[2], han sido asesinados 60 menores a manos de sus propios padres o de la pareja o expareja de su madre (Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, 2024). Esta realidad no se circunscribe únicamente a España. Según la ONU, a pesar de que sigue existiendo una importante carencia de datos completos, fiables, comparables y actualizados sobre la violencia contra las mujeres y niñas, se calcula que 736 millones de mujeres –casi una de cada tres– han sido víctimas de violencia física o sexual por parte de su pareja, de violencia sexual fuera de la pareja, o de ambas, al menos una vez en su vida. Además, según datos del año 2022, unas 48800 mujeres y niñas murieron a manos de sus parejas u otros familiares en todo el mundo, lo que significa que una mujer o niña es asesinada cada hora por alguien de su propia familia (ONU Mujeres, 2023).

Desde su promulgación, la Ley Orgánica 1/2004 ha supuesto un avance significativo en la lucha contra la violencia de género en España. La LO 1/2004 se caracteriza por su enfoque integral, abordando la violencia de género desde múltiples dimensiones: prevención, protección, sanción y asistencia a las víctimas. En la exposición de motivos de la ley se indica que se desarrollaron tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia donde principalmente se producen las agresiones, así como el principio de subsidiariedad en las Administraciones Públicas. Igualmente, se abordó la respuesta punitiva que deben recibir todas las manifestaciones de violencia que regula la Ley. Además, se determinaron las medidas de sensibilización, prevención y detección e intervención en diferentes ámbitos, como la educación, la publicidad, los medios de comunicación o la sanidad y la creación de órganos específicos como la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (Oddo Beas, 2005).

Implantación y desarrollo de la Ley

El proceso de implantación de la LO 1/2004 supuso un cambio paradigmático en la manera de abordar la violencia de género en España que, hasta entonces, se regía por las medidas introducidas en el Código Penal de 1995 respecto a la protección de las víctimas de violencia doméstica. Así, en el artículo 153 del Código Penal se criminalizaba la violencia física y psíquica habitual en el ámbito familiar, aunque sin una perspectiva

1 https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaencifras/victimasmortales/fichamujeres/
2 https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Vmenores_2024_act_11_04_2024.pdf

de género claramente definida, cuestión revertida en la norma de 2004. De este modo, la ley no solo proporcionó un marco legal robusto con una perspectiva feminista, sino que también promovió la creación de estructuras y mecanismos específicos para garantizar su efectiva implementación. Esto incluyó la creación de juzgados especializados en violencia de género con competencia tanto penal, como civil, la introducción de la figura de la Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, responsable de coordinar y supervisar las actuaciones de las Fiscalías en esta materia, la formación específica -aunque no obligatoria- de jueces, fiscales y fuerzas de seguridad, y la puesta en marcha de protocolos de actuación coordinados entre diferentes instituciones y servicios (Luaces Gutiérrez, 2009).

Este proceso de implementación enfrentó numerosos desafíos, desde la resistencia inicial por parte de algunos sectores que cuestionaban la constitucionalidad de la norma por la supuesta vulneración de principios fundamentales como igualdad, proporcionalidad y culpabilidad[3], hasta la crítica por la aplicación práctica de la ley únicamente a delitos cometidos en el contexto de una relación de pareja, dejando fuera otras manifestaciones graves de violencia hacia las mujeres, a pesar de que la norma definía ampliamente la violencia de género (Maqueda Abreu, 2006). Sin olvidar, la crítica recurrente hasta nuestros días sobre la necesidad de dotar de recursos suficientes a las instituciones encargadas de su aplicación (Millán, 2022). Sin embargo, y a pesar de estos obstáculos, en estas dos décadas la ley ha logrado establecer un marco de referencia que ha sido fundamental para el avance en la protección de las víctimas y la sensibilización social respecto a la violencia de género.

Durante estos veinte años la LO 1/2004 ha experimentado diversas modificaciones y actualizaciones para adaptarse a los nuevos contextos y necesidades emergentes. El desarrollo de la ley ha sido continuo, incluyendo la incorporación de nuevas medidas de protección y la ampliación de los derechos de las víctimas. Así, la LO 1/2015, de 30 de marzo, introdujo reformas importantes en los delitos de violencia de género, desarrollando una redacción más amplia que daba cabida a otras conductas no incluidas en esa categoría por la LO 1/2004. Junto a ello se han introducido cambios en materia procesal, especialmente por la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito. Además, el Pacto de Estado en materia de violencia de género, ratificado por el Congreso de los Diputados el 28 de septiembre de 2017, prevé numerosas medidas penales y procesales (Torres, 2018).

A lo largo de estas dos décadas, se ha evaluado su efectividad a través de nutridos estudios académicos (Comas, 2007; Cobo, 2006; Maqueda, 2006; Montalbán, 2006; Naredo, 2009: Mariscal, 2015) y datos estadísticos que aportan diversas instituciones, como la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Instituto de las Mujeres o el Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud entre otros, que han permitido identificar tanto los logros alcanzados como las áreas o cuestiones que requieren mayor atención y mejora.

Impacto de la Ley

El impacto de la LO 1/2004 en la sociedad española ha sido significativo. La ley ha contribuido a una mayor visibilización y toma de conciencia de la violencia de género y ha impulsado cambios importantes en la actitud social hacia este problema. A nivel institucional, se ha promovido la creación de redes de apoyo y servicios especializados que han mejorado la atención a las víctimas y la coordinación entre diferentes actores.

Además, la LO 1/2004 ha servido de referencia para la elaboración de legislaciones similares en otros países. Si hacemos un somero repaso a la situación europea, a pesar de las cifras de la encuesta a escala de la UE sobre violencia de género realizada por la *European Union Agency for Fundamental Rights* (FRA), y de que Europa es la región mundial con la tasa de prevalencia más baja de violencia de género, aún existen diferencias relevantes entre los países miembros. Dichas diferencias limitan el avance de la unificación y cooperación judicial europea y la protección a las víctimas (Bermúdez & Meléndez-Domínguez, 2020). Así, la falta de una definición única y clara de "víctima de violencia de género" en la legislación europea complica la unificación y cooperación judicial. Además, la diversidad de sistemas legales nacionales y la falta de familiaridad de los operadores jurídicos con las medidas de protección a las víctimas obstaculiza su implementación y desarrollo (Borges Blázquez, 2020). Así, por ejemplo, en Portugal, la Ley n.º 112/2009 establece un régimen jurídico integral para la prevención de la violencia doméstica y la protección y asistencia de sus víctimas. Similar a la ley española, esta legislación aborda la violencia desde múltiples dimensiones, incluyendo medidas judiciales, educativas y sociales. Sin embargo, a diferencia de España, la ley portuguesa no define la violencia de género como una infracción específica hacia las mujeres, sino que se centra en la violencia doméstica sin hacer distinciones explícitas de género (Castro, Ruido & Magalhães, 2016). En Francia, por su parte, la violencia de género se aborda principalmente como violencia doméstica. No existe una figura legal análoga a la violencia de género como infracción sexo específica; se considera una circunstancia agravante bajo el término de "violencia conyugal". Al igual que en España las víctimas pueden solicitar órdenes de alejamiento y otras medidas cautelares similares (Brox Sáenz de la Calzada, 2017). En cuanto Alemania, cuentan con la *Gewaltschutzgesetz* (Ley de Protección contra la Violencia), como en el caso francés, la ley aborda la violencia doméstica y protege a las víctimas de violencia dentro del hogar sin hacer distinciones específicas de género (Perron, 2007). La legislación italiana abarca la violencia doméstica y de género, reconociendo diversos tipos de violencia, incluyendo la física, psicológica, sexual y económica. Sin embargo, la dispersión de las medidas civiles y penales con las que cuenta Italia hace que la respuesta práctica sea escasa e ineficaz (Román & Freixes, 2014).

---

3 La ley fue avalada por el Tribunal Constitucional. Sentencia 59/2008 del 14 de mayo.

En cuanto a Latinoamérica, a pesar de los esfuerzos y estrategias implementadas, la violencia de género sigue teniendo una altísima prevalencia. En Ecuador la Constitución de 2008 promueve la igualdad y sanciona la violencia de género. Cuenta con estrategias que incluyen programas como Ciudad Segura y políticas públicas del INEC. Por su parte en Colombia, la Ley 1257 de 2008 establece medidas para prevenir, proteger y sancionar la violencia de género. Se incluyen reformas al Código Penal y programas de sensibilización.

En Venezuela, en 2007 se puso en marcha la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que busca prevenir, atender y sancionar la violencia de género. Y en México, el mismo año, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y otras normativas apoyadas por la CEDAW y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Quizá la legislación más parecida a la española la encontramos en Argentina, la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, sancionada en 2009, es una de las más completas en América Latina. Esta ley abarca una amplia gama de formas de violencia, incluyendo la física, psicológica, sexual, económica y simbólica. Además, se aplica en diversos ámbitos, como el doméstico, laboral, institucional y público. Argentina, al igual que España, reconoce explícitamente la violencia de género y establece un marco integral para su prevención y sanción (Ramírez Velásquez, Alarcón Vélez & Ortega Peñafiel, 2020).

Retos futuros

A pesar de los avances logrados, la lucha contra la violencia de género se enfrenta a numerosos retos futuros. Las cifras imparables de asesinatos y la persistencia de las violencias machistas vuelve fundamental seguir trabajando en la prevención y sensibilización, así como en la mejora de la atención a las víctimas. A su vez, la violencia digital y el impacto de las nuevas tecnologías representan nuevos desafíos que deben ser abordados con urgencia (Bernárdez Rodal, 2020). Asimismo, es necesario fortalecer la perspectiva interseccional para atender adecuadamente a mujeres que enfrentan múltiples formas de discriminación (Lamartine & Cerqueira, 2022).

Por otra parte, y a pesar del éxito de las movilizaciones feministas de 2018 -o precisamente por eso-, la inclusión de partidos políticos de extrema derecha en gobiernos nacionales y locales, que presentan un discurso y unas acciones negacionistas de la violencia de género, ha supuesto uno de los desafíos más importantes a los que la sociedad global se enfrenta en la actualidad. La furibunda reacción de estos partidos contra lo que denominan "ideología de género" (Bernal-Triviño, 2019), se ha visto reflejada en intentos de reformas y limitaciones legislativas, así como en discursos de odio diseminados a través de las redes sociales y de algunos medios de comunicación (Lacalle, Martín Jiménez & Etura 2023).

La presencia y el ascenso de gobiernos de extrema derecha en las comunidades autónomas de España han tenido un impacto significativo en los derechos de las mujeres. En su documento *Agenda España* el partido de ultraderecha Vox ya advertía de que su objetivo fundamental era la "derogación inmediata de la Ley Integral de Violencia de Género, que consagra la asimetría penal y la desigualdad entre hombres y mujeres y atenta contra los pilares básicos del Estado de derecho". Vox niega así la naturaleza estructural de la violencia de género, equiparándola a la violencia doméstica o intrafamiliar (Bernárdez-Rodal, Franco & Casero-Ripollés, 2020). Esto supone un retroceso considerable, ya que diluye el reconocimiento de la violencia estructural que afecta a las mujeres por el hecho de ser mujeres. Así, ha intentado la reducción de fondos y recursos y la eliminación de programas educativos sobre violencia de género en aquellas comunidades autónomas y municipios donde cogobierna con el Partido Popular. Además, ha llevado a cabo intentos de derogar o modificar leyes y políticas que promueven la igualdad de género y se ha visto una menor representación de mujeres en sus gobiernos. Esto unido a la retórica antifeminista de la que a menudo hacen uso y a la deslegitimación de las luchas por los derechos de las mujeres pueden desincentivar la participación de las mujeres en la política y el activismo (Franco y Bernárdez Rodal, 2023).

Además de la violencia de género y las políticas de igualdad, otro campo de batalla fundamental de la extrema derecha es el del acceso a la salud reproductiva. Son múltiples los intentos de restricción del aborto a nivel nacional e internacional. Aunque la regulación del aborto es una competencia nacional en España, los gobiernos autonómicos pueden influir significativamente en su aplicación mediante la gestión de servicios de salud. La promoción de la objeción de conciencia y la reducción de fondos para clínicas que realizan abortos son medidas que limitan el acceso efectivo al aborto seguro. En países como Estados Unidos, Polonia, Argentina o Hungría se empieza a temer por la garantía legislativa de las mujeres a ejercer su derecho al aborto, dándose un retroceso inédito hasta ahora (Bernal-Triviño, 2019).

Por estos motivos, el ascenso de gobiernos de extrema derecha en diversas partes del mundo presenta serios desafíos para los derechos de las mujeres y para la eliminación de la violencia contra ellas. Para contrarrestar estos efectos, parece fundamental que las organizaciones de derechos humanos, los movimientos feministas, la comunidad académica y la sociedad civil en general continúen su labor de vigilancia, estudio, denuncia y promoción de políticas inclusivas y equitativas.

Apoyos

Proyecto I+D «Proyectos de Generación de Conocimiento» y a actuaciones para la formación de personal investigador predoctoral asociadas a dichos proyectos, del Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Título: "La Manosfera en las Redes Sociales. Produsage cultural para revertir los estigmas de género y la cultura del odio". Referencia PID2022-141877NB-I00. 2023-2027. Financiación de 84.000 euros. Vigencia del proyecto: 01/09/2023 al 31/08/2027.

Referencias bibliográficas

Bermúdez, M. P. y Meléndez-Domínguez, M. (2020). Análisis epidemiológico de la violencia de género en la Unión Europea. *Anales de Psicología / Annals of Psychology,* 36(3), 380-385. https://doi.org/10.6018/analesps.428611

Bernal Triviño, A. I. (2019). *No manipuléis el feminismo. Una defensa contra los bulos machistas.* Editorial Planeta.

Franco, Y. G. y Bernárdez, A. (Eds.). (2023). *Misoginia online: la cultura de la manosfera en el contexto español.* Tirant Humanidades.

Bernardez-Rodal, A., Rey, P. R., & Franco, Y. G. (2022). Radical right parties and anti-feminist speech on Instagram: Vox and the 2019 Spanish general election. *Party Politics*, 28(2), 272-283.

Bernárdez Rodal, A. (Ed.). (2020). *Desafíos feministas: Temas y tramas para pensar en un mundo en crisis.* Tirant Humanidades.

Borges Blázquez, R. (2020). European judicial cooperation and protection of gender-based violence victims, fact or fiction? *Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi - Journal of Penal Law and Criminology*, 8(1), 95-115. https://doi.org/10.26650/JPLC2020-0007

Brox Sáenz de la Calzada, Alicia (2017). Análisis breve y comparado de la legislación francesa y española en materia de violencia contra las mujeres. *Filanderas. Revista Interdisciplinar de Estudios Feministas* (2), 75-84.

Castro, Y. R., Ruido, P. A., & Magalhães, M. J. (2016). Violencia de Género en Portugal: Análisis de los discursos de los equipos técnicos de atención a las víctimas. *El principio de igualdad desde un enfoque pluridisciplinar: prevención y represión de la violencia de género.*

Plana, J. A. C. (2006). El juez y la prueba forense en la violencia de género. *Cuadernos de derecho judicial*, (4), 185-251.

Comas, M. (2007). La violencia doméstica y de género: Diagnóstico del problema y vías de solución. En J. L. Gómez (Ed.), *Tutela procesal frente a hechos de violencia de género* (pp. 39-71). Castelló de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I.

Europa Press (2014). La Ley Integral contra la Violencia de Género, premiada por ONU Mujeres, World Future Council y Unión Interpalamentaria https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-ley-integral-contra-violencia-genero-premiada-onu-mujeres-world-future-council-union-interpalamentaria-20141014190927.html

Lacalle, C., Martín Jiménez, V. y Etura Hernández, D. (2023). El antifeminismo de la ultraderecha española en Twitter en torno al 8M. *Revista Prisma Social*, (40).

Lamartine, C., & Cerqueira, C. (2022). Caladas Nos Querem, Rebeldes Nos Terão": Ciberfeminismo e Interseccionalidade na Construção Híbrida do Movimento 8M em Portugal. *Observatorio* (OBS*), 16.

Luaces Gutiérrez, A. I. (2009). Necesidad de una justicia especializada en violencia de género: Especial referencia a los juzgados de violencia sobre la mujer. *Revista de Derecho UNED*, (4), 297-317.

Mariscal Maireles, S. M. (2015). Normativa y praxis de la violencia de género: déficit existente en la intervención jurídico-penal. En Aportaciones a la investigación sobre mujeres y género: V Congreso Universitario Internacional" Investigación y Género: Sevilla, 3 y 4 de julio de 2014 (pp. 614-638).

Maqueda Abreu, M. L. (2006). La violencia contra las mujeres: una revisión crítica de la Ley Integral. *Revista Penal*, 17(1), 176-184.

Millán, M. (2022, noviembre 25). La larga lucha contra la violencia de género en España. Amnistía Internacional. Recuperado de https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/violencia-de-genero/

Montalbán, I. (2006). La Ley Integral Contra la Violencia de Género 1/2004 como instrumento normativo: balance de un año en el ámbito judicial. *Cuadernos de derecho judicial*, (4), 16-62.

Naredo Molero, María. (2009). "¿Son realidad los derechos de las mujeres ante la violencia de género? Evaluación del impacto de la Ley Orgánica contra la violencia de género a cuatro años de su aprobación". *Crítica*, 960, 27-31.

Oddo Beas, B. (2005). Análisis de la violencia de género en España: la Ley Orgánica 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género. *Revista De Las Cortes Generales*, (64), 111-146. https://doi.org/10.33426/rcg/2005/64/435

Perron, W. (2007). La protección de la mujer frente a la violencia doméstica en la República Federal Alemana. En *Tutela procesal frente a hechos de violencia de género: la protección procesal de las víctimas de la violencia de género en España y en países relevantes de nuestro entorno cultural* (pp. 489-508). Servei de Comunicació i Publicacions.

Ramírez Velásquez, J. C., Alarcón Vélez, R. A. y Ortega Peñafiel, S. A. (2020). Violencia de género en Latinoamérica: Estrategias para su prevención y erradicación. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, Universidad del Zulia, 26(4), 260-275.

Román, L. y Freixes, T. (2014). Protección de las víctimas de violencia de género en la Unión Europea: Estudio preliminar de la Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección.

Torres, M. R. (2018). *Últimas reformas legales en los delitos de violencia de género.* Tirant Lo Blanch.