

*Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 30 de octubre de 2018, en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género*

*(Boletín Oficial del Estado, núm. 188, de 4 de agosto de 2018)*

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** Mediante sucesivos escritos (algo más de un centenar) que tuvieron entrada en esta institución desde el pasado 16 de agosto, diversas entidades y ciudadanos particulares solicitan del Defensor del Pueblo (e. f .) el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género (*Boletín Oficial del Estado* número 188, de 4 de agosto ).

Las Asociaciones y entidades son: Asociación Europea de Ciudadanos contra la corrupción; Asociación Cádiz por la Defensa de la Igualdad Efectiva (CADIE); Asociación de Abuelos en lucha por sus nietos; Partido Igualdad Real, representando a su vez a las siguientes asociaciones: Asociación Segundas mujeres e hijos por la igualdad; Asociación Córdoba para la defensa de la igualdad efectiva (CODIE); Asociación Custodia Compartida Las Palmas; Movimiento Femenino por la Igualdad Real; Asociación por una Igualdad Real y Efectiva de Cartagena (AIRE); Asociación Albacete Custodia compartida; Asociación \_ Custodia Compartida Málaga por los Derechos del Menor y Familia; Asociación por los Derechos de los niños Custodia Compartida Villanueva de la Serena; Asociación contra la Sustracción Internacional de Menores (ACSIM); Asociación de Padres de Familia Separados (APFS); Asociación por los Derechos de los Niños Custodia Compartida Extremadura; Unión Estatal de Federaciones y Asociaciones por la Custodia Compartida (UEFACC); Asociación Pro derechos del niño SOS papá; Custodia compartida YA! Asociación de Padres y Madres Separados de Valencia; Asociación Despertar sin Violencia a nivel nacional; Asociación La Terraza-Euskadi; Asociación Custodia Compartida Tenerife; Federación Canaria de asociaciones de custodia compartida FAVOR FILII; Asociación Custodia Compartida Lanzarote; Asociación Nacional de Afectados por el Síndrome de Alienación Parental; Asociación de Abuelas plaza circular de Bilbao; APFSIB- Associació de pares de família separats de les Illes Balears; Granada por la custodia compartida YA!!! ; Rincón de la Victoria por la Custodia Compartida YA; Custodia Compartida por nuestros hijos; Asociación Europea de Ciudadanos contra la corrupción; Asociación por los Derechos de

los niños custodia compartida, Cáceres; Asociación de Abuelos en lucha por sus nietos; Asociación en Defensa de la Infancia Maltratada y por la Custodia Compartida (ASDIM-CC); Asociación Galega de pais e nais separados; Custodia paterna; Pacto por la Igualdad y los Derechos de los Hijos; y Custodia Compartida Castilla-León.

Las peticiones de interposición de recurso pueden agruparse de la siguiente forma: 35 peticiones son un rechazo genérico (no argumentado) al Real Decreto-ley; 13 utilizan un mismo modelo de escrito; 36 utilizan un segundo modelo de escrito; otras 13 utilizan un tercer modelo de escrito; y cuatro más presentan escritos diferentes entre sí.

**SEGUNDO.** El citado Real Decreto-ley fue convalidado por el Pleno del Congreso de los Diputados en la sesión celebrada el 13 de septiembre de 2018. El resultado de la votación fue de 340 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones. Asimismo, se sometió a votación la solicitud del Gobierno para que el Real Decreto-ley se tramitase como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, como permite el artículo 86.3 de la Constitución. El resultado de esta votación fue: 342 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones.

**TERCERO.** Aunque son diversos los razonamientos según el modelo de escrito presentado, los problemas que exponen el conjunto de los comparecientes (desde una perspectiva constitucional, que es la que aquí interesa, no un mero rechazo o desacuerdo con la norma, siempre legítimo en una sociedad libre y plural) pueden sintetizarse de la siguiente forma:

Se critica en primer lugar el uso del Decreto-ley para modificar una norma esencial, como es el Código Civil. Se refieren al nuevo párrafo segundo que se añade al artículo 156 del Código Civil, del siguiente tenor:

«Dictada una sentencia condenatoria y mientras no se extinga la responsabilidad penal o iniciado un procedimiento penal contra uno de los progenitores por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual de los hijos o hijas comunes menores de edad, o por atentar contra el otro progenitor, bastará el consentimiento de éste para la atención y asistencia psicológica de los hijos e hijas menores de edad, debiendo el primero ser informado previamente. Si la asistencia hubiera de prestarse a los hijos e hijas mayores de dieciséis años se precisará en todo caso el consentimiento expreso de éstos».

Se analizan por los comparecientes dos cuestiones fundamentales en relación con un Decreto-ley: si la materia encaja en aquellas que pueden regularse por esta modalidad normativa, conforme a la Constitución; y si concurre el requisito habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" (artículo 86.1 de la Constitución).

Sobre la primera cuestión se hace referencia a la falta de precedentes: nunca se había modificado el Código Civil por Decreto-ley desde la Constitución. Se pondera la

extraordinaria importancia de esta norma en el ordenamiento jurídico. Se dice que "hasta ahora había consenso de que hay textos normativos que, por su extraordinaria relevancia, incomparable con cualquier otra, no deben ser tocados por real decreto-ley. Incluso aunque constitucionalmente pudiera ser posible hacerlo en algunas concretas materias". Por otra parte, teniendo en cuenta que se excluyen de la posibilidad de Decreto-ley " los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I" (artículo 86.1 de la Constitución), y que "es evidente que la patria potestad, la familia y las relaciones paterno-filiales están comprendidos en los artículos 32 y 39 de la Constitución. Cualquier precepto de un real decreto-ley que afecte a estos temas es inconstitucional".

Sobre la segunda cuestión ("extraordinaria y urgente necesidad "), se dice que difícilmente concurre cuando por la vía de un proyecto de ley se puede alcanzar en el mismo tiempo idéntico resultado normativo. Se pone como ejemplo la Ley de Abdicación de 2014, tramitada como proyecto de ley en pocos días. Se añade que la legislación hasta ahora vigente cubre suficientemente los objetivos pretendidamente urgentes del Decreto-ley en este punto, teniendo en cuenta que el artículo 156 del Código Civil ya disponía -y dispone- en uno de sus incisos que "serán válidos los actos que realice uno de ellos (progenitores) conforme al uso social y a las circunstancias o en situaciones de urgente necesidad". Y se critica que se haya considerado de "extraordinaria y urgente necesidad" esta medida del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, distinguiéndola de otras también previstas en el mencionado Pacto. "¿Estamos ante la utilización abusiva del real decreto-ley por motivos publicitarios que no resisten un análisis jurídico serio o quizás para abrir vedas de normas jurídicas hasta ahora libres de la lacra del real decreto-ley?", se pregunta.

**CUARTO.** Se critica también a nueva redacción del artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección integral contra la Violencia de Género, en la redacción dada por el artículo Único.2 del Real Decreto-ley 9/2018. Dice así:

«Artículo 23. Acreditación de las situaciones de violencia de género.

Las situaciones de violencia de género que dan lugar al reconocimiento de los derechos regulados en este capítulo se acreditarán mediante una sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. También podrán acreditarse las situaciones de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a las víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto

en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos.

El Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el marco de la-Conferencia Sectorial de Igualdad, diseñarán, de común acuerdo, los procedimientos básicos que permitan poner en marcha los sistemas de acreditación de las situaciones de violencia de género».

Se argumenta que, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 31/2011, de 17 de marzo, y STC 199/2015, de 24 de septiembre) no existe "extraordinaria y urgente necesidad" cuando se pospone la regulación a un momento posterior a la propia entrada en vigor del Decreto-ley, es decir, cuando sería necesaria una norma futura para que pudiera cumplirse determinada previsión. Ello sería una demostración de que la nueva previsión normativa no es "urgente". Tal problema existiría en el inciso "el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, diseñarán, de común acuerdo, los procedimientos básicos que permitan poner en marcha los sistemas de acreditación de las situaciones de violencia de género".

Se critica también, en cuanto al fondo, que las "situaciones" de violencia de género puedan acreditarse "mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a las víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos". Es decir, mediante informes u otros títulos innominados, y no por resolución judicial o informe del Ministerio Fiscal, lo que podría afectar -desde la perspectiva del presunto autor de tal forma de violencia-a los derechos a la presunción de inocencia, honor, tutela judicial efectiva, derecho al proceso, defensa, a la seguridad jurídica y a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, lo que no sería subsanable, se dice, aunque se tramitase como ley orgánica.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** El análisis de estas solicitudes de impugnación no puede ignorar el hecho de que, a petición del Gobierno, el Pleno del Congreso de los Diputados decidió que el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, se tramitase como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, posibilidad establecida en el artículo 86.3 de la Constitución. Ello permite un análisis parlamentario rápido, pero suficientemente sosegado de los contenidos del Real Decreto-ley, la aprobación, en su caso, de enmiendas de los Grupos parlamentarios, y su conversión en Ley de Cortes (enmendado o no) en un plazo corto. Las reservas que muchos de los solicitantes de recurso de inconstitucionalidad expresan en sus escritos sobre la forma legislativa utilizada (Decreto-ley) quedarán salvadas en un breve plazo cuando se publique la Ley que sustituirá al Decreto-ley, solo

entonces extinto. No obstante, la presumiblemente breve vigencia del Real Decreto-ley 9/2018 no exime de la necesidad de analizar su constitucionalidad, conforme a los parámetros del artículo 86 de la Constitución y la jurisprudencia que lo ha interpretado.

**SEGUNDO.** El Defensor del Pueblo no desconoce la tendencia al uso excesivo del Decreto-ley en nuestro sistema político. El profesor Aragón Reyes, en su libro "Uso y abuso del Decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional" aporta los siguientes datos: desde la entrada en vigor de la Constitución hasta finales de 2015 se aprobaron 1452 leyes ordinarias, 341 leyes orgánicas y 518 decretos-leyes. Acotados los datos a los tiempos más recientes (2008 a 2015), se dictaron 243 leyes ordinarias, 67 leyes orgánicas y 133 decretos-leyes. Concluye el profesor que "la ocupación normal por el decreto-ley del espacio de la ley ordinaria es una realidad incuestionable".

**TERCERO.** La doctrina constitucional, sobre la determinación de cuando hay o no "extraordinaria y urgente necesidad", desde la STC 29/1982, de 21 de mayo, reconoce el peso que "es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado con un razonable margen de discrecionalidad" (FJ 3).

Subsiguientemente, la STC 6/1983, de 4 de febrero, con respecto a la necesidad de dictar un Decreto-ley, dice que "la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no puede entenderse como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes" (FJ 5).

Esta doctrina se ha mantenido a lo largo del tiempo. La STC 189/2005, de 7 de julio, indica lo siguiente:

«Hemos de comenzar nuestro análisis recordando la doctrina elaborada por este Tribunal en torno al presupuesto de hecho habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el artículo 86.1 CE, doctrina que aparece recogida, en esencia, en nuestras SSTC 182/1997, de 28 de octubre, 11/2002, de 17 de enero y 137/2003, de 23 de julio. En ellas, tras reconocer el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse «al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado», declaramos que «la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante» conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, «una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino por el contrario, la

constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes». Por ello mismo dijimos que es función propia de este Tribunal «el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se muevan dentro del marco trazado por la Constitución», de forma que «el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada» y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, de 17 de enero FJ4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ3) (FJ 3)»

La motivación gubernamental sobre la "extraordinaria y urgente necesidad" puede producirse, conforme a la doctrina constitucional, no solo en el preámbulo o exposición de motivos, sino también en el debate parlamentario de convalidación. Y no tiene que ser, conforme a la misma doctrina, minuciosa, detallada, sino que será suficiente una "valoración conjunta". A este respecto, la STC 142/2014, de 11 de septiembre, dice que:

«...no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma» (FJ 3).

Sobre la no necesidad de justificación pormenorizada y minuciosa, la STC 93/2015, de 14 de mayo, dice:

«No procede, sin embargo, exigir[...] para entender realizada la motivación de la situación de necesidad que [al Gobierno] le incumbe (por todas, STC 142/2014, de 11 de septiembre), una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales. Lo que es necesario para que la legislación provisional del Gobierno se ajuste al presupuesto que la habilita es que describa la situación de necesidad de modo explícito y razonado, pero no que se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de "juicio político o de oportunidad" y defina la verificación de esta decisión que atañe al Tribunal como "control extremo" a realizar mediante "una valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional"(FJ 6)» .

**CUARTO.** Por ser determinante para resolver las peticiones de recurso que se han hecho llegar al Defensor del Pueblo, interesa aclarar el significado que para el Tribunal

Constitucional tiene el mandato constitucional de que los Decretos-Leyes "no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I" (artículo 86.1). Desde la sentencia del llamado "caso RUMASA" en 1983, y en doctrina constante, se viene sosteniendo que "La cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la CE («no podrán afectar...») debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución, «del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual» (FJ 5, Sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades de Título I, ni dé pie para que, por Decreto-ley, se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos" (STC 111/1983 de 2 de diciembre, FJ 8).

**QUINTO.** El mayor reproche que hacen los comparecientes al Real Decreto-ley que nos ocupa es que modifica el artículo 156 del Código Civil, añadiéndole un nuevo párrafo que permite a uno solo de los progenitores llevar al hijo o hija a asistencia psicológica sin el consentimiento del otro, siempre y cuando haya un procedimiento penal contra ese otro por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual de los hijos o hijas comunes menores de edad, o por atentar contra el otro progenitor.

La norma no puede ser más justa y razonable. Lo que ha de plantearse es si era "de extraordinaria y urgente necesidad" la misma y si es posible la reforma de un artículo del Código Civil mediante Decreto-ley.

- A. Con respecto a la extraordinaria y urgente necesidad, el apartado I del Preámbulo resuelve la cuestión en sentido favorable. Se indica en el mismo que "según la proposición no de ley aprobada el 15 de noviembre de 2016, las medidas contenidas en el informe que supusieran la modificación de textos legales vigentes debían ser remitidas a las Cortes Generales en un plazo no superior a seis meses desde su tramitación. Transcurrido dicho plazo se hace urgente adoptar algunas medidas necesarias para avanzar en la erradicación de la violencia de género y en el logro de una sociedad libre de violencia sobre las mujeres". El informe al que se hace referencia es el Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de violencia de género, aprobado finalmente por el Pleno del Congreso de los Diputados el 28 de septiembre de 2017 (Pacto de Estado contra la Violencia de Género). Es lo cierto que desde finales de marzo de 2018 se incurría en mora en cuanto al compromiso de remitir a la Cámara textos legislativos y que, por tanto, está suficientemente justificada la urgencia de aprobar una norma (el Decreto-ley de 3 de agosto) para la convalidación y -en este caso- tramitación como proyecto de ley. Por su parte, la Sra. Vicepresidenta del Gobierno, en el debate de convalidación del 13 de septiembre de 2018, dijo que "cuando se va a cumplir casi un año de la vigencia de

este pacto (de Estado), ahora en este mes de septiembre, el Gobierno -repito- ha utilizado el instrumento más rápido del que dispone, el real decreto...".

El Defensor del Pueblo, a la vista de la jurisprudencia constitucional, considera suficiente la justificación de la necesidad. Debe recordarse que no se exigen explicaciones detalladas y minuciosas. En este sentido, que hayan trascurrido diez meses desde el Pacto de Estado y cuatro desde el compromiso no cumplido de enviar legislación a la Cámara, sin haberse hecho, en el momento de aprobarse el Decreto-ley, parece justificación suficiente para éste. Que el Gobierno haya elegido esta medida y no otras también derivadas del Pacto de Estado obedece a una prioridad política que puede compartirse o no, pero que no es constitucionalmente cuestionable.

- B. El problema de si es posible una reforma del Código Civil mediante Decreto- Ley es mucho más complejo. Como se expresa con claridad en el debate parlamentario, el unánime voto afirmativo a la convalidación no hubiera sido posible sin que se acordase simultáneamente -también de manera unánime- la tramitación como proyecto de ley. Nunca se había reformado el Código Civil mediante Decreto-Ley desde la entrada en vigor de la Constitución. Con anterioridad se citan dos casos: una reforma en 1928 durante la Dictadura del General Primo de Rivera (momento en el que no había Parlamento) y otra de noviembre de 1978, ésta para establecer la mayoría de edad en 18 años.

El Defensor del Pueblo considera arriesgado y sumamente inconveniente reformar el Código Civil mediante Decreto-ley y se congratula de la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley que limitará a pocos meses la vigencia de la reforma del artículo 156 por esta vía excepcional.

Sin perjuicio de ello, la jurisprudencia constitucional -que no ha podido pronunciarse sobre una cuestión similar, precisamente porque el Código Civil nunca fue reformado por Decreto-ley desde la entrada en vigor de la Constitución- sí establece, como se ha dicho, que la necesidad de que el Decreto-ley no afecte a los derechos y libertades del Título I de la Constitución lo que no permite es que "se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades de Título I, ni dé pie para que, por Decreto-ley, se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos". Es claro que la muy puntual previsión que se establece (poder llevar al psicólogo a un menor sin el consentimiento del otro progenitor cuando éste está al menos imputado por ciertos delitos graves en el ámbito familiar) no es una modificación del "régimen general" de la patria potestad, de la familia o de las relaciones paterno-filiales (artículos 32 y 39 de la Constitución) ni va en contra de su "contenido o elementos esenciales". Ha de recordarse que el progenitor sujeto pasivo del procedimiento penal será "informado previamente". Lo que no puede es vetar la asistencia al psicólogo. No cambia el régimen

general en caso de discrepancia entre progenitores: ambos pueden acudir al juez para que las resuelva. Se trata más bien de una medida urgente bajo la presunción legal de que el interés superior del menor -y solo para el caso de la asistencia a tratamiento del psicólogo- está mejor defendido por la presunta víctima que por el presunto agresor.

El Defensor del Pueblo pues, a la vista de la jurisprudencia constitucional y del texto de la norma, no aprecia motivo de inconstitucionalidad. No obstante, la dificultad de resolver el problema de distinguir entre lo esencial y lo accidental en materia tan delicada como el derecho de familia, aconseja pro futuro no modificar el Código Civil sino a través del correspondiente proyecto de ley remitido a las Cortes. Lo que, con acierto, ha acontecido en el presente caso, siquiera porque la propia Cámara ha decidido tramitar este Decreto-ley como proyecto de ley, previa petición del Gobierno.

**SEXTO.** Con respecto a la nueva redacción del artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004 (protección integral contra la violencia de género), se critica que las denominadas "situaciones" de violencia de género puedan acreditarse por sujetos distintos a Jueces y Fiscales, y se argumenta que no habría "urgencia" debido a que la norma se remite a ulteriores desarrollos en la Conferencia Sectorial de Igualdad.

En cuanto a lo primero, se dice en el Preámbulo que "en 2017, el 76,5 % de las mujeres asesinadas no había denunciado previamente a su agresor, de ahí la urgencia y la necesidad de proceder a ampliar los mecanismos de acreditación de las situaciones de violencia de género. Cabe recordar que el artículo 18.3 del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, exige no supeditar la protección de las víctimas de violencia de género al ejercicio por parte de aquéllas de acciones legales ni a la declaración contra el autor". En efecto, obligar a la mujer a la denuncia policial o ante el juez o el fiscal para obtener amparo de la Administración social sería desconocer por completo la realidad de estos hechos delictivos, que se cometen generalmente en un contexto de miedo y dominio psicológico que hace muy difícil la denuncia. Prueba de ello es que, como se ha dicho, el 76,5 % de las mujeres asesinadas en 2017 no habían denunciado. Son los servicios sociales de los municipios los que generalmente conocen estas situaciones, a los cuales acuden muchas mujeres bajo condición de confidencialidad. Muchas personas son ayudadas sin que el presunto agresor sepa nada y sin que éste sea acusado. La acreditación de "situaciones" es un mecanismo de activación de apoyos administrativos que existe en España hace tiempo de manera pacífica en determinados municipios y que nada tiene que ver con la imputación de delitos y las condenas penales en su caso, que no pueden corresponder más que al Poder Judicial, conforme a la Constitución. No se trata, por otra parte, de algo extraño a nuestro ordenamiento: hace casi 20 años, la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo de 1999 comprendió que no era justo

subordinar determinadas ayudas a las víctimas a la existencia de imputaciones y condenas penales.

En cuanto a lo segundo, ha de señalarse que la derivación a los "procedimientos básicos" que permitan poner en marcha los sistemas de acreditación de las situaciones de violencia de género, que hace el Decreto-ley, no es incompatible con la "urgencia" de la nueva redacción del artículo 23. Primero, porque se trata de normalizar cuanto antes un objetivo plausible: Que las mujeres reciban apoyo administrativo, sin necesariamente actuaciones judiciales concomitantes, porque padecen una situación compatible con la violencia de género, a criterio de personas formadas y especializadas. Segundo, porque es legítimo -y accidental con respecto a lo fundamental, que es dar rango legal a esta posibilidad de política social- prever el perfeccionamiento futuro de estos mecanismos en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad.

### RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 30 de octubre de 2018, el Defensor del Pueblo (e. f. ), de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta Institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto (Boletín Oficial del Estado número 188, de 4 de agosto), de Medidas Urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género.