

# Una ocasión perdida y una solución posible

El Gobierno desoye la propuesta de la abogacía para mejorar la defensa de las víctimas de violencia de género

**Sergio Herrero**  
Abogado



El sábado día 4 del presente mes de agosto se ha publicado en el BOE el Real Decreto-ley (RDL) 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, cuya entrada en vigor se ha producido al día siguiente de esa publicación oficial. La norma modifica, entre otros, el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (conocida, en ocasiones, coloquial y abreviadamente como Ley de Violencia de Género) para añadirle varios párrafos, entre ellos un nuevo apartado sexto, con el siguiente contenido:

“6. El abogado o abogada designado para la víctima tendrá también habilitación legal para la representación procesal de aquella hasta la designación del procurador o procuradora, en tanto la víctima no se haya personado como acusación conforme a lo dispuesto en el apartado siguiente. Hasta entonces cumplirá el abogado o abogada el deber de señalamiento de domicilio a efectos de notificaciones y traslados de documentos”.

Con la redacción de este nuevo apartado 6 del artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2004 el Gobierno ha desoído la propuesta institucional de la abogacía española de reforma del texto legal para mejorar la eficacia de la intervención letrada en nombre de las víctimas de violencia de género removiendo el obstáculo que supone, en ocasiones, la falta de un procurador designado desde el primer momento para poder ejercer la acusación particular.

El problema existente es bien conocido por todos los profesionales de la abogacía que intervienen en defensa de víctimas de violencia de género. En síntesis, puede decirse que si bien la Ley Orgánica 1/2004 introdujo el ofrecimiento de asis-

tencia letrada a las víctimas de violencia de género desde el primer momento, no modificó la necesidad legal de postulación procesal para el ejercicio de la acusación particular. A tenor de lo establecido en los artículos 270 a 281 (muy en concreto, el 277) y 761 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la intervención como acusación particular en cualquier procedimiento por delito requiere, con la única excepción del juicio por delitos leves, además de la dirección letrada de un abogado, la representación formal mediante un procurador. En suma, el abogado de la víctima no tiene capacidad legal para su representación procesal ni puede, por tanto, ejercer por sí solo la acusación particular en su nombre.

La aplicación en sus propios términos literales de la regulación mencionada, vigente antes y después del RDL 9/2018, puede llevar al rechazo por el juez instructor del ejercicio de la acusación particular por parte del letrado que asiste a una víctima de violencia de género, en tanto no exista postulación de procurador y sin suspender el proceso para que tal representación pueda ser designada. Esa posible decisión judicial constituiría una interpretación rigurosa de los preceptos procesalmente aplicables, especialmente de los artículos 109, 110, 270 y 761 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, ciertamente apartada de los criterios usuales en la generalidad de los órganos judiciales españoles. Además, esa interpretación podría llegar a originar nulidades procedimentales derivadas de la no suspensión del proceso para permitir, en condiciones de material efectividad, ejercitar la víctima su derecho a personarse como acusación. No obstante, lo cierto es que los preceptos mencionados permiten tal interpretación.



Ello ocurría, y seguirá ocurriendo después del RDL 9/2018, porque la Ley no ha establecido, junto con la posibilidad de contar la víctima con asistencia letrada desde el primer momento, la facultad de que su abogado pueda desempeñar transitoriamente su representación procesal, hasta que se designe efectivamente un procurador, y así ejercer la acusación particular en el proceso penal sin demora ninguna.

El problema estaba claro y la solución también. Por ello el Consejo General de la Abogacía Española, por medio de su Subcomisión de Violencia sobre la Mujer, había propuesto, reiteradamente, que se introdujera en la Ley esa habilitación al abogado de la víctima para desempeñar su representación formal, simultáneamente a su dirección letrada, hasta el momento en que contara con designación de procurador, ya fuera del turno de oficio o de libre designación. En concreto, se reclamaba introducir en un nuevo apartado del artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2004, el siguiente texto:

“El abogado de la víctima de violencia de género ostentará su representación procesal desde que se produzca su primera intervención judicial hasta que se proceda a la designación de procurador, pudiendo personarse como acusación particular en cualquier momento desde la apertura del procedimiento”.

Como es evidente, si por parte del Gobierno se hubiera acogido esa propuesta de la abogacía, el problema estaría resuelto. No se ha hecho así, y el problema persistirá, como resulta patente con la relectura del texto introducido por el RDL 9/2018:

“6. El abogado o abogada designado para la víctima tendrá también habilitación legal para la representación procesal de aquella hasta la designa-

## Uso y abuso del Decreto-ley

Ante la reiterada utilización de la figura jurídica por parte del Ejecutivo de Pedro Sánchez



**Miguel Ángel Presno Linera**  
Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad. Acreditado como catedrático

Como es bien sabido, el Decreto-ley es una norma con rango de ley (puede modificar y derogar disposiciones legales pre-existent) prevista por la Constitución española para que el Gobierno pueda actuar de manera rápida y ágil en casos “de extraordinaria y urgente necesidad” (art. 86.1). Además de este límite formal, hay

también restricciones materiales: “no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”.

Estamos, pues, ante una herramienta jurídica en manos del Ejecutivo que ha encontrado su fundamento en el desarrollo del Estado social y en la necesidad de hacer frente de manera inmediata a circunstancias que no se han podido prever de antemano y que exigen la adopción de disposiciones normativas de alcance legal. Eso supone que es el Gobierno el que, en principio, tiene que apreciar la concurrencia de los requisitos formales constitucionalmente previstos pero, como ha reiterado el Tribunal Constitucional (véase a modo de ejemplo la reciente sentencia 61/2018, de 7 de junio), “el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que contiene la Constitución no es, 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 constata-

**Sorprende que las denuncias que lleva a cabo la oposición, en muchos casos totalmente justificadas, de excesos gubernamentales en el uso del Decreto-ley no se vean acompañadas luego por una práctica coherente cuando esos denunciantes pasan a ser Gobierno y asumen la potestad de aprobar Decretos-leyes**

ción de un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-leyes”, razón por la cual, este Tribunal puede, “en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada”.

Insiste el TC que su control tiene por misión velar por que el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la norma, esto es, que aquel se mantenga dentro del concepto jurídica-

mente asequible que es la situación de “extraordinaria y urgente necesidad”. Se trata, en definitiva, de un “control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno”.

Generalmente, se ha venido admitiendo el uso del Decreto-ley en situaciones que se han calificado como “coyunturas económicas problemáticas”, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a “situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran 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” (así lo admiten varias sentencias del Tribunal Constitucional, como las SSTC 31/2011, 137/2011 y 100/2012).

De acuerdo con esa doctrina, el Tribunal no estimó contraria al art. 86.1 CE la apreciación de la urgencia hecha por el Gobierno en casos de modificaciones tri-

ción del procurador o procuradora, en tanto la víctima no se haya personado como acusación conforme a lo dispuesto en el apartado siguiente. Hasta entonces cumplirá el abogado o abogada el deber de señalamiento de domicilio a efectos de notificaciones y traslados de documentos”.

El RDL 9/2018 no faculta al abogado para ejercer por sí solo la acusación particular en nombre de la víctima. Ello supone que, en lo esencial, nada ha cambiado. La personación como acusación particular sigue requiriendo, inexcusablemente, la existencia de un procurador designado para la representación de la víctima. El abogado de la víctima no puede representarla para personarse como acusación particular.

### **La Ley no ha establecido, junto con la posibilidad de contar la víctima con asistencia letrada desde el primer momento, la facultad de que su abogado pueda desempeñar transitoriamente su representación procesal, hasta que se designe efectivamente un procurador**

La supuesta novedad es que, antes de que se produzca efectivamente esa personación (con la ineludible condición de la designación de procurador, porque eso no cambia) el abogado podrá representar a la víctima... ¿A qué efecto? No se sabe. Si no puede representarla para personarse como acusación (y con ello, entre otras consecuencias, poder intervenir en la comparecencia para la posible prisión provisional del denunciado) ¿en qué mejora la defensa de la víctima esa capacidad de su abogado de representarla?

El Gobierno ha desoído la propuesta de la abogacía para mejorar la eficacia en la asistencia y defensa letrada de las víctimas de violencia de género. Es una ocasión perdida y una auténtica lástima. Pero existe una solución: que en la tramitación parlamentaria de la convalidación del RDL 9/2018 se introduzca co-

mo redacción del nuevo apartado 6 del artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2004 el texto propuesto por la abogacía. Para ello es necesario que, en lugar de proceder las Cortes, simplemente, a la convalidación del RDL, sea el mismo aprobado como Ley.

El artículo 86 de la Constitución Española, en sus apartados segundo y tercero, establece:

“2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”.

La convalidación de un Decreto-ley supone su incorporación definitiva al ordenamiento jurídico como norma con rango de Ley, sin modificación alguna de su texto completo. Sin embargo,

sí es posible introducir cambios en su contenido, mediante la aprobación del Decreto-ley como Ley, posibilidad que abre el artículo 86.3 de la Constitución y que se regula en el artículo 151.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Este determina que, primero, ha de convalidarse y, a continuación, si un grupo parlamentario solicita su tramitación como Proyecto de ley, ha de someterse la decisión final al acuerdo del Congreso. De este modo, pueden introducirse modificaciones y llegarse a un texto finalmente aprobado como Ley por el Congreso y el Senado.

Se está a tiempo de corregir el error y mejorar, sin coste alguno para las arcas públicas, la atención prestada por los abogados a las víctimas de violencia de género. Veremos si ello sucede.