



CERTIFICACIÓN DE ACUERDO RELATIVO A INFORME

Acto que se certifica: Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 24 de noviembre de 2022, por el que se ha aprobado el siguiente:

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL

I. ANTECEDENTES

1.- Mediante escrito del Secretario de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia se ha solicitado a este Consejo General del Poder Judicial la evacuación del correspondiente informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional con arreglo a lo dispuesto en el artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

2.- La Comisión Permanente del Consejo, en su reunión del día 7 de julio de 2022 designó Ponente de este informe al Vocal Don Juan Manuel Fernández Martínez.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CGPJ

3.- La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial a que se refiere el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en la redacción dada a dicho precepto por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio), tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a "*Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales*", y "*cualquier otra cuestión que el Gobierno, las Cortes Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuna*" (apartados 6 y 9 del art. 561.1 LOPJ).

4.- Atendiendo a este dictado, en aras a una correcta interpretación del alcance y sentido de la potestad consultiva que allí se prevé a favor de este



Consejo, y considerado el contenido del Proyecto remitido, el informe que se emite se limitará al examen y alcance de las normas sustantivas o procesales que en él se incluyen específicamente, evitando cualquier consideración sobre cuestiones ajenas al Poder Judicial o al ejercicio de la función jurisdiccional que éste tiene encomendada.

5.- Sin perjuicio de lo anterior, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

6.- El Proyecto normativo tiene por objeto la aprobación del Reglamento de Adopción Internacional, dictado en desarrollo de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (Ley 26/2015), que ha modificado, entre otras, la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional (en lo sucesivo, LAI).

7.- El Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional (en adelante RAI), supuso el desarrollo de las modificaciones introducidas en la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia que operaba una centralización de competencias que necesariamente se reflejaban en su desarrollo reglamentario.

8.- Una vez aprobado el RAI, se planteó por el Gobierno de Cataluña un recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos, la Disposición Transitoria Única y la Disposición Final Primera del citado Reglamento, ante el Tribunal Constitucional. El 22 de marzo de 2021 se publicó en el "Boletín Oficial del Estado" la Sentencia de este Alto Tribunal, STC 36/2021 de 18 de febrero, sobre la citada cuestión, pronunciándose al respecto, y estimando parcialmente el conflicto positivo de competencias.

9.- En consecuencia, se declaran inconstitucionales determinados artículos de la norma, por lo que el Preámbulo del Proyecto estima que es necesario derogar el Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, para dar cumplimiento a



la citada resolución, adaptando la regulación al marco constitucional y evitando las consecuencias desfavorables que conllevaría la falta de armonización de la normativa vigente en materia de adopción internacional.

10.- Así, entre otras cuestiones, se hace preciso señalar principalmente el pronunciamiento que realiza el Tribunal Constitucional en materia de acreditación. Según manifiesta el Alto Tribunal tanto la acreditación de los organismos que realizan actividades de intermediación en las adopciones internacionales, como las funciones instrumentales o conexas a la misma, son manifestaciones de las competencias ejecutivas autonómicas en materia de servicios sociales y protección de menores. Por tanto, aun siendo obviamente susceptibles de una coordinación estatal ceñida a la dirección de la política exterior, no pueden ser sustraídas de la esfera de acción de las Comunidades Autónomas y atribuidas a órganos estatales, sin incurrir en vulneración del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, resultando afectados numerosos artículos del Reglamento de Adopción Internacional. Asimismo, considera que incurre en vulneración la disposición transitoria única RAI, al establecer en sus apartados 1, 2 y 3 el procedimiento de acreditación por un órgano estatal de los organismos que hubieran sido previamente acreditados por las Comunidades Autónomas, conforme al ordenamiento anterior a la reforma de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, en 2015.

11.- No obstante, se establece que de acuerdo con doctrina consolidada, y por exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica, artículo 9.3 de la Constitución Española, las declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad contenidas en esta sentencia no afectarán a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes, o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (artículo 40.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; STC 40/2019, de 27 de marzo, FJ 7).

12.- El Proyecto busca el objetivo de la aprobación de un nuevo real decreto, en lugar del RAI vigente, adaptándolo a la STC 36/2021, de 18 de febrero, por la que se establecen requisitos mínimos para la acreditación de los organismos acreditados por parte de las Comunidades Autónomas y ciertos mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de seguimiento y control de los mismos.



13.- Sobre esta base legal, el proyecto reglamentario regula el inicio, suspensión temporal o cierre de la tramitación de adopciones en el país de origen de las personas menores de edad, el establecimiento y distribución del número máximo de expedientes de adopción internacional que se remitirá anualmente a cada país de origen, el régimen de los organismos que realizan funciones de intermediación en los expedientes de adopción internacional, así como la acreditación de los organismos; y, en fin, la creación del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias.

14.- La norma proyectada tiene por objeto, por tanto, la regulación por vía reglamentaria de la intervención de los poderes públicos en la esfera de actuación que representa el procedimiento de adopción internacional en su fase estrictamente administrativa, desarrollando las competencias y funciones que en ese marco, y respecto de dicha materia, se atribuyen legalmente a la Administración General del Estado y a las Entidades Públicas de las Comunidades Autónomas en orden a la tramitación y distribución de los expedientes de adopción en el país de origen del adoptando, y en orden a la acreditación de las entidades de intermediación, sus funciones y obligaciones, así como respecto del seguimiento y control de las mismas. La reglamentación propuesta se proyecta, en consecuencia, sobre la fase administrativa del procedimiento de adopción, y aparece desvinculada del ámbito de la regulación material y conflictual de la institución, así como de la esfera jurisdiccional en la que se desenvuelve la fase procesal de dicho procedimiento.

15.- Esta regulación material, conflictual y regulación procesal se encuentra recogida tanto en los instrumentos internacionales relativos a la adopción internacional como en las normas de producción interna, fundamentalmente en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España mediante instrumento de 30 de noviembre de 1990, el Convenio sobre la protección del niño y la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993 y ratificado por España el 30 de junio de 1995, el Convenio europeo en materia de adopción de menores, hecho en Estrasburgo el 27 de noviembre de 2008 y ratificado por España mediante instrumento de 30 de noviembre de 2009, la Ley 54/2007, de Adopción Internacional, y los artículos 175 y siguientes del Código Civil, en lo que a la regulación material se refiere; y en cuanto a la regulación procesal, el título II de la Ley 54/2007, de Adopción Internacional, los artículos 33 y siguientes de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción



Voluntaria, los artículos 779 y siguientes, y concordantes, de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), así como, en cuanto fueren aplicables, el Convenio sobre competencia de autoridades, ley aplicable y reconocimiento de decisiones en materia de adopción, hecho en La Haya el 15 de noviembre de 1965, y el Reglamento (CE) nº 2201/2003, del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental (DO L 338 23.12.2003).

16.- De acuerdo con la MAIN, el proyecto persigue, asimismo, tener en cuenta las normas de Derecho Internacional aplicables, y en particular con el Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993, ratificado por España el 30 de junio de 1995. De este modo, se garantiza que las adopciones tengan lugar en consideración al interés superior del niño (respetando los principios de subsidiariedad y no discriminación), se establecen garantías para prevenir la sustracción, venta y tráfico de niños y niñas para la adopción (garantizando la obtención de los consentimientos requeridos, así como mediante la prevención de beneficios materiales indebidos y la corrupción), se favorece la cooperación entre los Estados y se garantiza la autorización de las autoridades competentes.

17.- El contenido material de la reglamentación proyectada condiciona necesariamente el alcance y contenido del presente informe, que ha de situarse dentro de la esfera que configura el ejercicio de la función consultiva de este órgano de gobierno del Poder Judicial, en los términos que se derivan del artículo 561.1 de la LOPJ. La potestad de informe de este Consejo, por tanto, se ha de agotar en aquellos aspectos del proyecto normativo vinculados a alguna de las materias contempladas en dicho precepto, sin perjuicio de que, en aras a dotar de la mayor virtualidad al principio de colaboración institucional, se pueda extender al examen de la adecuación de la regulación reglamentaria al título habilitante y al marco legal que desarrolla, y, desde luego, a aquellos aspectos de técnica normativa que contribuyan a dotar de mayor corrección al texto y, por ende, a facilitar la recta interpretación y aplicación de las normas que lo integran.

III.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

18.- El Proyecto de Real Decreto consta de un preámbulo, un Artículo Único, mediante el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional, Disposición Adicional Única que regula el no incremento del gasto, Disposición



Transitoria Única que regula el procedimiento de acreditación para los organismos ya acreditados por la Dirección General del Ministerio competente en materia de infancia y adolescencia, Disposición Derogatoria Única que deroga el Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprobaba el Reglamento de Adopción Internacional, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en este real decreto, y tres Disposiciones Finales, regulando la primera el título competencial, la segunda las facultades de desarrollo y ejecución y la tercera la entrada en vigor de la norma proyectada.

19.- El Reglamento de Adopción Internacional proyectado, por su parte, consta de treinta y un artículos integrados en seis capítulos.

20.- El capítulo I (artículos 1 al 4, ambos inclusive) contiene las disposiciones generales sobre el objeto de la norma reglamentaria, el ámbito subjetivo de aplicación, los principios generales de actuación y los acuerdos bilaterales de carácter administrativo en materia de adopción internacional.

21.- El capítulo II (artículos 5 a 7, ambos inclusive) versa sobre el procedimiento para la iniciación, la suspensión, la paralización y la reanudación de la tramitación de adopciones en el país de origen del menor. En concreto, se regula el procedimiento para el inicio de la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país, procedimiento de suspensión temporal o cierre de la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país, y las reglas comunes a los procedimientos de inicio y de suspensión o cierre de la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país.

22.- El capítulo III (artículos 8 al 10, ambos inclusive) tiene por objeto la regulación del establecimiento y distribución del número máximo de expedientes de adopción internacional que se remitirá anualmente a cada país de origen, tanto los criterios y el procedimiento para el establecimiento del número máximo de expedientes que se tramitarán anualmente, como la distribución del número máximo de expedientes a tramitar entre las Entidades Públicas y los organismos acreditados.

23.- El capítulo IV (artículos 11 al 14, ambos incluidos) regula el régimen aplicable a los organismos para la intermediación en la adopción internacional, su ámbito de actuación, las funciones de los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional en España, las funciones de los organismos acreditados para la intermediación en adopción



internacional en los países de origen y las obligaciones de los organismos acreditados; en tanto que el capítulo V (artículos 15 a 28, ambos inclusive) se destina a regular la acreditación de los organismos a través de cuatro secciones, relativas, respectivamente, a los requisitos, procedimiento para el establecimiento del número máximo de organismos y retirada de la acreditación (Sección 1ª, artículos 15 a 21), cooperación y fusión entre organismos acreditados (Sección 2ª, artículo 22), modelo básico de contrato entre los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional y las personas que se ofrecen para la adopción (Sección 3ª, artículos 23 y 24), y seguimiento y control de las actividades de los organismos acreditados (Sección 4ª, artículos 25 a 28).

24.- El capítulo VI (artículos 29 a 31, ambos inclusive), por último, tiene por objeto la creación y regulación del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias.

IV.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO NORMATIVO

25.- El Proyecto de Real Decreto objeto de informe constituye el instrumento normativo que ha de servir para la aprobación del futuro Reglamento de Adopción Internacional que sustituya al actual RAI vigente, cuyo título habilitante se encuentra en la LAI, en la redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, bien en aquellas disposiciones legales que contemplan el desarrollo reglamentario de los preceptos que constituyen su objeto (v. gr., los artículos 4.5, último párrafo, 7.2 párrafo segundo, 4, 5, 6, 8 y 10, y 8.2 y 3 LAI), bien en la Disposición final decimoctava de la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que modificó, entre otras leyes, la LAI, y por virtud de la cual se autoriza al Gobierno para llevar a cabo las modificaciones y desarrollos reglamentarios que sean precisos para la aplicación de la Ley.

26.- La reforma introducida en la LAI por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, tuvo por finalidad adaptar el marco normativo en materia de adopción internacional a la nueva realidad en este ámbito, surgida como consecuencia del descenso del número de adopciones al priorizar los países de origen otras medidas de protección de los menores dentro de sus respectivos territorios, al mismo tiempo que se había producido un cambio en el perfil de los adoptandos, siendo, en la mayoría de los casos, menores con necesidades



especiales, ya por razones de edad, ya por razones de salud. Paralelamente, las solicitudes de los adoptantes no se ajustaban a esta nueva realidad, existiendo un elevado número de expedientes en espera de recibir una asignación, con dilatados tiempos de espera. Por otra parte, concurría un elevado número de organismos acreditados de intermediación para la adopción internacional que no es acorde con el número de adopciones que se constituyen, dándose la circunstancia de que muchos de ellos se encontraban en dificultades económicas, al no obtener los recursos necesarios para desarrollar su actividad.

27.- La reforma introducida por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, incide, por otra parte, en la necesidad de ordenar administrativamente el sector, deslindando las competencias de la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas, potenciando las de aquélla para evitar que las decisiones se tomen únicamente en el ámbito de la Administración Autonómica, de forma dispersa, con información parcial, y con diferentes criterios.

28.- La distribución competencial articulada en la ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, sin embargo, fue cuestionada desde diversos sectores, que consideraron que la asignación competencial que se lleva a cabo en la LAI invadía competencias autonómicas, en concreto la que en materia de protección de menores se atribuye a las Comunidades Autónomas ex artículo 148.1. 20ª CE. Entraban en colisión, de ese modo, los títulos competenciales sobre los que se articulaba en la ley la atribución de competencias estatales –los relativos a relaciones internacionales, administración de justicia y legislación civil contenidos en los ordinales 149.13ª, 5ª y 8ª CE- y el referido a la competencia autonómica en materia de protección de menores reconocida en el artículo 148.1.20ª CE y en los respectivos Estatutos de Autonomía.

29.- En esta línea, se discutió la atribución a la Administración General del Estado de la competencia para el inicio, la suspensión o la paralización de los expedientes de adopción internacional y, en general, la centralización funcional de la fase administrativa del procedimiento de adopción internacional –incluidas las competencias sobre la acreditación de los organismos de intermediación- al amparo de los títulos competenciales del artículo 149.1.3ª y 8ª CE.



30.- Con posterioridad, la citada Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, fue sometida al procedimiento regulado en el artículo 33.2 LOPJ, que dio paso a un acuerdo de la subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la comisión bilateral Generalitat-Estado de 17 de marzo de 2016 (BOE de 27 de mayo de 2016), por lo que quedó, en un principio, resuelta la discrepancia competencial, que se vuelve a suscitar con la publicación del vigente RAI.

31.- En este sentido, se planteó por parte del Gobierno de Cataluña un conflicto de competencia contra determinados artículos, la Disposición Transitoria Única y la Disposición Final Primera del RAI ante el Tribunal Constitucional. El 22 de marzo de 2021 se publicó en el BOE la Sentencia de este Alto Tribunal (STC 36/2021, de 18 de febrero) sobre la citada cuestión, pronunciándose al respecto, y estimando parcialmente el conflicto positivo de competencias, declarándose la nulidad de la atribución a determinados órganos estatales de funciones ejecutivas relativas a la acreditación de los organismos intermediarios y de la regulación de los organismos de intermediación, que excede de la competencia estatal de dirección y coordinación para garantizar los objetivos de política exterior, entendiendo el alto Tribunal que el RAI invade también competencias autonómicas el sometimiento de la cláusula de revisión económica del contrato sobre actualización de costes a la previa autorización de un órgano ministerial y la atribución a órganos estatales de funciones propias de seguimiento y control de los organismos acreditados y de facultades de gestión del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias. A este respecto, se declaran inconstitucionales determinados artículos del RAI, así como de varios preceptos de la LAI.

32.- En consecuencia, según se expone en la MAIN, se hace necesario modificar el Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, para dar cumplimiento a la citada resolución, adaptando la norma al marco constitucional y evitando, de este modo, las consecuencias desfavorables que conllevaría la falta de armonización de la normativa vigente en materia de adopción internacional, sin que sea posible contemplar una alternativa no regulatoria, puesto que es necesario llevar a cabo dicho desarrollo con el fin de posibilitar la aplicación de la normativa de rango legal vigente en materia de adopción internacional con respeto al marco constitucional.

33.- Por tanto, la distribución competencial es en cualquier caso la que aparece configurada en la LAI, con las modificaciones introducidas por la



repetida Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y teniendo en cuenta la STC 36/2021, de 18 de febrero que declaró inconstitucionales y nulos tres artículos de la LAI, a saber: el artículo 7.2, párrafo primero, el artículo 7.7, inciso "La Administración General del Estado, a iniciativa propia o a propuesta de las Entidades Públicas en su ámbito territorial", y el artículo 8.1, inciso "que se encuentre acreditado por la Administración General del Estado". Tal es, por tanto, el marco legal a partir del cual se ha de llevar a cabo el desarrollo reglamentario, que encuentra por lo demás su base en los mismos títulos competenciales que han servido para dictar la LAI y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, dictándose al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.3.^a y 149.1.8.^a de la Constitución Española, que establecen respectivamente la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y para dictar la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.

34.- El Proyecto del Reglamento que se informa, que goza de suficiente cobertura legal, parte, por tanto, de esta configuración del marco de competencias de la Administración del Estado y de las Entidades Públicas autonómicas, conforme al cual corresponde a la Administración estatal: i) la iniciación de la tramitación de las adopciones con cada país de origen de los menores, así como la suspensión o paralización de las mismas (artículo 4.1 LAI); ii) determinar, en colaboración con las Entidades Públicas, el número de expedientes de adopción internacional que se remitirán anualmente a cada país de origen de los menores (artículo 4.5 LAI); iii) establecer un número máximo de organismos acreditados para la intermediación en un país concreto, en función de las necesidades de adopción internacional en dicho país, las adopciones constituidas u otras cuestiones sobre la previsión de posibilidades de adopción internacional en el mismo (artículo 7.6 LAI); iv) homologar el modelo básico del contrato de intermediación a suscribir entre los organismos acreditados y las personas que se ofrecen para la adopción, "en la forma que se determine reglamentariamente" (artículo 8.2 LAI); y v) crear y regular un registro nacional de organismos acreditados y de reclamaciones e incidencias, "cuyo funcionamiento será objeto de desarrollo reglamentario" (artículo 8.4 LAI).

35.- A partir de esta distribución competencial, el desarrollo reglamentario se articula en torno a las siguientes líneas generales:



1) La acreditación de los organismos por parte de las Comunidades Autónomas.

2) La articulación de la colaboración entre las distintas administraciones, principalmente, mediante dos mecanismos: a) Comisión Sectorial de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, a la que se le atribuyen numerosas funciones en el ámbito de la adopción internacional, entre las que destacan la aprobación del modelo básico del contrato homologado entre el organismo de intermediación en adopción internacional y las personas que se ofrecen para la adopción; y b) Comisión Técnica de Seguimiento y Control en la que participará personal del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y Comunidades Autónomas.

3) Respecto al control y seguimiento de los organismos acreditados, la ley atribuye a las Comunidades Autónomas el control de las actividades del organismo en su territorio y a la Administración General del Estado el control y seguimiento de las actividades fuera del territorio nacional. Tras la reciente STC 36/2021, de 18 de febrero, ésta estima inconstitucional el control único de la Administración General del Estado fuera del territorio nacional, determinando que las Comunidades Autónomas son competentes para llevarlo a cabo coordinadamente con la Administración General del Estado. Por ello el proyecto de Real Decreto prevé: a) la obligatoriedad de los organismos acreditados de remitir periódicamente información sobre sus actividades a las Comunidades Autónomas; y b) la atribución a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control de la coordinación de las funciones de seguimiento y control de las distintas administraciones competentes en ámbito de sus competencias y de todas las reclamaciones o comunicaciones de incidencias que se hayan presentado en contra del organismo.

4) Decisión única para el inicio o suspensión de la tramitación de expedientes de adopción internacional con los países de origen: si bien esta competencia, que la ley atribuye a la Administración General del Estado, no necesita desarrollo reglamentario, el establecimiento de cupos limitando el número de expedientes que se pueden remitir a un país (necesarios para evitar las situaciones que se están viviendo en la actualidad de un elevado número de familias a la espera de asignación) sí necesita de esta norma.

5) Se crea el Registro de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias que permitirá disponer de toda la información relativa a las denuncias y quejas presentadas por las personas



solicitantes u otros agentes sobre la actuación de los organismos en el país de origen facilitando en gran medida el seguimiento y control de los organismos acreditados.

36.- El Reglamento proyectado se mueve dentro del marco legal habilitante, desarrollando incluso aspectos que en el vigente RAI no se han contemplado y cuya cobertura viene dada por la Disposición Final Decimoctava de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, lo que fue criticado ya por este Consejo en informe al RAI aprobado por acuerdo del Pleno de fecha 25 de enero de 2018, contemplándose ahora la forma de hacer efectivo el derecho a conocer los orígenes biológicos mediante el asesoramiento, la ayuda y la mediación de los servicios especializados de la Entidad Pública, los organismos acreditados o entidades autorizadas para tal fin, y de llevar a cabo la correlativa obligación de las Entidades Públicas –y no solo los organismos acreditados- de asegurar la conservación de la información relativa a los orígenes del adoptando, en particular la información respecto de la identidad de sus progenitores, así como la historia médica del niño y de su familia (artículo 12 LAI), pues entre las funciones de los organismos acreditados para la intermediación en la adopción internacional en España se recoge en el artículo 12.10º *"Colaborar con las Entidades Públicas competentes para el ejercicio del derecho de las personas adoptadas a conocer sus orígenes biológicos"*, y entre sus obligaciones se incluye expresamente en el artículo 14, f) *"Guardar y garantizar el secreto profesional de la información y la protección de datos sobre las personas que se ofrecen para la adopción, las familias biológicas y las personas menores de edad adoptadas"*, lo que ahora ha de ser valorado favorablemente.

37.- No obstante lo anterior, se aprecia la necesidad de perfilar mejor el marco de colaboración y cooperación de las Entidades Públicas así como sus funciones de coordinación en aquellos ámbitos en los que dichas funciones se contemplan, como sucede a la hora de fijar los criterios homogéneos de valoración de la idoneidad de los adoptantes (artículo 10.2, in fine, LAI).

V.- CONSIDERACIONES PARTICULARES SOBRE EL ARTICULADO

a) Disposiciones generales

38.- El artículo 1 del Proyecto regula el objeto del reglamento al igual que lo hace el RAI, y ello con la siguiente redacción: *"Es objeto de este reglamento, el desarrollo de los siguientes aspectos de la Ley 54/2007, de 28 de*



diciembre, de Adopción Internacional: a) La iniciación y suspensión o cierre de la tramitación de adopciones internacionales. b) El establecimiento del número máximo de expedientes de adopción internacional que se remitirá anualmente a cada país de origen y su distribución entre las Entidades Públicas y los organismos acreditados. c) El modelo básico de contrato entre los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional y las personas que se ofrecen para la adopción. d) La coordinación de las Entidades Públicas a través de la Administración General del Estado, para el seguimiento y control de las actividades de los organismos acreditados, a través de la Comisión Técnica de Seguimiento y Control. e) La creación y regulación del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción internacional y de Reclamaciones e Incidencias”.

39.- De esta regulación destacan dos novedades. La primera de ellas viene dada porque no se contempla el contenido de la letra c) del actual RAI relativo al procedimiento para la acreditación de los organismos de intermediación en adopción internacional. Lo anterior es respetuoso con el orden de competencias y se ajusta a lo resuelto en STC 36/2021, de 18 de febrero, pues el TC declaró que *“... tanto la acreditación de los organismos que realizan actividades de intermediación en las adopciones internacionales, como las funciones instrumentales o conexas a la misma, son manifestación de las competencias ejecutivas autonómicas en materia de servicios sociales y protección de menores. Por tanto, aun siendo obviamente susceptibles de una coordinación estatal ceñida a la dirección de la política exterior, no pueden ser sustraídas de la esfera de acción de las comunidades autónomas y atribuidas a órganos estatales, sin incurrir en vulneración del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias”* (FJ 7).

40.- La segunda novedad es que el apartado e) del actual RAI, que se refiere al *“...seguimiento y control de las actividades de los organismos acreditados”*, se detalla más en el Proyecto al referirse a la *“...La coordinación de las Entidades Públicas a través de la Administración General del Estado, para el seguimiento y control de las actividades de los organismos acreditados, a través de la Comisión Técnica de Seguimiento y Control”*. Pues bien, como dice el TC en la sentencia referida, el art. 33.1 RAI deslinda las funciones de seguimiento y control de los organismos acreditados en función del lugar de desarrollo de su actividad, atribuyendo dicha función a las Comunidades Autónomas –respecto del funcionamiento general del organismo en el territorio en el que tenga su sede–, y al Estado –respecto de la actividad que desarrollen en el país de origen–. Dicho régimen de control dual deriva del art. 7.2 LAI, párrafo primero, que en su segundo inciso atribuye a la



Administración General del Estado el “control y seguimiento [de los organismos acreditados] respecto a las actividades de intermediación que vayan a desarrollar en el país de origen de los menores” (FJ 13); sin embargo, el propio TC viene a decir también que “...*El art. 34 constituye una Comisión técnica de seguimiento y control, con la función de coordinar las actuaciones de los organismos acreditados. Tanto su composición, en la que participan todas las comunidades autónomas con peso mayoritario (apartado 2), como las decisiones encomendadas a la misma –establecer un sistema de calidad para realizar una valoración objetiva y continuada de los organismos acreditados, y un plan de auditorías– responde a un correcto ejercicio de la competencia estatal de coordinación, en cuanto facilitan la acción conjunta de los entes coordinados, sin menoscabo o invasión de las competencias autonómicas*” (FJ 13). Por todo lo anterior, idénticas consideraciones han de hacerse en este caso, mereciendo un juicio positivo en cuanto que la redacción proyectada respeta el orden de competencias.

41.- El artículo 2 del Proyecto describe los sujetos concernidos por el Reglamento en términos similares a cómo lo hace el actual RAI, entre los cuales se encuentra la Comisión de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, adscrita al Ministerio con competencia en materia de infancia, que viene a sustituir a la Comisión Delegada regulada en el vigente RAI.

42.- El Proyecto reserva a esta Comisión importantes funciones en esta fase administrativa de la adopción internacional, que en unos casos tienen carácter deliberativo o consultivo [como sucede en la suspensión temporal o cierre de la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país (artículo 6), o para establecer o modificar el número de nuevos expedientes que podrán tramitarse anualmente (artículo 9)], y en otros casos tienen carácter decisorio [por ejemplo, en la distribución de expedientes a tramitar por las Entidades Públicas o por los organismos acreditados para cada país de origen (artículo 10.3), o en la aprobación del modelo básico del contrato homologado entre el organismo y las personas que se ofrecen para la adopción (artículo 23)].

43.- En el informe al Proyecto del vigente RAI aprobado por el Pleno en acuerdo de fecha 25 de enero de 2018 se criticó por este Consejo en relación a la Comisión Delegada que, “...*A pesar del relevante papel que se reserva a esta Comisión, no se establece su composición ni se describen sus funciones más allá de las que puntualmente se detallan respecto de los diferentes aspectos del procedimiento de adopción. El artículo 33 del Proyecto contempla la creación de la Comisión Técnica de Seguimiento y Control, que*



estará adscrita a la Comisión, y que estará integrada por representantes de la Dirección General, de las Entidades Públicas y –con voz pero sin voto– por funcionarios de otros departamentos ministeriales implicados, específicamente del competente en asuntos exteriores. Sin embargo, el Reglamento no detalla específicamente la composición, las funciones y el funcionamiento de la Comisión, ni cabe deducir estos extremos de la MAIN, donde se refiere a este organismo como "Comisión Delegada de Servicios Sociales en asuntos de infancia y familia". Se sugiere, por tanto, la necesidad de establecer la composición, las funciones y el funcionamiento de esta Comisión, de singular relevancia en el procedimiento administrativo de adopción internacional. Adviértase, por otro lado, que la composición de esta Comisión habrá de ser plural, integrando representantes de las Entidades Públicas, si se quiere respetar la intervención consensuada de estas en aquellos aspectos, como la distribución del número máximo de expedientes entre Comunidades Autónomas y organismos acreditados (cfr. artículo 4.5, párrafo cuarto LAI), en los que la Ley prevé su conformidad, y que el Reglamento reserva a la competencia de la Comisión (artículo 10 RAI). Esta composición plural, en la que se incluyen representantes de las Entidades Públicas autonómicas, es la que, por otro lado, se desprende del artículo 4.1 RAI."

44.- Posteriormente, en la redacción definitiva del vigente RAI se añadió en el apartado b) del artículo 2 la frase "*La composición y funciones de esta Comisión se regirán por lo establecido en el Reglamento del citado Consejo Territorial*". En esta misma línea, la redacción del Proyecto que ahora se informa establece en el apartado b) del artículo 2 que "*La composición y funciones de esta Comisión se regirán por lo establecido en el Reglamento de la citada Conferencia Sectorial*". En definitiva, el Proyecto se remite a la Resolución de 10 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, por la que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

45.- En la Sección 2ª del Título II (artículos 12 a 14) de la Resolución de 10 de diciembre de 2021 se regula la Comisión Sectorial, su composición, funciones y grupos de trabajo, siendo de reseñar en cuanto a su composición que forman parte de la misma por parte de la Administración General del Estado la persona titular de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales y la persona titular de la Jefatura de Gabinete de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, así como también por parte de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla una persona



representante por cada una de ellas con rango, al menos, de la persona titular de la Subdirección General responsable en materia de infancia y adolescencia, y asimismo, asistirá a las sesiones de la Comisión Sectorial, una persona representante designada por la Federación Española de Municipios y Provincias, una persona miembro del Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil, así como un representante de las restantes vocalías mencionadas en el artículo 6.1.d) (artículo 12). Es decir, a los anteriores integrantes se añade una persona representante de una de las Vocalías de a) Las personas titulares de las Consejerías de las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas las competencias en materia de políticas de protección y desarrollo de la infancia y adolescencia, b) Una persona representante de cada una de las Diputaciones Forales Vascas designadas por ellas, una por cada uno de los Consells de las Islas Baleares y una por cada Cabildo Insular, con voz pero sin voto. c) Una persona representante, con al menos rango de director/a general, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, del Ministerio de Sanidad, del Ministerio de Igualdad, del Ministerio de Justicia, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y del Ministerio de Educación y Formación Profesional, con voz, pero sin voto. d) La persona titular de la Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia, con voz, pero sin voto, e) Las personas titulares de la Direcciones Generales del Instituto de la Juventud, de la Diversidad Familiar y Servicios Sociales, de Derechos de las personas con Discapacidad, con voz, pero sin voto, y f) Una persona representante de la Federación Española de Municipios y Provincias, que deberá ser cargo electo. Del examen de dicha Resolución se comprueba, asimismo, la regulación las convocatorias ordinarias (artículo. 13.2), extraordinarias (artículo 12.2), entendiéndose válidamente constituida la Comisión cuando estén presentes las personas que ostenten la Presidencia y la Secretaría y, al menos, la mayoría de las personas representantes de la Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (artículo 12.5), y rigiéndose, en cuanto le sean aplicables, por las normas del procedimiento previstas para la Conferencia Sectorial (artículo 13.3), por lo que son de aplicación supletoria a la Comisión Sectorial las normas que regulan la convocatoria (artículo 15), el orden del día (artículo 16), las reuniones extraordinarias (artículo 17), mayorías para los acuerdos y decisiones (artículo 18), actas de las reuniones (artículo 19), y medios telemáticos (artículo 20).

46.- Es esta una composición equilibrada entre representantes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, que respeta el orden competencial. Por todo ello, se considera que la remisión efectuada por la norma cumple con el objetivo de determinar la plural



composición de la Comisión Sectorial, sus funciones y funcionamiento, de singular relevancia en el procedimiento administrativo de adopción internacional, lo que merece una consideración positiva.

47.- Se observa, por otro lado, que el artículo 2 del Proyecto remite a una norma infrarreglamentaria la regulación de la composición y funciones de la Comisión Sectorial, cuando dichas normas están al albur de las contingencias organizativas que se puedan dar en el departamento ministerial correspondiente. Como quiera que esta regulación afecta de modo directo al marco competencial constitucional entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, se sugiere al prelegislador que incorpore en el texto del Proyecto unas bases mínimas que haya de respetar la norma infrarreglamentaria que regule esta materia con garantías de respeto del marco competencial constitucional y legalmente establecido.

48.- El artículo 3 recoge los principios generales de actuación de la Administración General del Estado y las Entidades Públicas, por un lado, y de los organismos acreditados, por otro, en términos prácticamente idénticos que el artículo 3 RAI. En uno y otro caso se destaca el principio del interés superior de la persona menor de edad, proclamado en el artículo 2 LAI, cuyo apartado segundo dispone que la finalidad de la ley es proteger los derechos de los menores que van a ser adoptados, pero *"...considerando también los de las personas que se ofrecen para la adopción y demás personas implicadas en el proceso de adopción internacional"*. Esta consideración de los derechos de los adoptantes y de aquellas otras personas implicadas en el proceso de adopción, junto con el interés superior de la persona menor de edad, debería trasladarse asimismo a los principios generales de actuación contenidos en el artículo 3 del Proyecto y no solo en relación con la Administración General del Estado y las Entidades Públicas competentes donde se recoge expresamente en el párrafo último del número 1 del artículo 3, sino también en relación con los organismos acreditados, toda vez que el número 2 del artículo 3 no tiene similar previsión para los derechos de las personas que se ofrecen en adopción y demás personas implicadas en todo el proceso de adopción internacional. No cabe desconocer que en el procedimiento de adopción intervienen terceros distintos del adoptando y de los adoptantes, cuyos intereses han de ser igualmente atendidos: así, en la valoración psicosocial, que es precisa para la declaración de idoneidad del adoptante y que compete a las Entidades Públicas, se deberá oír a los hijos de quienes se hayan ofrecido para la adopción de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil



(artículo 10.2 LAI); y en la fase procesal del procedimiento se habrán de prestar los consentimientos, audiencias y autorizaciones previstos por la ley material aplicable a la constitución de la adopción ex artículo 18 LAI, y en todo caso, los previstos en la ley nacional o la ley de residencia habitual del adoptante o del adoptado cuando concurren las circunstancias previstas en el artículo 20 LAI, lo que, en su caso, puede llevar a la necesidad de contar con el asentimiento y con la audiencia de las personas a las que se refiere el artículo 177.2 y 3 del Código Civil cuando sea de aplicación la ley española.

49.- Abundando en lo anterior, debe recordarse que el interés superior de la persona menor de edad se configura, dentro del marco constitucional que impone la protección de la infancia (artículo 39.4 CE), como el derecho a que el interés superior de la persona menor de edad sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado, para cuya apreciación habrá de estarse a los criterios y elementos recogidos en el artículo 2.2 y 3 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia; y, tal y como precisa el apartado cuarto del artículo 2 de la referida Ley Orgánica, en caso de concurrir cualquier otro interés legítimo junto al interés superior de la persona menor de edad deberán priorizarse las medidas que, respondiendo a este interés, respeten también los otros intereses legítimos presentes, debiendo valorarse en todo caso, en las decisiones y medidas adoptadas en interés superior de la persona menor de edad, los derechos fundamentales de otras personas que pudieran verse afectadas; en el bien entendido de que, en caso de que no puedan respetarse todos los intereses legítimos concurrentes, deberá primar el interés superior de la persona menor de edad sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

50.- Además, dicho precepto actualiza la referencia "*interés superior del menor*" por la de "*interés superior de la persona menor de edad*" teniendo en cuenta Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, lo que ha de merecer una consideración favorable.

51.- Cabe destacar que, el apartado b) del número 2 del artículo 3, relativo a los principios de actuación aplicables a los organismos acreditados y aplicable al régimen financiero, respeta convenientemente la interdicción de la obtención de beneficios financieros distintos de aquellos que fueran



precisos para cubrir estrictamente los gastos necesarios de la intermediación, conforme a lo establecido en el artículo 6.6 LAI.

52.- El artículo 4 se refiere a los acuerdos bilaterales de carácter administrativo en materia de adopción internacional, en términos similares a los recogidos en el artículo 5 concordante del RAI vigente, pero actualizando las referencias actuales a la denominación actual del Ministerio con competencias en la materia. El precepto atribuye a la Administración General del Estado la competencia para la firma de acuerdos bilaterales de carácter administrativo para favorecer las relaciones recíprocas, tanto con los países de origen cuya normativa lo exija, como con aquellos con los que se estime conveniente disponer de este instrumento, de conformidad con el artículo 39.2 del Convenio relativo a la Protección del niño y a la Cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993, todo ello con la exigencia previa de informe al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

53.- Este fue uno de los preceptos impugnados por la invasión competencial en el recurso 4088/2018 seguido ante el TC, y sobre el que el Pleno de este Tribunal se pronunció expresamente en la mencionada Sentencia 36/2021, de 18 de febrero, entendiéndose que el art. 5 RAI *"...atribuye la competencia indicada al Estado solo en determinados casos "para favorecer relaciones recíprocas" con otros Estados y sin excluir en modo alguno la autonómica resultante de las atribuciones estatutarias. Reconocida pues la competencia autonómica para suscribir convenios administrativos vinculados a la proyección exterior de sus atribuciones estatutarias en materia de servicios sociales y protección de menores, se desvanece la invasión competencial denunciada. La posibilidad, formulada en abstracto, de que el Estado suscriba algún acuerdo bilateral "para favorecer relaciones recíprocas" se sitúa claramente en la órbita de las "relaciones internacionales" y, por tanto, dentro del ámbito de sus atribuciones (art. 149.1.3 CE). En consecuencia, procede desestimar la impugnación del art. 5 RAI, párrafo primero".* (FJ 5).

54.- Como consecuencia de lo anterior, la previsión recogida por el precepto del reglamento proyectado merece una valoración positiva, toda vez que respeta el orden competencial en los términos expuestos por el Tribunal Constitucional.



b) Iniciación, suspensión, paralización y reanudación de la tramitación de las adopciones en el país de origen del menor. Establecimiento y distribución de expedientes.

55.- Los artículos 5 y 6 del Proyecto, en términos prácticamente idénticos que los artículos 6 y 7 del Decreto vigente, regulan los procedimientos para el inicio, suspensión temporal o cierre de la tramitación (el RAI habla en estos dos últimos casos de suspensión y paralización) de expedientes de adopción con un determinado país; asimismo, sustituye las referencias a la Comisión Delegada por la Comisión Sectorial en sintonía con la modificación del artículo 2 b) del Proyecto referente al ámbito subjetivo de aplicación de la norma. Estos preceptos deben ponerse en relación con el artículo 4.1, 2, 3 y 4 LAI, y en particular con las circunstancias previstas en el apartado segundo del artículo 4, cuya concurrencia impide la tramitación de las adopciones internacionales, cuales son la existencia en el país de origen de conflictos bélicos o desastres naturales, la inexistencia de una autoridad específica que controle y garantice la adopción y que remita a las autoridades españolas la propuesta de asignación con información sobre la adoptabilidad del menor y la restante información exigida, así como la ausencia de las garantías adecuadas para la adopción, para preservar el interés del menor, o para asegurar el cumplimiento de los principios éticos y jurídicos internacionales referidos en el artículo 3 LAI.

56.- El artículo 6.1 RAI regula el procedimiento para la determinación de la iniciación de la tramitación de las adopciones y el artículo 7.1 RAI regula el procedimiento de suspensión o paralización atribuyendo, como se ha visto, la competencia a estos efectos a la Administración General del Estado, atribución competencial que en el vigente RAI se concreta en la Dirección General con competencia en materia de infancia. Esta competencia se ejercerá "en colaboración" con las Entidades Públicas (artículo 4.1 LAI), colaboración que se extiende también a la determinación de aquellos países que están incurso en alguna de las circunstancias que, conforme a lo previsto en el apartado segundo del mismo artículo 4, impiden la tramitación de los ofrecimientos para la adopción internacional (artículo 4.3 RAI). El vigente RAI (artículos 6.1 y 7.1) concreta esta previsión legal del principio de colaboración en la consulta a las Entidades Públicas previamente a resolver sobre la iniciación, suspensión o paralización de los expedientes de adopción con un determinado país. Por su parte, la participación de las Entidades Públicas en la decisión ratificar o levantar la suspensión de las adopciones de forma cautelar con un determinado país en caso de conflicto bélico, desastre natural en el país de origen u otras razones cuya gravedad así lo justifiquen que haya



sido adoptada de oficio por la Dirección General, se concibe de forma indirecta en una previa deliberación de la Comisión Delegada –en la que habrán de estar representadas las Entidades Públicas- (artículo 7.2 RAI), lo que, en definitiva, se resume en un trámite de audiencia o consulta previamente a resolver acerca de dicha ratificación o alzamiento de la suspensión.

57.- La STC 36/2021, de 18 de febrero, resolvió la impugnación de los artículos 6 y 7.1 RAI, toda vez que el Gobierno de Cataluña alegaba, en síntesis, que el artículo 6 RAI atribuía a un órgano estatal la determinación del inicio de la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país (artículo 6.1), que en estos procedimientos se faculta al órgano estatal para recabar la correspondiente información a organismos públicos y privados (artículo 6.2). La decisión sobre los países en los que concurren las circunstancias previstas en el artículo 4.2 LAI, que impiden la tramitación de ofrecimientos para la adopción, también se atribuye al órgano estatal, que resuelve sobre la procedencia del inicio, estimando que esta es una función ejecutiva que, hasta la reforma de la LAI en 2015, venían ejerciendo las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias en materia de protección del menor. Aun admitiendo que la dimensión internacional de la decisión, y la necesidad de corregir o evitar posibles deficiencias que puedan perjudicar la política exterior del Estado, podrían justificar el establecimiento de un mecanismo de coordinación, tal justificación no permitía atribuir directamente a la administración estatal la decisión, sin prever el adecuado mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas, que no puede considerarse satisfecho con un simple trámite de consulta. Con ello estimaba se vulneraría la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de menores, entendiendo que la sustitución por un órgano estatal en el ejercicio de una competencia autonómica sería el vicio en el que incurre el artículo 6 RAI y –por conexión– la facultad de recabar información en el marco de estos procedimientos. No obstante, el Tribunal Constitucional desestima la impugnación al considerar que *"El art. 4.1 LAI atribuye a la Administración General del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, determinar la iniciación de la tramitación de adopciones con cada país origen de los menores, así como su suspensión o paralización. Según el art. 4.6 LAI, con carácter previo se recabará información de los organismos acreditados y, en su caso, también de terceros países o de la Oficina permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. La lista de países excluidos de la adopción internacional en cada momento, previamente examinada, se confecciona precisamente "a efectos de decidir si procede iniciar o suspender la tramitación de adopciones en ellos" (art. 4.3 LAI). El art. 4.1 LAI recoge así una decisión estatal de carácter general que, a modo*



de reflejo, complementa la lista de países excluidos, pues supone fijar – esta vez de modo afirmativo– la lista de países en los que, en cada momento, pueden tramitarse las adopciones internacionales. Dicho de otro modo, el establecimiento tanto de la lista de países que, en cada momento, quedan excluidos de la adopción internacional (art. 4.3 LAI), como de la correlativa lista de países en los que, en cada momento, se pueden tramitar las adopciones internacionales (art. 4.1 LAI) encuentra clara cobertura en el art. 149.1.3 CE. Lo mismo cabe decir del art. 4.6 LAI, que asigna al Estado un aspecto instrumental y conexo a estas decisiones de carácter general, como es la relación con los organismos acreditados, con terceros países y con la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, con la finalidad de recabar información. Una vez adoptada esta doble y complementaria decisión general del Estado, la aplicación de sus efectos en cada expediente singular de adopción corresponde a las comunidades autónomas en virtud de sus competencias en materia de servicios sociales y protección de menores, como dispone el art. 5.1.c) LAI. Lo expuesto conduce a desestimar la impugnación de los arts. 6 y 7.1 RAI, que concretan en la norma reglamentaria el modo de proceder del Estado para la adopción de estas decisiones de carácter general, concretando la colaboración con las comunidades autónomas prevista en la ley a través de la vía de consulta, directamente o por medio de la Comisión delegada de servicios sociales”. (FJ 6).

58.- La articulación en el RAI del principio de colaboración de las Entidades Públicas en la decisión de inicio, suspensión temporal o cierre de la tramitación de adopciones en el país de origen de las personas menores de edad, que se contrae, en esencia, a funciones deliberativas y consultivas de las Entidades Públicas y a la Comisión Delegada (en el texto proyectado Comisión Sectorial), es pues, ajustada al marco competencial de acuerdo con la STC 36/2021, de 18 de febrero, si se tiene en cuenta que, atendidos los extremos y circunstancias que han de considerarse para adoptar la pertinente decisión, la determinación de tales extremos y circunstancias habrá de venir facilitada por los diversos informes que podrá recabar la Dirección General a estos efectos, concibiéndose en el desarrollo reglamentario este trámite de informe de manera amplia, en el que tendrá especial trascendencia el emitido por el departamento ministerial competente en asuntos exteriores.

59.- En consecuencia, lo anterior es trasladable a los artículos 5 y 6 del Proyecto, frente a lo cual nada cabe objetar.



60.- En similares términos que el artículo 8 RAI, el artículo 7 del Proyecto contempla las reglas comunes a los procedimientos de inicio y de suspensión o cierre de la tramitación de expedientes de adopción (paralización en este último caso en el caso del RAI vigente) con un determinado país. El artículo 8.2, 3 y 4 del RAI actual fue, asimismo, objeto de impugnación en el Rec. 4088/2019 ante el Tribunal Constitucional, por idénticas razones que las más arriba expuestas para los procedimientos de inicio, y de suspensión o paralización y, más concretamente, por entender el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña que la decisión sobre los países en los que concurren las circunstancias previstas en el artículo 4.2 LAI, que impiden la tramitación de ofrecimientos para la adopción, también se atribuye al órgano estatal, que resuelve sobre la procedencia del inicio, suspensión o paralización de la tramitación de adopciones, resolución que se notifica y publica según lo dispuesto en el artículo 8, tratándose de funciones ejecutivas que venían ejerciendo las Comunidades Autónomas. En concreto, la redacción de los números 2, 3 y 4 del artículo 8 RAI es la siguiente: "2. *La Dirección General, previa consulta a las Entidades Públicas competentes, determinará en cada momento qué países están incursos en alguna de las circunstancias previstas en el apartado anterior, a efectos de decidir si procede iniciar, suspender o paralizar la tramitación de adopciones en ellos.* 3. *Las resoluciones que dicte la Dirección General a estos efectos, serán notificadas al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a las Entidades Públicas y a los organismos acreditados afectados. El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a su vez, efectuará la oportuna comunicación a las representaciones españolas en el extranjero.* 4. *Las resoluciones a las que se refiere el apartado anterior serán publicadas en el Boletín Oficial de Estado y en la página web del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social*".

61.- El Tribunal Constitucional resuelve que el ejercicio de las competencias recogidas en el precepto referidas a los países de origen de los menores no sólo tiene alcance supraterritorial autonómico, sino que carece de toda conexión con intereses circunscritos al territorio de una comunidad autónoma. Las competencias reflejadas son previas a la "fase administrativa" de un procedimiento de adopción, se refieren a los países de origen de los menores. Aquí, el fenómeno objeto de la competencia no presenta conexión con el territorio autonómico. En todo caso, la decisión de iniciar o no iniciar expedientes de adopción con un determinado país, o suspenderlos o paralizarlos cuando concurren los supuestos previstos en el artículo 8, incide o puede incidir de forma directa en la política exterior reservada al Estado, por lo que encaja en el art. 149.1.3 CE.



62.- En consecuencia, el texto del precepto proyectado no hace sino respetar la doctrina del Tribunal Constitucional y se adecúa al orden de competencias constitucional, lo que merece una valoración positiva.

c) Establecimiento y distribución del número máximo de expedientes de adopción internacional que se remitirá anualmente a cada país de origen.

63.- El artículo 8 del Proyecto contempla los criterios para el establecimiento del número máximo de expedientes que se tramitarán anualmente, sustancialmente del mismo modo a como lo hace el artículo 9 del RAI vigente, que no fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional. El precepto desarrolla lo dispuesto en el apartado quinto, párrafo cuarto, del artículo 4 LAI, conforme al cual la distribución del número máximo de expedientes entre las Comunidades Autónomas y organismos acreditados se fijará por acuerdo con las Entidades Públicas. Esta participación de las Entidades Públicas autonómicas puede verse colmada mediante la atribución a la Comisión de la competencia para aprobar la distribución del número máximo de expedientes, conforme a lo establecido en el artículo 10 del Proyecto, en el entendido de que dicha Comisión habrá de estar integrada con representantes de las Entidades Públicas.

64.- Los artículos 9 y 10 del Proyecto regulan el procedimiento para establecer el número máximo de expedientes de adopción internacional que se tramitarán anualmente con cada país de origen, y la distribución del número total resultante entre las Comunidades Autónomas y los organismos acreditados, todo ello en términos similares a como lo hacen los artículos 10 y 11 del RAI vigente (salvo la mención de Comisión Sectorial en lugar de Comisión Delegada).

Los artículos 10 y 11 del actual RAI, asimismo, fueron objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional. La demanda ante el Tribunal Constitucional discutía la competencia estatal tanto para aprobar el procedimiento y los criterios que rigen estas decisiones, como por atribuir las mismas al órgano estatal o a la Comisión delegada de servicios sociales. La STC 36/2021, de 18 de febrero, declara que: *"b) El art. 10 RAI, en sus apartados 1, 2 y 5, se limita a establecer mecanismos de intercambio de información recíproca entre el Estado y las comunidades autónomas a efectos de determinar el número máximo de expedientes de adopción internacional que se tramitarán anualmente con cada país de origen. No merece reproche alguno por*



constituir una de las herramientas prototípicas de la coordinación, por lo que debe ser desestimada la impugnación... Los apartados 3 y 4 del art. 10 RAI disponen que el órgano estatal establecerá anualmente el número de nuevos expedientes con cada país de origen, así como sus eventuales modificaciones, en función de los cambios que se pudieran producir en el país de origen, o de la evolución de las adopciones. En ambos casos, esta decisión viene precedida de la consulta a la Comisión delegada de servicios sociales, órgano constituido en el seno del Consejo Territorial de servicios sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, que tiene la condición de conferencia sectorial. Así lo dispone el art. 2.1 de su Reglamento interno, aprobado por el Pleno de dicho órgano el 1 de marzo de 2018 (BOE de 8 de marzo de 2019). En la composición de la Comisión delegada de servicios sociales participan con voz y voto, junto a cuatro representantes estatales, los designados por las diecisiete comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla (art. 13.1). Adopta sus decisiones por consenso de sus miembros y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración General del Estado y de la mayoría de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla (art. 17.1). Esta configuración permite entender que se trata de un órgano y un procedimiento idóneos para articular la adopción de esta medida de coordinación, al hacer posible una acción conjunta e integrada que requiere del consenso o, en su defecto, de la decisión mayoritaria de las comunidades autónomas competentes para la tramitación de los expedientes de adopción internacional... Los apartados 3 y 4 del art. 10 RAI disponen que el órgano estatal establecerá anualmente el número de nuevos expedientes con cada país de origen, así como sus eventuales modificaciones, en función de los cambios que se pudieran producir en el país de origen, o de la evolución de las adopciones. En ambos casos, esta decisión viene precedida de la consulta a la Comisión delegada de servicios sociales, órgano constituido en el seno del Consejo Territorial de servicios sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, que tiene la condición de conferencia sectorial. Así lo dispone el art. 2.1 de su Reglamento interno, aprobado por el Pleno de dicho órgano el 1 de marzo de 2018 (BOE de 8 de marzo de 2019). En la composición de la Comisión delegada de servicios sociales participan con voz y voto, junto a cuatro representantes estatales, los designados por las diecisiete comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla (art. 13.1). Adopta sus decisiones por consenso de sus miembros y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración General del Estado y de la mayoría de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla (art. 17.1). Esta configuración permite entender que se trata de un órgano y un procedimiento idóneos para articular la adopción de esta medida de coordinación, al hacer posible una acción conjunta e integrada que requiere



del consenso o, en su defecto, de la decisión mayoritaria de las comunidades autónomas competentes para la tramitación de los expedientes de adopción internacional” (STC 36/2021, de 18 de febrero, FJ 7).

65.- Pues bien, en la redacción del texto proyectado, únicamente las referencias a la Comisión Delegada se sustituyen por las de la Comisión Sectorial; el régimen de composición y funcionamiento de la mencionada Comisión Sectorial está regulado en el artículo 2 b) del Proyecto, al establecer *“La composición y funciones de esta Comisión se regirán por lo establecido en el Reglamento de la citada Conferencia Sectorial”* –es decir, la Conferencia Sectorial de la Infancia y Adolescencia, cuyo régimen jurídico está contemplado en la Resolución de 10 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, por la que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento-. Del examen de dicha regulación se comprueba, asimismo, que en la composición de la Comisión Sectorial participan con voz y voto, junto a dos representantes estatales, los designados por las diecisiete Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla (art. 12.1), regulándose las convocatorias ordinarias (artículo 13.2), extraordinarias (artículo 12.2) y entendiéndose válidamente constituida cuando estén presentes las personas que ostenten la Presidencia y la Secretaría y, al menos, la mayoría de las personas representantes de la Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (artículo 12.5) y rigiéndose, en cuanto le sean aplicables, por las normas del procedimiento previstas para la Conferencia Sectorial (artículo 13.3), por lo que son de aplicación supletoria a la Comisión Sectorial las normas que regulan la convocatoria (artículo 15), el orden del día (artículo 16), las reuniones extraordinarias (artículo 17), mayorías para los acuerdos y decisiones (artículo 18), actas de las reuniones (artículo 19), y medios telemáticos (artículo 20).

66.- Esta configuración permite entender que se trata de un órgano y un procedimiento idóneos para articular la adopción de esta medida de coordinación con una composición prácticamente idéntica a la que tenía la Comisión Delegada, haciendo posible una acción conjunta e integrada que requiere de la decisión mayoritaria de sus miembros.

67.- Consiguientemente, los artículos 9 y 10 del texto proyectado, al recoger lo regulado en los artículos 10 y 11, respectivamente, del RAI vigente, son respetuosos con el orden de competencias constitucional, lo que merece un juicio favorable.



d) Organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional.

68.- El artículo 7 LAI en redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, regula la acreditación, seguimiento y control de los organismos acreditados, estableciendo que: "1. *Sólo podrán ser acreditadas para la adopción internacional las entidades sin ánimo de lucro inscritas en el registro correspondiente, que tengan como finalidad en sus estatutos la protección de menores, dispongan en territorio nacional de los medios materiales y equipos pluridisciplinarios necesarios para el desarrollo de las funciones encomendadas y estén dirigidas y administradas por personas cualificadas por su integridad moral, por su formación y por su experiencia en el ámbito de la adopción internacional.* 2. *Competerá a la Administración General del Estado, en los términos y con el procedimiento que reglamentariamente se establezca, la acreditación de los organismos anteriormente referenciados, previo informe de la Entidad Pública en cuyo territorio tengan su sede, así como su control y seguimiento respecto a las actividades de intermediación que vayan a desarrollar en el país de origen de los menores. En la Administración General del Estado existirá un registro público nacional específico de organismos acreditados, cuyo funcionamiento será objeto de desarrollo reglamentario.* 3. *El control, inspección y seguimiento de estos organismos con respecto a las actividades que se vayan a desarrollar en el territorio de cada comunidad autónoma corresponderá a la Entidad Pública competente en cada una de ellas, de acuerdo con la normativa autonómica aplicable. Las Entidades Públicas competentes procurarán la mayor homogeneidad posible en los requisitos básicos para la realización de esa actividad de control, inspección y seguimiento.* 4. *Los organismos acreditados designarán a la persona que actuará como su representante y de las familias ante la autoridad del país de origen del menor. Los profesionales empleados por los organismos acreditados en los países de origen de los menores se considerarán personal adscrito al organismo, que será responsable de los actos de dichos profesionales en el ejercicio de sus funciones de intermediación. Estos profesionales deberán ser evaluados por la Administración General del Estado, previa información de las Entidades Públicas.* 5. *En el supuesto de que el país extranjero para el que se prevé la autorización fije un número limitado de organismos acreditados, la Administración General del Estado, en colaboración con las Entidades Públicas y con las autoridades de dicho país, determinará cuáles son los organismos que deben ser acreditados para actuar en el mismo. Si algún país de origen*



de menores susceptibles de adopción estableciera un límite en el número de expedientes a tramitar por cada organismo acreditado y resultase que alguno de ellos con cupo asignado no tuviera expedientes que tramitar en dicho país, los mismos podrán tramitar, previa autorización de la Administración General del Estado en colaboración con las Entidades Públicas y con el consentimiento de las personas que se ofrecen para la adopción, expedientes que estuvieran tramitándose por otros organismos acreditados. 6. La Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, podrá establecer un número máximo de organismos acreditados para intermediación en un país concreto, en función de las necesidades de adopción internacional en ese país, las adopciones constituidas u otras cuestiones sobre la previsión de posibilidades de adopción internacional en el mismo. 7. La Administración General de Estado, a iniciativa propia o a propuesta de las Entidades Públicas en su ámbito territorial, podrá suspender o retirar, mediante expediente contradictorio, la acreditación concedida a aquellos organismos que dejen de cumplir las condiciones que motivaron su concesión o que infrinjan en su actuación el ordenamiento jurídico. Esta suspensión o retirada de la acreditación podrá tener lugar con carácter general para todos los países autorizados o sólo para algún país concreto. En estos casos se podrá determinar, si procede, la necesaria finalización de los expedientes pendientes por parte del organismo acreditado objeto de pérdida de habilitación. 8. Para el seguimiento y control de los organismos acreditados se establecerá la correspondiente coordinación de la Administración General del Estado con las Entidades Públicas. 9. Los organismos acreditados facilitarán a la Administración General del Estado información estadística sobre la tramitación de expedientes de adopción internacional. 10. La Administración General del Estado ejercerá las competencias previstas en los apartados 2, 4, 5, 6, 7 y 8 del presente artículo, en los términos y con el procedimiento que reglamentariamente se determinen”.

69.- Pues bien, tal y como se conciben en el artículo 7.1 LAI, los organismos acreditados, que junto con las Entidades Públicas tienen encomendada con carácter exclusivo la función de intermediación en las adopciones internacionales (artículo 6.2 LAI), son entidades sin ánimo de lucro inscritas en el registro correspondiente, que tienen como finalidad en sus estatutos la protección de menores, disponen en el territorio nacional de los medios materiales y equipos multidisciplinares necesarios para el desarrollo de las funciones encomendadas, y están dirigidas y administradas por personas cualificadas por su integridad moral, por su formación y por su experiencia en el ámbito de la adopción internacional.



70.- Sin embargo, el párrafo primero del artículo 7.2 de la LAI fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 36/2021, de 18 de febrero, al atribuir a la Administración General del Estado, en los términos y con el procedimiento que reglamentariamente se establezca, la acreditación de los organismos anteriormente referenciados, previo informe de la Entidad Pública en cuyo territorio tengan su sede, y ello por estimar el Tribunal Constitucional que *"...tanto la acreditación de los organismos que realizan actividades de intermediación en las adopciones internacionales, como las funciones instrumentales o conexas a la misma, son manifestación de las competencias ejecutivas autonómicas en materia de servicios sociales y protección de menores. Por tanto, aun siendo obviamente susceptibles de una coordinación estatal ceñida a la dirección de la política exterior, no pueden ser sustraídas de la esfera de acción de las comunidades autónomas y atribuidas a órganos estatales, sin incurrir en vulneración del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias"* (FJ 9). Y también el párrafo primero del artículo 7.2 LAI atribuía a la Administración General del Estado seguimiento y control de los organismos acreditados, considerando el Tribunal Constitucional en la misma sentencia 36/2021, de 18 de febrero, que por dicho motivo también es inconstitucional y nulo, toda vez que *"La atribución de esta función ejecutiva al Estado desborda una vez más la función de coordinación, que habilita al Estado para regular y coordinar las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado (STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 6)".* (FJ, 13). Incurrir en el mismo exceso competencial el art. 7.7 LAI, primer inciso, al disponer que la *"Administración General del Estado, a iniciativa propia o a propuesta de las Entidades Públicas en su ámbito territorial"*, podrá suspender o retirar la acreditación concedida a los organismos cuando dejen de cumplir las condiciones que motivaron su concesión o que infrinjan con su actuación el ordenamiento jurídico. Por lo mismo, invade las competencias autonómicas de ejecución en materia de servicios sociales y protección de menores el art. 8.1 LAI -relativo a la relación de las personas que se ofrecen para la adopción y los organismos acreditados- en su inciso *"que se encuentre acreditado por la Administración General del Estado"*. (STC 36/2021, de 18 de febrero, FJ, 9).

71.- Esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos legales referidos, afectó a los concordantes del vigente RAI y disposición transitoria única del mismo, en concreto a los artículos 13 a 30, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 9 c), 10 y 13 b); artículo



32, apartado j) del número 2, inciso "de la Dirección General y"; artículo 33.1; artículo 38.2, inciso "por la Dirección General"; artículo 38.4, inciso "a la Dirección General"; artículo 39.3.b), inciso "para que pueda proceder, en su caso, a la aplicación de lo establecido en el artículo 28"; artículo 39.4.c), inciso "los organismos de intermediación o"; y artículo 39.4.e), inciso "la Dirección General"; y de la disposición transitoria única, números 1, 2 y 3, lo que ha tenido un reflejo en el texto proyectado, como seguidamente se pasa a analizar.

72.- Sobre esta base constitucional y legal, el artículo 11 del Proyecto, en términos similares al artículo 12 del RAI en vigor, regula el ámbito de actuación de los organismos acreditados, que se extiende a todo el territorio nacional y a todos los que, residiendo habitualmente en España, se ofrezcan para la adopción (artículo 11.1), y en cuanto a su actuación en el extranjero, al país o países para los que hayan sido acreditados (artículo 11.2); y materialmente, se extiende a las actividades de intermediación señaladas en la resolución de acreditación, que configura, por tanto, el marco dentro del que ha de desarrollarse la actividad del organismo (artículo 11.3), sin perjuicio de que puedan tener dentro de sus fines y actividades la prestación de otros servicios sociales y de protección a la infancia, siempre que la actividad de intermediación en la adopción internacional esté claramente identificada, diferenciada y separada del resto de sus actividades, especialmente por lo que se refiere a sus estatutos, estructura organizativa y contabilidad (artículo 11.4).

73.- El número 5 del artículo 11, que establece la competencia de los organismos acreditados y de las Entidades Públicas para realizar las actividades de intermediación en la adopción internacional, recoge la observación que ya efectuó este Consejo en informe al Proyecto del RAI vigente, aprobado por el Pleno de fecha 28 de enero de 2018, incluyendo no solo a los organismos acreditados sino también a las Entidades Públicas competentes, pues el texto proyectado en su día no recogía a las segundas. Por ello en dicho informe se hacía constar *"...sería conveniente recoger la salvedad, que deriva del artículo 6.2 LAI, de las funciones de intermediación que pueden llevar a cabo las Entidades Públicas directamente con las entidades centrales de los países de origen de los menores que hayan ratificado el Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993, relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, siempre que la fase de tramitación administrativa en el país de origen no intervenga persona física o jurídica u organismo que no haya sido debidamente acreditado. Y tal salvedad ha de entenderse sin perjuicio de que*



la Administración General del Estado, en colaboración con las Entidades Públicas, pueda establecer que, con respecto a un determinado Estado, únicamente se tramiten ofrecimientos de adopción internacional a través de organismos acreditados o autorizados por las autoridades de ambos Estados [artículo 6.2, in fine, LAI, y artículo 16 d) RAI]”. Lo expuesto merece una consideración positiva al desarrollar más precisamente las competencias que vienen establecidas legalmente.

74.- Igualmente, el artículo 12 del vigente RAI fue impugnado ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña por establecer en su número 1 que los organismos acreditados podrán desarrollar su actividad en todo el territorio nacional, actuando así en los expedientes de adopción que se tramiten ante cualquier Comunidad Autónoma, sin necesidad de que ésta intervenga en el procedimiento de acreditación. Sin embargo, éste fue uno de los preceptos respecto de los cuales no prosperó la impugnación, por motivo de que *“...la actividad de los organismos de intermediación en la adopción internacional ha de ajustarse a la legislación que establezcan las Comunidades Autónomas, en cuanto competentes en materia de servicios sociales y protección de menores, en el marco del estándar internacional mínimo que impone el Convenio de la Haya de 1993 y de las normas o directrices que establezca el Estado al amparo de sus atribuciones en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE), relativas a, entre otros aspectos, las funciones a realizar y la representación en los países de origen, las medidas contra la sustracción, venta o tráfico de niños, la exigencia de autorización o no oposición en el país de origen como condición de eficacia de la acreditación o las causas de suspensión de la entrega de nuevos expedientes por modificación de las circunstancias. Está previsto, en consecuencia, un estándar normativo común o equivalente, resultante del Derecho internacional y la legislación estatal, que permite asignar eficacia extraterritorial a la acreditación de organismos de intermediación acordada por una comunidad autónoma, sin por ello vulnerar la autonomía de las comunidades restantes”.* (FJ 11).

75.- Consiguientemente, el artículo 11 del texto proyectado, al recoger lo regulado en el artículo 12 del RAI vigente, es respetuoso con el orden de competencias constitucional, lo que merece un juicio favorable.

76.- La STC 36/2021, de 18 de febrero, declara inconstitucionales y nulos los artículos 13 a 30 del vigente RAI, en cuanto atribuían a distintos órganos estatales un conjunto de funciones ejecutivas relativas a la acreditación de los organismos intermediarios en las adopciones internacionales; en



concreto, incurren en vulneración de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales y protección de menores los preceptos que regulaban las funciones de los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional en España (artículo 13), las funciones de los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional en los países de origen (artículo 14), las obligaciones de los organismos acreditados (artículo 15), régimen económico y financiero (artículo 16), así como todos los preceptos relativos a su acreditación relativos a los requisitos, es decir, el establecimiento de número de organismos susceptibles de acreditación y traspaso de tramitación de expedientes (artículo 17), requisitos generales para la acreditación (artículo 18), requisitos económicos y financieros para la acreditación (artículo 19), requisitos del personal de los organismos de intermediación a efectos de la acreditación (artículo 20) y, asimismo, el procedimiento de acreditación (artículo 21), la acreditación por concurso (artículo 22), la acreditación directa de los organismos por motivos excepcionales (artículo 23), la valoración de los proyectos y solicitud de informes (artículo 24), la resolución de la acreditación (artículo 25), la eficacia y la duración de la acreditación y suspensión de la entrega de nuevos expedientes (artículo 26), la suspensión temporal de la entrega a un organismo acreditado de nuevos expedientes de adopción (artículo 27), la retirada de la acreditación (artículo 28), las obligaciones del organismo de intermediación en adopción internacional tras la retirada de la acreditación (artículo 29) y la cooperación y fusión de los organismos acreditados, es decir los acuerdos de cooperación y fusión entre organismos acreditados (artículo 30). Incurre en idéntica vulneración la disposición transitoria única del Real Decreto 165/2019, al establecer en sus números 1, 2 y 3 el procedimiento de acreditación por un órgano estatal de los organismos que hubieran sido previamente acreditados por las Comunidades Autónomas, conforme al ordenamiento anterior a la reforma de la LAI en 2015.

77.- Considera el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 10 de la sentencia 36/2021 en que aborda la regulación de los organismos de intermediación internacionales que: *"...Destacada en el fundamento jurídico 8 la coincidencia entre el ámbito funcional de las comunidades autónomas y el propio de los organismos de intermediación, es obligado concluir que aquellas disponen de competencia para su regulación, competencia que, no obstante, vendrá delimitada por las medidas que puedan encuadrarse en la competencia de dirección y coordinación que corresponde al Estado a fin de garantizar los objetivos de política exterior. Ahora bien, esta última salvedad, predicable de todas las actividades de las comunidades autónomas con*



proyección exterior, no presta cobertura a la regulación exhaustiva del régimen jurídico de los organismos acreditados, recogida en los arts. 13 a 30 RAI. La coordinación estatal no sustituye o sustrae la competencia autonómica; antes bien, "presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada (STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)] (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8)". En ningún caso puede traducirse en una regulación como la contenida en estos preceptos, a todas luces dictada como si el Estado dispusiera de la integridad de la competencia normativa en esta materia, pero constitucionalmente impropia cuando al Estado corresponde solo dictar las medidas de dirección y coordinación encaminadas a los fines de garantizar la coherencia de la política exterior. Quiere ello decir que, en ejercicio de esta competencia de dirección y coordinación, podrá el Estado fijar directrices o, con cualquier otra técnica admitida por la doctrina constitucional, establecer medidas de coordinación que cumplan dos condiciones. En primer lugar, dichas medidas estatales no pueden llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas, según la doctrina recogida en la ya transcrita STC 85/2016. En segundo lugar, deben ser medidas que, por afectar directamente a la actividad desarrollada por los organismos acreditados en los países de origen de los menores, sean susceptibles de incidir en la dirección de la política exterior del Estado. Por aludir sin ánimo exhaustivo a algunos ejemplos significativos, tales serían las relativas al cumplimiento de los requisitos exigidos en los países de origen [arts. 12.2, 13.b).2º), 15.a) e i)], las funciones a realizar en los países de origen (art. 14), la exigencia de velar por la prevención de la sustracción, venta o tráfico de niños, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.b) del Convenio de La Haya de 1993 [art. 15.b) y c)], la necesidad de contar con uno o varios representantes con residencia en el país de origen, que sean independientes de las instituciones públicas o privadas de protección de menores en el mismo [art. 20, apartados 1.c), 2.b) y 2.d)], la exigencia de autorización o no oposición del país de origen como condición de la eficacia de la acreditación (art. 26.1) o, en fin, las causas de suspensión de la entrega de nuevos expedientes por modificación de las circunstancias en el país de origen (art. 27). Ahora bien, más allá de esta ejemplificación, que pone de relieve que determinados preceptos o incisos no incurren en defecto material de constitucionalidad, carecería de sentido dejarlos aisladamente vigentes una vez anulado el contexto normativo del que forman parte inescindible, por ser instrumentales para el cumplimiento del fin regulatorio de este real decreto (en sentido análogo, STC 143/2012,



de 2 de julio, FJ 6). No es función del Tribunal extraer de la regulación afectada la totalidad de aquellos contenidos que, hipotéticamente, pudieran encajar en los antedichos criterios, reconstruyendo este bloque normativo contra su evidente vocación de establecer una regulación integral de los organismos acreditados. Como resulta evidente, tampoco le compete determinar la técnica de coordinación más idónea en cada caso. Es esta una operación que, en el plazo fijado en el fundamento jurídico 16, debe abordar el Estado, sin perjuicio de su control posterior si llegara a entablarse una nueva controversia competencial. En estos términos, se impone en consecuencia considerar que los arts. 13 a 30 RAI, en su dimensión normativa, invaden las competencias autonómicas en materia de servicios sociales y protección de menores y son, en consecuencia, inconstitucionales y nulos”.

78.- En consonancia con lo anterior, el Proyecto acomoda su redacción en este contenido a la declaración efectuada por el Tribunal Constitucional en la sentencia 36/2021, de 18 de febrero.

79.- Así, referente a los artículos 12 y 13 del texto proyectado, se vuelven a enumerar las funciones que les corresponden a los organismos acreditados. Pues bien, las funciones que la LAI reserva a los organismos acreditados (artículo 6.3) se resumen en las siguientes: i) funciones de información a los interesados en materia de adopción internacional; ii) funciones de asesoramiento, formación y apoyo a las personas que se ofrecen para la adopción; iii) intervención en la tramitación de expedientes de adopción ante las autoridades competentes, tanto españolas como extranjeras; y iv) intervención en la tramitación y realización de las gestiones correspondientes para el cumplimiento de las obligaciones postadoptivas establecidas por la legislación del país de origen y encomendadas en los términos fijados por la Entidad Pública de residencia de la familia adoptante. Asimismo, a tenor del artículo 12 de la LAI, también tienen funciones relativas a la información a las Entidades Públicas de los datos de los que dispongan sobre los orígenes del menor, interviniendo mediante su asesoramiento, ayuda y mediación en los supuestos en que las personas adoptadas quieran ejercer su derecho a conocer los datos que sobre sus orígenes obren en poder de las Entidades Públicas, sin perjuicio de las limitaciones que pudieran derivarse de la legislación de los países de procedencia de los menores.

80.- Los artículos 12 y 13 del Proyecto desarrollan dichas funciones respetando el contenido de las asignadas legalmente, diferenciando convenientemente las propias a desarrollar en España (artículo 12) y las que



han de llevarse a cabo en los países de origen (artículo 13); el artículo 14 desarrolla, por su parte, las obligaciones de los organismos acreditados, funciones y obligaciones que se regulan de un modo genérico y se establecen "*...sin perjuicio de lo establecido en la normativa autonómica vigente*", y con continua referencia en ambos casos a las Entidades Públicas, lo que se valora positivamente al ser un reflejo del marco competencial diseñado constitucional y legalmente y aquilatado por la STC 36/2021, de 18 de febrero.

81.- Interesa destacar que entre las obligaciones que corresponden a los organismos acreditados, la letra g) del artículo 14 se refiere a garantizar el cumplimiento de los deberes inherentes al personal y miembros de los órganos de gobierno y representación de los mismos y, en especial, solicitar de todo su personal, cualquiera que sea la naturaleza de su relación orgánica, laboral o de colaboración, la acreditación de no haber sido condenado por sentencia firme por algún delito contra la libertad e indemnidad sexual, así como por trata de seres humanos, en los términos previstos en el Título V, capítulo II, de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia frente a la violencia, mediante la aportación de una certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales. El 13.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero introducido por el artículo 1.8 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, dispone que será requisito para el acceso y ejercicio de las profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con menores, el no haber sido condenado por sentencia firme por algún delito contra la libertad e indemnidad sexual, que incluye la agresión y abuso sexual, exhibicionismo y provocación sexual, prostitución y explotación sexual y corrupción de menores, así como por trata de seres humanos. A tal efecto, quien pretenda el acceso a tales profesiones, oficios o actividades deberá acreditar esta circunstancia mediante la aportación de una certificación negativa del Registro Central de delincuentes sexuales. Este, como es sabido, ha sido creado y se encuentra regulado por el Real Decreto 1110/2015, de 11 de diciembre, cuyo artículo 5 establece que dicho Registro contendrá toda la información penal que conste tanto en el Registro Central de Penados como en el Registro Central de Sentencias de Responsabilidad Penal de los Menores respecto de quienes hubieran sido condenados en sentencia firme por cualquier delito contra la libertad e indemnidad sexuales, así como por trata de seres humanos con fines de explotación sexual, incluyendo la pornografía; y en su artículo 9.3 prevé que a petición del titular interesado, podrán certificarse directamente datos relativos a su persona y suscribir certificaciones negativas respecto de personas que no figuren inscritas, debiendo los ciudadanos de origen extranjero o que tuvieran otra



nacionalidad aportar certificación negativa de condenas penales expedida por las autoridades de su país de origen o de donde sean nacionales respecto de los delitos objeto de inscripción en el Registro.

82.- El texto proyectado, de este modo, incluye adecuadamente esta obligación entre aquellas que son exigibles directamente a los organismos que pretendan la acreditación, e indirectamente se configura como un requisito a cumplir por el personal y miembros de los órganos de gobierno y representación de los mismos, trasladando de modo adecuado a aquellos la carga de acreditar su cumplimiento mediante la oportuna certificación del Registro Central de delincuentes sexuales.

83.- Se echa en falta, sin embargo, el desarrollo reglamentario de la previsión de evaluación de los profesionales por parte de la Administración General del Estado que se contiene en el último inciso del número cuarto del artículo 7 LAI, por lo que sería aconsejable que se contemplara en el Reglamento proyectado.

e) Acreditación de los organismos.

84.- El artículo 15 del texto proyectado, en sintonía con lo resuelto por el Tribunal Constitucional, regula los criterios para el establecimiento de los organismos acreditados. Su redacción coincide sustancialmente con la correspondiente al artículo 17 del Decreto vigente en su número primero, pero la Dirección General ahora establece el número máximo de organismos de intermediación internacional que podrán trabajar en cada uno de los países de origen y no únicamente determina la conveniencia de acreditar o de limitar el número de organismos como establece el Decreto actual, articulándose las competencias autonómicas no solo a través de la previa consulta a la Conferencia Sectorial, sino también a través de la notificación a las Entidades Públicas competentes, todo ello por ser plenamente compatible con el orden de competencias el art. 7.6 LAI, que prevé la colaboración estatal y autonómica para establecer el número máximo de organismos acreditados para la intermediación en un país concreto, toda vez que el establecimiento de este número máximo requiere arbitrar una coordinación que, sin sustituir a los titulares de las competencias coordinadas, favorezca una decisión conjunta. (FJ 9, STC 36/2021, de 18 de febrero).

85.- Se aprecia que la referencia se hace a la "Conferencia Sectorial", en lugar a la "Comisión Sectorial", siendo dos órganos distintos. A la vista de la redacción del precepto y, toda vez que en otros apartados del Proyecto se



hace referencia a la "Comisión Sectorial", que el propio artículo 2 del texto proyectado contempla a esta última como uno de los sujetos del reglamento, y que la propia MAIN entiende que se ha producido dicha sustitución (Comisión Delegada del actual RAI por Comisión Sectorial), se estima adecuado modificar la referencia a la "Conferencia Sectorial" por la de la "Comisión Sectorial".

86.- El artículo 16 regula el procedimiento para el establecimiento del número de organismos susceptibles de acreditación, a través de un mecanismo en el que se coordinan las competencias estatales y autonómicas. Así, es la Dirección General la que informa a la Conferencia Sectorial, a lo largo del primer trimestre del año, del número máximo de organismos a acreditar por cada nuevo país de origen, y si es posterior al primer trimestre la Dirección General establece ese número máximo previa consulta e información posterior a la Conferencia Sectorial. Posteriormente son las Entidades Públicas las que pueden publicar "en la forma establecida en su normativa autonómica" la correspondiente convocatoria para la concesión de nuevas acreditaciones a los organismos de intermediación en adopción internacional, siendo dichas Entidades Públicas las que emiten la correspondiente resolución de acreditación, remiten a la Conferencia Sectorial el nombre de los organismos acreditados junto con el orden de prelación de estos, en su caso, y un informe que permita valorar los criterios que han tenido en cuenta y que se recogen también en dicho precepto, disponiéndose que la eficacia de la acreditación emitida por la Entidad Pública quedará condicionada a la decisión tomada, en el marco de la Conferencia Sectorial, teniendo en cuenta el orden de prelación establecido tras la recepción de las acreditaciones otorgadas por todas las entidades públicas que hayan publicado la correspondiente convocatoria en su ámbito territorial; a estos efectos, la Conferencia Sectorial puede solicitar previamente informes al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación o a otros órganos o entidades que se estimen oportunos para complementar la valoración, como pueden ser la Comisión Técnica de Seguimiento y Control o la Entidad Pública competente en el territorio en que el organismo hubiese desarrollado su actividad de intermediación en adopción internacional con anterioridad; en caso de inexistencia de acuerdo en la Conferencia Sectorial, se remitirán las valoraciones e informes de los organismos a la autoridad central del país de origen, conforme al artículo 7.5, de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, solicitando elija a los organismos con los que desearía trabajar. Una vez finalizada la selección, las Entidades públicas comunicarán dicha autorización a los organismos correspondientes de sus respectivos territorios. Si hay países de origen en los que no se ha cubierto el número máximo de



organismos acreditados, tras la reunión de la Conferencia Sectorial, las Entidades Públicas interesadas dispondrán de tres meses para publicar una convocatoria de acreditación de organismos para ese país, actuándose conforme al procedimiento anteriormente descrito, y si alguno organismo acreditado desaparece por situaciones sobrevenidas, la Entidad Pública lo comunicará a la Conferencia Sectorial, pudiéndose acreditar algún organismo acreditado en la anterior convocatoria que no hubiera sido posteriormente acreditado, previo informe del mismo acerca de la concurrencia de los requisitos, y en el caso de no existir ningún organismo con autorización previa, se sigue el procedimiento anteriormente establecido.

87.- Pues bien, de lo anterior se desprende que es siempre la Entidad Pública (Administración Autónoma) la que acredita a los organismos, a salvo de que exista un número que rebase el establecido por la Administración General del Estado, en cuyo caso es la Conferencia Sectorial la que decide y si no hay acuerdo, el Proyecto desarrolla lo previsto en el artículo. 7.5 LAI, y correspondiendo a la Administración General del Estado la comunicación del número máximo de organismos a acreditar, e interviniendo ambas administraciones en distintas fases del procedimiento a través de la Conferencia Sectorial, que es informada del número máximo de organismos a acreditar, decide en caso de que haya varios organismos salvo que no haya acuerdo, o solicita informes, incluso de las Entidades Públicas.

88.- Es de reseñar que, a diferencia del Decreto vigente, se han determinado los criterios generales de valoración conforme a los cuales habrá de resolverse el concurso, lo que es oportuno a efectos de decisión en el seno de la Conferencia Sectorial, por más que puedan concretarse posteriormente en las bases que han de regirlo. Concretamente dichos criterios son "a) *Experiencia y desarrollo de actividades del organismo y de sus miembros en el ámbito de la adopción internacional.* b) *Trayectoria del organismo en el desarrollo de sus actividades para la consecución de sus fines estatutarios.* c) *Medios materiales y personales para el desarrollo de las funciones de intermediación en adopción internacional.* d) *Proyecto de actuación del organismo.* e) *Planteamiento económico de la entidad, ponderando la relación entre la calidad del servicio y el coste*".

89.- En este precepto se traen a colación las observaciones realizadas en el artículo 15 respecto de la Conferencia Sectorial, sugiriendo al prelegislador su sustitución por la Comisión Sectorial.



90.- El artículo 17 regula el traspaso de expedientes entre organismos acreditados, que se efectuará *"previa información a la Entidad Pública del lugar de residencia de las personas que se ofrecen para la adopción"* y *"sin perjuicio de lo establecido en la normativa autonómica que resulte de aplicación, debiendo cumplir el organismo con el que se inició la tramitación del expediente las obligaciones establecidas en la normativa autonómica para la resolución del contrato firmado con las personas que se ofrecen para la adopción"*.

91.- El artículo 18 regula los requisitos generales para la acreditación en términos similares al artículo 10 RAI vigente añadiendo estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, disponer un plan financiero que permita asumir las obligaciones adquiridas, llevar una contabilidad de acuerdo con lo que se establezca en el plan de contabilidad para las entidades sin fines lucrativos y disponer de una sede en España con la dotación material necesaria para garantizar la adecuada atención a las familias, todo ello, *"sin perjuicio de lo establecido en la normativa autonómica vigente"*.

92.- El artículo 19 regula el procedimiento de acreditación, que deberá realizarse *"...por el procedimiento establecido en la normativa vigente de la Comunidad Autónoma donde el organismo tenga establecida su sede social. Dicha Comunidad Autónoma será la única a la que éste podrá dirigir la solicitud de acreditación"*.

93.- El artículo 20 del texto proyectado regula la resolución de la acreditación en términos similares a cómo lo hace el artículo 25 RAI, pero atribuyendo la competencia a la Entidad Pública; únicamente se atribuye a la Dirección General la comunicación a la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, del nombre y domicilio de los organismos acreditados por las Entidades Públicas, previo traslado de la información correspondiente por parte de estas, tras seguir el procedimiento establecido en el artículo 30.2. La resolución sobre la acreditación especificará las funciones y actuaciones previstas en este reglamento y en la normativa autonómica vigente, para las cuales se le acredita, la determinación del país de origen o, en su caso, la región o estado del mismo para el que se concede la acreditación, así como los costes autorizados de la tramitación de un ofrecimiento de adopción dirigido a ese país, distinguiendo las cantidades que correspondan a los costes indirectos y a los costes directos, a los que se refiere el artículo 24.



94.- Igualmente, el artículo 21 del Proyecto atribuye a la Entidad Pública la competencia para la retirada y suspensión temporal de la acreditación en los supuestos establecidos en la normativa autonómica vigente y, en cualquier caso, cuando se dé uno de los tres supuestos previstos en la norma, es decir, cuando el organismo dejara de reunir los requisitos y condiciones exigidas, o no cumpliera las obligaciones y/o las funciones previstas en este reglamento o fuese inhabilitado por la autoridad competente del país de origen para el que estaba acreditado, correspondiendo únicamente a la Administración General del Estado la comunicación a la autoridad central del país de origen, así como a la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, la retirada de la acreditación a un organismo por parte de una Entidad Pública, previo traslado de la información correspondiente por parte de ésta, tras seguir el procedimiento establecido en el artículo 30.2.

95.- El artículo 22 se refiere a los acuerdos de cooperación y fusión entre organismos acreditados, que han de comunicarse, no a la Dirección General como establecía el artículo 30 del RAI, sino a las Entidades Públicas donde cada uno tenga establecida su sede social, quien lo comunicará a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control -en la que participan representantes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas-. También le corresponde a la Entidad Pública la acreditación del organismo que resulte de la fusión de otros dos, comunicándolo a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control, y correspondiendo únicamente a la Dirección General la comunicación a las autoridades competentes del país de origen, así como a la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, el nombre y domicilio social de este nuevo organismo, previo traslado de la información correspondiente por parte de la Entidad Pública que haya otorgado la acreditación y tras seguir el procedimiento de inscripción que le corresponde también a la Entidad Pública (artículo 30.2 del texto proyectado).

96.- En definitiva, en cuanto a la acreditación de los organismos, el texto proyectado en sus artículos 15 a 22 se acomoda al marco legal y constitucional en los términos recogidos en la sentencia del Tribunal Constitucional 36/2021, de 18 de febrero, por cuanto la redacción de los mismos atribuyen a las Entidades Públicas la resolución de acreditación (artículo 20), la retirada y suspensión temporal de la acreditación (artículo 21), todo ello a través del procedimiento correspondiente que se acomodará a la normativa autonómica (artículo 19), siendo la Entidad Pública la que recibe la comunicación de los acuerdos de colaboración entre los organismos acreditados y acredita a los nuevos organismos resultado de la fusión de otros



(artículo 22), lo que no es más que manifestación de las competencias ejecutivas autonómicas en materia de servicios sociales y protección de menores. Ello sin perjuicio de que a la Administración General del Estado le corresponde una coordinación estatal ceñida a la dirección de la política exterior, lo que se proyecta en este caso con competencias relativas a la fijación de criterios para el establecimiento del número máximo de organismos susceptibles de acreditación (artículo 15), informando a la Conferencia Sectorial del número máximo de organismos a acreditar por cada nuevo país de origen (artículo 16), participando en la Conferencia Sectorial para decidir los organismos acreditados cuando su número supere el establecido con antelación para algún país de origen (sin perjuicio también de la participación autonómica en la Conferencia Sectorial), emitiendo informes a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación en el procedimiento para el establecimiento del número de organismos susceptibles de acreditación (artículo 16), fijando los requisitos generales para la acreditación (artículo 18), y comunicando, a través de la Dirección General a la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, el nombre y domicilio de los organismos acreditados por las Entidades Públicas y, en su caso, la retirada de la acreditación.

97.- En cuanto a la homologación del modelo básico del contrato que habrán de suscribir los organismos acreditados y las personas que se ofrecen para la adopción (artículos 23 y 24), estos preceptos desarrollan el artículo 8.2 LAI, párrafo segundo, que dispone que el modelo básico de contrato que deben suscribir los adoptantes y los organismos acreditados para formalizar los servicios de intermediación de estos últimos, ha de ser previamente homologado por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en la forma que se determine reglamentariamente. El Proyecto reserva la aprobación de dicho modelo básico de contrato homologado a la Comisión Sectorial, con lo que de esta forma indirecta se respeta la participación conjunta de la Administración General del Estado y de las Entidades Públicas que prevé el artículo 8.2 LAI respecto de tal particular.

98.- El contenido de dichos preceptos coincide con la regulación del Decreto vigente en sus artículos 31 y 32 -exceptuando que las referencias a la Comisión Delegada lo son ahora a la Comisión Sectorial-, preceptos que también fueron objeto de impugnación por ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña, habiéndose desestimado en la sentencia 36/2021, de 18 de febrero, la impugnación de



tales artículos a salvo del inciso "de la Dirección General y" del número 2 apartado j) del artículo 32, que se declaró inconstitucional.

99.- Declara el Tribunal Constitucional que *"...La aprobación del modelo básico de contrato es, sin duda, una tarea "ejecutiva" y, en cuanto tal, perteneciente, en principio, a las comunidades autónomas. De acuerdo con la doctrina constitucional, las competencias de ejecución "abarcan las decisiones de pura aplicación" y "las tareas de gestión administrativa destinadas a prepararlas, como la elaboración de instrumentos o mandatos de contenido abstracto sobre organización" [STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 8 b)]. Por eso la aprobación de modelos, formularios, escritos administrativos normalizados o instrucciones administrativas "no puede calificarse de 'legislación'; es una cuestión 'meramente procedimental' perteneciente a la autoorganización de cada administración pública" [STC 55/2018, FJ 8 b), que cita las SSTC 70/1997, de 10 de abril, FJ 4; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 11, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 10; 179/2013, de 21 de octubre, FJ 8, y 87/2016, de 28 de abril, FJ 7]. Ahora bien, en el presente caso, el Estado no se ha atribuido estrictamente una tarea ejecutiva de las comunidades autónomas. La ha conferido a un órgano de administración mixta, que cuenta con la participación de todas las comunidades y ciudades autónomas y que decide por consenso o, en su defecto, por mayoría de votos. A su vez, de acuerdo con el art. 32 RAI, el contenido del modelo de contrato homologado es un mínimo que pueden ampliar o complementar las comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias ejecutivas. El Estado ha arbitrado, en suma, un "instrumento de colaboración" que, reduciendo al mínimo la afectación de las competencias autonómicas, garantiza la aplicación de estándares comunes a organismos de intermediación acreditados por diferentes comunidades autónomas, pero llamados a actuar en cualquier parte del territorio nacional con vistas a su proyección internacional. Se trata pues de una medida que, en su labor de coordinación ex art. 149.1.3 CE, puede adoptar válidamente el Estado [en parecido sentido, STC 55/2018, FFJ 8 c) y 11 e), en relación con los criterios de normalización de información, formatos y aplicaciones del Esquema Nacional de Interoperabilidad]. Es verdad, no obstante, tal como alega el Gobierno de Cataluña, que el art. 32, apartado 2 j), RAI va más lejos. No se limita a indicar un concreto elemento del modelo de contrato que han de aprobar las comunidades y ciudades autónomas en el seno de una conferencia sectorial. Atribuye a la dirección general de un ministerio una concreta tarea ejecutiva: la autorización previa de "la cláusula de revisión económica del contrato sobre la posibilidad de actualización de costes por la tramitación del expediente de adopción, en situaciones que lo justifiquen".*



Estando igualmente prevista la autorización autonómica, a la vista de que el abogado del Estado no ha justificado específicamente las razones que, por excepción, consentirían la centralización de esta concreta atribución ejecutiva sin acudir a mecanismos de colaboración, procede estimar la impugnación en este punto. En consecuencia, corresponde desestimar la impugnación de los arts. 31 y 32 RAI, salvo en el inciso "de la Dirección General y" del apartado 2 j) del art. 32, que declaramos inconstitucional". (FJ, 12).

100.- En consonancia con dicha resolución, no se recoge en la redacción del Proyecto el referido inciso, se sustituye la referencia a la Comisión Delegada por la de la Comisión Sectorial, y mantiene todo lo demás, por lo que los artículos 23 y 24 se acomodan al orden de competencias constitucional.

101.- En cuanto a las funciones de seguimiento y control de los organismos acreditados, el número primero del artículo 25 del texto proyectado, a diferencia del artículo 33 del Reglamento vigente, atribuye a las Entidades Públicas no solo las funciones de seguimiento y control respecto al funcionamiento general del organismo acreditado en el territorio de su Comunidad Autónoma, sino también las relativas a la actividad que desarrollen en el país de origen. Únicamente, para el desarrollo de estas últimas se coordinarán con la Dirección General, que trasladará las solicitudes de colaboración de las Entidades Públicas a la Dirección General encargada de asuntos consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en tanto que el texto del Decreto actual establecía que la Dirección General, en colaboración con la Dirección General encargada de asuntos consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ejercerá las funciones de seguimiento y control en relación con la actividad que desarrollen dichos organismos acreditados en el país de origen. En cuanto al número segundo del precepto, presenta una redacción igual al artículo 33.2 del Decreto vigente, atribuyendo a las Entidades Públicas que hayan tramitado o estén tramitando un expediente de adopción, el seguimiento y control del organismo acreditado que haya llevado a cabo la tramitación de dicho expediente de adopción.

102.- Conforme al marco distribucional de competencias se desarrolla, de este modo, la previsión contenida en el apartado octavo del artículo 7 LAI, conforme al cual *"Para el seguimiento y control de los organismos acreditados se establecerá la correspondiente coordinación de la Administración General del Estado con las Entidades Públicas"*.



103.- El artículo 26 el texto proyectado tiene por objeto la creación y la regulación de la composición y funcionamiento de la Comisión Técnica de Seguimiento y Control, que en su número primero se configura como el organismo adscrito a la Comisión Sectorial a través del cual se llevará a cabo la función de coordinación de las actuaciones de seguimiento y control de los organismos acreditados, estableciéndose su composición en el número segundo donde tienen cabida no solo representantes de la Administración General del Estado, sino también de las Entidades Públicas, las funciones de la misma en el número tercero, regulando el número cuarto el establecimiento de un sistema de calidad para realizar una valoración objetiva y continuada del servicio prestado por los organismos acreditados, en su número quinto se contempla la competencia para proponer orientaciones o recomendaciones mínimas y comunes acerca de la periodicidad y las condiciones de una auditoría externa por una empresa independiente, y regulando en el número sexto su funcionamiento y la posibilidad de solicitar información sobre aspectos relacionados con el funcionamiento de las entidades de intermediación. Esta Comisión Técnica actualmente viene prevista en términos similares en el artículo 34 RAI vigente, sin perjuicio de que el artículo 26 del texto proyectado sustituye las referencias a la Comisión Delegada por Comisión Sectorial, y enumera unas funciones genéricas en su apartado tercero en relación con (i) la coordinación de las actuaciones de las Entidades Públicas, (ii) el establecimiento de los requisitos y condiciones de funcionamiento del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e incidencias, (iii) el estudio de la información relativa al control de los aspectos económicos y financieros de los organismos acreditados, llevado a cabo por las Entidades Públicas, (iv) la coordinación sobre la valoración de la calidad ofrecida por los organismos acreditados, llevada a cabo por las Entidades Públicas, con la colaboración de la Dirección General y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, (v) el análisis de documentos e investigaciones, relacionados con el funcionamiento de las entidades de intermediación, así como la emisión de informes, y (vi) cualesquiera otras funciones relacionadas con el seguimiento y control de los organismos acreditados que le encomiende la Comisión Sectorial. Además, a pesar de que no fue declarada la inconstitucionalidad del artículo 34 RAI por el Tribunal Constitucional, en el nuevo texto se matizan más sus competencias relativas a la auditoría respecto de la que ahora la Comisión Técnica solo propone orientaciones o recomendaciones, pero no establece un plan de auditorías como se regula en el RAI vigente.



104.- Los artículos 27 y 28 del Proyecto regulan, en términos similares a cómo lo hacen los concordantes del RAI vigente (artículos 35 y 36), el procedimiento para el desarrollo de las funciones de seguimiento y control y las actuaciones de los organismos acreditados para su supervisión, respectivamente. Su impugnación fue desestimada por el Tribunal Constitucional (FJ 13, STC 36/2021, de 18 de febrero).

105.- Empero, es importante señalar que, en el procedimiento, las competencias que actualmente vienen conferidas a la Dirección General ahora se atribuyen a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control o a la Entidad Pública, en algunos casos previa solicitud de la Dirección General, con lo que se da más protagonismo a las Comunidades Autónomas en este punto.

106.- Lo mismo cabe decir de las actuaciones de los organismos acreditados para su supervisión, donde incluso se cambia la competencia relativa al envío de información por parte de los organismos acreditados, de manera que ahora se han de enviar a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control, en tanto que el Texto Propyectado establece que se ha de enviar a la Entidad Pública; e, igualmente, la competencia relativa al requerimiento al organismo acreditado de toda la documentación relacionada su actividad y, en particular, la acreditación del cumplimiento de la obligación establecida en el Título V, capítulo II, de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia frente a la violencia, que ahora corresponde a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control, en el Proyecto se otorga a la Entidad Pública.

107.- En este punto, impugnados ante el Tribunal Constitucional los artículos 33.1 (funciones de seguimiento y control), 34 (Comisión Técnica de Seguimiento y Control), 35.1, 2, 4 y 5 (procedimiento para el desarrollo de las funciones de seguimiento y control encomendadas a la Dirección General y a las Entidades Públicas), y 36.1 y 2 (actuaciones de los organismos acreditados para su supervisión) del RAI vigente por atribuir a órganos estatales la función de control y seguimiento de los organismos acreditados, el Tribunal Constitucional en la sentencia 36/2021, de 18 de febrero mencionada, parte de que el art. 33.1 RAI deslinda las funciones de seguimiento y control de los organismos acreditados en función del lugar de desarrollo de su actividad, atribuyendo dicha función a las Comunidades Autónomas -respecto del funcionamiento general del organismo en el territorio en el que tenga su sede-, y al Estado -respecto de la actividad que desarrollen en el país de origen-. Añade que dicho régimen de control dual



deriva del art. 7.2 LAI, párrafo primero, que en su segundo inciso atribuye a la Administración General del Estado el "control y seguimiento [de los organismos acreditados] respecto a las actividades de intermediación que vayan a desarrollar en el país de origen de los menores". Entiende que *"...La atribución de esta función ejecutiva al Estado desborda una vez más la función de coordinación, que habilita al Estado para regular y coordinar las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado (STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 6)... La actividad de seguimiento y control de los organismos acreditados no compromete per se ninguna de las facultades que corresponden al Estado en virtud de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales... En suma, se trata de un ámbito en el que, sin invadir las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas, el Estado puede proyectar con naturalidad su competencia de coordinación, y en el que, además, las comunidades autónomas pueden solicitar de los órganos del Servicio Exterior del Estado el apoyo necesario a sus iniciativas (art. 14.3 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, y STC 85/2016, FJ 7).*

Al desbordar esta delimitación, el art. 7.2 LAI, párrafo primero, es inconstitucional y nulo en el inciso que atribuye al Estado el seguimiento y control de los organismos acreditados respecto de sus actividades de intermediación en el país de origen" (FJ, 13).

108.- En base a lo anterior, el Tribunal Constitucional, en el FJ 13 de la sentencia referida, estima que incurren en vulneración de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales y protección de menores no solo los artículos 15 (referencias al órgano estatal contenidas en sus apartados d), f), g), h), i) y v), que especifican determinadas obligaciones de información de los organismos acreditados) y 29 e) (obligación del organismo al que se le haya retirado la acreditación de dar cuenta de las liquidaciones efectuadas), cuya inconstitucionalidad ya había sido también estimada en el fundamento jurídico 10 por otros motivos más arriba expuestos, sino también el artículo 33.1 RAI vigente (funciones de seguimiento y control de la actividad desarrollada por los organismos acreditados en el país de origen). Sin embargo, estima que no son inconstitucionales los artículos 34 (Comisión Técnica de Seguimiento y Control), 35 (procedimiento para el desarrollo de las funciones de seguimiento y control encomendadas a la Dirección General y a las Entidades Públicas), y 36 (actuaciones de los organismos acreditados para su supervisión), y ello por cuanto *"El art. 34 constituye una Comisión técnica de*



seguimiento y control, con la función de coordinar las actuaciones de los organismos acreditados. Tanto su composición, en la que participan todas las comunidades autónomas con peso mayoritario (apartado 2), como las decisiones encomendadas a la misma -establecer un sistema de calidad para realizar una valoración objetiva y continuada de los organismos acreditados, y un plan de auditorías- responde a un correcto ejercicio de la competencia estatal de coordinación, en cuanto facilitan la acción conjunta de los entes coordinados, sin menoscabo o invasión de las competencias autonómicas. Tampoco es ajeno a las medidas de coordinación constitucionalmente admisibles lo dispuesto en el art. 35, cuyos apartados 1, 2 y 4 recogen instrumentos idóneos para facilitar el intercambio de información entre el Estado y las comunidades autónomas. Ni desborda el ámbito de la competencia estatal lo dispuesto en el apartado 5, que atribuye al órgano estatal una facultad de mera iniciativa o propuesta a efectos de retirar la acreditación de un organismo en caso de pérdida de idoneidad, pérdida de la acreditación en el país de origen o incumplimiento de sus obligaciones. Por último, el art. 36.1, que fija obligaciones de los organismos acreditados para facilitar su correcta supervisión, coordinada a través de la Comisión técnica regulada en el art. 34, tampoco excede de las medidas de homogeneización que puede establecer el Estado en ejercicio de su competencia”.

109.- Pues bien, los artículos 26, 27 y 28 del Proyecto prácticamente tienen la misma redacción que los artículos. 34, 35 y 36 del RAI actual, respecto de los cuales el Tribunal Constitucional estimó que no desbordaban las competencias autonómicas, pero además son más respetuosos con las competencias de las Comunidades Autónomas, toda vez que, como se expuso, la Comisión Técnica de Seguimiento y Control ya no establece el plan de auditorías sino que solo propone orientaciones o recomendaciones (artículo 26); en el procedimiento para el desarrollo de las funciones de seguimiento y control las competencias que actualmente vienen conferidas a la Dirección General ahora se atribuyen a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control o a la Entidad Pública, en algunos casos previa solicitud de la Dirección General; y, finalmente, en relación a la actuación de los organismos acreditados para su supervisión, se atribuyen a la Entidad Pública las competencias que antes venían otorgadas a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control.

110.- En otro orden de cosas, el artículo 33 del RAI vigente y que fue declarado inconstitucional en su número primero, tiene ahora su concordante en el artículo 25 del texto proyectado, el cual suprime cualquier referencia competencial en el seguimiento y control de los organismos acreditados a la



Dirección General, salvo la coordinación que las Entidades Públicas han de tener con la misma, Dirección General que traslada únicamente las solicitudes de colaboración de dichas Entidades a la Dirección General encargada de asuntos consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

111.- Consecuentemente, con dicha redacción el Proyecto respeta adecuadamente el orden de competencias constitucional, lo que merece una valoración positiva. Cumple decir, a mayor abundamiento, que en este punto, en el informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional, aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en fecha 25 de enero de 2018, se ponía de manifiesto la necesidad de que se precisasen las funciones de la Comisión Técnica, reconduciéndolas a las estrictamente de coordinación de las actividades de control y seguimiento, deslindándolas de estas para evitar que se soslaye la competencia que, en este punto, y en sus respectivos ámbitos, se atribuye en exclusividad a las Entidades Públicas y a la Administración del Estado, lo que el artículo 26.3 del actual Proyecto plasma adecuadamente, mereciendo una valoración positiva.

f) Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias.

112.- El artículo 7.2 in fine LAI dispone que en la Administración General del Estado existirá un registro público nacional específico de organismos acreditados, cuyo funcionamiento será objeto de desarrollo reglamentario. El artículo 8.3 LAI, por su parte, establece que "Para el exclusivo cumplimiento de las competencias establecidas en los artículos 5.1 j) [informar preceptivamente a la Administración General del Estado sobre la acreditación de los organismos, así como controlar, inspeccionar y elaborar las directrices de seguimiento de los organismos que tengan su sede en el ámbito territorial de la respectiva Entidad Pública para aquellas actividades de intermediación que se lleven a cabo en su territorio] y 7.2 [el control y seguimiento por parte de la Administración estatal de los organismos acreditados respecto de las actividades de intermediación que vayan a desarrollar en el país de origen de los menores, número ahora declarado inconstitucional], la Administración General del Estado y las Entidades Públicas llevarán un registro de las reclamaciones y de incidencias sobre procesos de adopción internacional, cuyo funcionamiento será objeto de desarrollo reglamentario".



113.- El Reglamento proyectado destina su capítulo VI, que reza "Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias", al desarrollo reglamentario de las señaladas previsiones legales. A tal efecto, en su artículo 29, como lo hace el artículo 37 del RAI vigente, dispone la creación del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e incidencias, que será único para todo el territorio nacional, con adscripción y dependencia de la Dirección General, y que estará organizado en dos secciones, la primera de las cuales contendrá el registro de organismos acreditados, y la segunda el registro de reclamaciones e incidencias.

114.- El artículo 30 del texto proyectado contempla la Sección primera relativa al Registro de Organismos Acreditados, y el artículo 31 está dedicado a la Sección segunda referente al Registro de Reclamaciones e Incidencias, que tienen sus concordantes en los artículos 38 y 39, respectivamente, del RAI vigente.

115.- También estos artículos fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional y resuelta su impugnación en la STC 36/2021, de 18 de febrero. Concretamente se impugnaron los apartados 2 y 4 del artículo 38 y 3 b), 4.c) y 4.e) del artículo 39, toda vez que, sin cuestionar la existencia de un registro nacional, se reprochaba a estos preceptos la atribución a órganos estatales de facultades de gestión del registro, sin que las correspondientes inscripciones deriven de las comunicaciones de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

116.- Declara el Tribunal Constitucional en la sentencia 36/2021, de 18 de febrero, que *«Es doctrina constitucional consolidada que "el Estado puede establecer los registros administrativos que estime necesarios para ejercer sus competencias, distintas de la prevista en el artículo 149.1.8 CE, si bien al regular el régimen jurídico de esos registros deberá respetar las competencias de ejecución que hayan asumido las Comunidades Autónomas en relación con esa materia (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 6; 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 3 y 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, entre otras)... Las previsiones legales relativas a un registro público nacional específico de organismos acreditados (art. 7.2, párrafo segundo LAI) y de un registro de reclamaciones e incidencias sobre procesos de adopción, a llevar por la Administración General del Estado y las comunidades autónomas (art. 8.3 LAI), encajan sin dificultad en la doctrina transcrita.*

Sin embargo, de la misma doctrina se deduce que incurren en vulneración de las competencias autonómicas los siguientes preceptos del RAI:



- Art. 38.2: *Prevé la inscripción de oficio de los organismos acreditados en España por el órgano estatal. Reproduce la vulneración competencial apreciada en el fundamento jurídico 9.c). La consiguiente estimación de esta impugnación no se extiende al inciso final del precepto, que exige para la inscripción que dichos organismos hayan sido, además, autorizados en el país de origen por las autoridades competentes. Se trata de un requisito que responde a la necesidad de garantizar la regularidad de los procesos de adopción internacional en los países de origen de los menores, previsto por lo demás en el art. 12 del Convenio de La Haya de 1993.*

- Art. 38.4: *Establece la obligación de los organismos acreditados de comunicar directamente al órgano estatal cualquier variación de los datos que constan en los correspondientes asientos registrales. Como ha quedado razonado en el fundamento jurídico 13, al ser competentes las comunidades autónomas para el seguimiento y control de los organismos acreditados, son aquellas las que deben recibir esta información y comunicarla al registro nacional para su correspondiente reflejo registral.*

- Art. 39.3.b): *La comunicación de la comunidad autónoma al órgano estatal de las gestiones y medidas adoptadas ante el incumplimiento por un organismo acreditado de sus obligaciones, como consecuencia de una reclamación o incidencia, no incurre en vulneración competencial, salvo en el inciso final, que remite a lo dispuesto en el art. 28 RAI en relación con la retirada de la acreditación, y que ya ha sido examinado en el fundamento jurídico 9.c).*

- Art. 39.4.c): *Vulnera la competencia autonómica únicamente en cuanto dispone que las reclamaciones o incidencias presentadas directamente ante los organismos acreditados serán remitidas por estos al órgano estatal, al objeto de realizar el correspondiente asiento registral.*

- Art. 39.4.e): *La vulneración competencial deriva una vez más de su conexión con el art. 28 RAI, al atribuir al órgano estatal la iniciación de oficio de un expediente contradictorio a efectos de la retirada de la acreditación"». (FJ, 15).*

117.- En la nueva regulación del texto proyectado (artículos 30 y 31) se suprimen todas las referencias que en los mencionados preceptos se hacían al organismo estatal sustituyéndolas por las correspondientes a la Entidad Pública, por lo que se adaptan adecuadamente a las competencias diseñadas constitucionalmente.

118.- En otro orden de cosas, advierte que, al regular la sección segunda del Registro (artículo 31), relativa al registro de reclamaciones e incidencias, el titular de la potestad reglamentaria refiere su objeto a la anotación de



aquellas que formulen los usuarios de los organismos de intermediación en relación con los servicios prestados por los mismos, tanto en España como en el país de origen, así como la estimación o desestimación de la reclamación o incidencia comunicada, lo que no cohonesta bien con el ámbito material de la competencia de la Administración General del Estado en lo que concierne a las funciones de control y seguimiento de las actividades de los organismos acreditados para la intermediación en la adopción internacional, dejando a salvo la que corresponde a las Entidades Públicas autonómicas sobre esta materia, y la que, con arreglo a dicha competencia, les corresponde en punto a la organización y funcionamiento del registro de reclamaciones e incidencias referidas a las actuaciones de los organismos acreditados desarrolladas en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma. En este sentido, como declara la STC 36/2021, de 18 de febrero, (FJ,15), el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas en la materia, pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad normativa para la creación de un registro único, estas otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible. Consecuentemente, se sugiere al prelegislador, para el mejor acomodo al orden competencial constitucionalmente establecido, que la redacción del precepto precise que las funciones del registro que le corresponden a la Administración General del Estado lo son sin perjuicio de las funciones ejecutivas correspondientes, según el marco constitucional, a las Comunidades Autónomas y, por ende, a las Entidades Públicas, debiendo aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas en la materia.

119.- Por lo demás, se confiere a la sección primera carácter público, general y gratuito (artículo 30.1), en tanto que el acceso a la segunda se encuentra restringido a las personas que formulen la reclamación o incidencia, los organismos destinatarios de las mismas, las Entidades Públicas competentes en materia de adopción internacional, las oficinas o secciones consulares españolas de los países de origen, así como los miembros de la Comisión Técnica de Seguimiento y Control del organismo acreditado, estableciendo, asimismo, que el acceso a los datos inscritos en la sección segunda del registro y su posterior tratamiento, se llevará a cabo de conformidad con las previsiones contenidas al respecto en la normativa en materia de protección de datos personales, esto es, tanto al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y



a la libre circulación de estos datos, y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, así como, en su caso, a la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

120.- El texto reglamentario proyectado se ha hecho eco en este punto de las recomendaciones de la Abogacía del Estado contenidas en su informe de 11 de septiembre de 2017. La limitación del acceso a la sección segunda del Registro se muestra proporcionada y es acorde con su carácter instrumental para el ejercicio de las funciones de seguimiento y control de los organismos acreditados que corresponden a la Administración General del Estado, y es adecuada y oportuna la salvaguardia relativa a la sujeción a la legislación de protección de datos de carácter personal en lo atinente a los datos inscritos de los titulares que están amparados por dicha normativa.

VI.- CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Proyecto de Real Decreto objeto de informe constituye el instrumento normativo que ha de servir para la aprobación del futuro Reglamento de Adopción Internacional, que sustituirá al actual Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional, y cuyo título habilitante se encuentra en la LAI, en la redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, bien en aquellas disposiciones legales que contemplan el desarrollo reglamentario de los preceptos que constituyen su objeto (v. gr., los artículos 4.5, último párrafo, 7.2 segundo párrafo, 4, 5, 6, 8 y 10, y 8.2 y 3 LAI), bien en la Disposición Final Decimoctava de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que modificó, entre otras leyes, la LAI, y por virtud de la cual se autoriza al Gobierno para llevar a cabo las modificaciones y desarrollos reglamentarios que sean precisos para la aplicación de la Ley.

Y todo ello teniendo en cuenta que la sentencia del Tribunal Constitucional 36/2021, de 18 de febrero, Rec. 4088/2021, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo primero del artículo 7.2 LAI por atribuir a la Administración General del Estado, en los términos y con el procedimiento que reglamentariamente se establezca, la acreditación de los organismos para la intermediación internacional; del artículo 7.7, inciso "La Administración General del Estado, a iniciativa propia o a propuesta de las Entidades Públicas



en su ámbito territorial", por atribuir seguimiento y control de los organismos acreditados a la Administración General del Estado; y del artículo 8.1, inciso "que se encuentre acreditado por la Administración General del Estado" de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, por invadir las competencias autonómicas de ejecución en materia de servicios sociales y protección de menores referente a la relación de las personas que se ofrecen para la adopción y los organismos acreditados. Por ello, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes apartados y preceptos del Reglamento de Adopción Internacional aprobado por RD 165/2019, de 22 marzo (RAI): artículos 13 a 30, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 9 c), 10 y 13 b); artículo 32, apartado 2 j), inciso "de la Dirección General y"; artículo 33.1; artículo 38.2, inciso "por la Dirección General"; artículo 38.4, inciso "a la Dirección General"; artículo 39.3.b), inciso "para que pueda proceder, en su caso, a la aplicación de lo establecido en el artículo 28"; artículo 39.4.c), inciso "los organismos de intermediación o"; artículo 39.4.e), inciso "la Dirección General"; y de la disposición transitoria única, apartados 1, 2 y 3.

Tal es, por tanto, el marco legal a partir del cual se ha de llevar a cabo el desarrollo reglamentario, que encuentra por lo demás su base en los mismos títulos competenciales que han servido para dictar la LAI y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, dictándose al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.3.^a y 149.1.8.^a de la Constitución Española, que establecen respectivamente la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y para dictar la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.

SEGUNDA.- El Proyecto del Reglamento que se informa, que goza de suficiente cobertura legal, parte, por tanto, de esta configuración del marco de competencias de la Administración del Estado y de las Entidades Públicas autonómicas, conforme al cual corresponde a la Administración estatal: i) la iniciación de la tramitación de las adopciones con cada país de origen de los menores, así como la suspensión o paralización de las mismas (artículo 4.1 LAI); ii) determinar, en colaboración con las Entidades Públicas, el número de expedientes de adopción internacional que se remitirán anualmente a cada país de origen de los menores (artículo 4.5 LAI); iii) establecer un número máximo de organismos acreditados para la intermediación en un país concreto, en función de las necesidades de adopción internacional en dicho país, las adopciones constituidas u otras cuestiones sobre la previsión de



posibilidades de adopción internacional en el mismo (artículo 7.6 LAI); iv) homologar el modelo básico del contrato de intermediación a suscribir entre los organismos acreditados y las personas que se ofrecen para la adopción, “en la forma que se determine reglamentariamente” (artículo 8.2 LAI); y v) crear y regular un registro nacional de organismos acreditados y de reclamaciones e incidencias, “cuyo funcionamiento será objeto de desarrollo reglamentario” (artículo 8.4 LAI).

TERCERA. - A partir de esta distribución competencial, el desarrollo reglamentario se articula en torno a las siguientes líneas generales:

1) La acreditación de los organismos por parte de las Comunidades Autónomas.

2) La articulación de la colaboración entre las distintas administraciones, principalmente, mediante dos mecanismos: a) Comisión Sectorial de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia , a la que se le atribuyen numerosas funciones en el ámbito de la adopción internacional, entre las que destacan la aprobación del modelo básico del contrato homologado entre el organismo de intermediación en adopción internacional y las personas que se ofrecen para la adopción; y b) Comisión Técnica de Seguimiento y Control en la que participará personal del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y Comunidades Autónomas.

3) Respecto al control y seguimiento de los organismos acreditados, la ley atribuye a las Comunidades Autónomas el control de las actividades del organismo en su territorio y a la Administración General del Estado el control y seguimiento de las actividades fuera del territorio nacional. Tras la reciente STC 36/2021, de 18 de febrero, ésta estima inconstitucional el control único de la Administración General del Estado fuera del territorio nacional, determinando que las Comunidades Autónomas son competentes para llevarlo a cabo coordinadamente con la Administración General del Estado. Por ello el proyecto de Real Decreto prevé: a) la obligatoriedad de los organismos acreditados de remitir periódicamente información sobre sus actividades a las Comunidades Autónomas; y b) la atribución a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control de la coordinación de las funciones de seguimiento y control de las distintas administraciones competentes en ámbito de sus competencias y de todas las reclamaciones o comunicaciones de incidencias que se hayan presentado en contra del organismo.



4) Decisión única para el inicio o suspensión de la tramitación de expedientes de adopción internacional con los países de origen. Esta es una competencia que la ley atribuye a la Administración General del Estado sin necesidad de desarrollo reglamentario, aunque sí es preciso el mismo para el establecimiento de cupos limitando el número de expedientes que se pueden remitir a un país.

5) Se crea el Registro de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias que permitirá disponer de toda la información relativa a las denuncias y quejas presentadas por las personas solicitantes u otros agentes sobre la actuación de los organismos en el país de origen facilitando en gran medida el seguimiento y control de los organismos acreditados.

CUARTA.- El Reglamento proyectado se mueve dentro del marco legal habilitante, desarrollando incluso aspectos que en el vigente RAI no se han contemplado y cuya cobertura viene dada por la Disposición final decimoctava de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, lo que fue criticado ya por este Consejo en informe al RAI aprobado por acuerdo del Pleno de fecha 25 de enero de 2018, contemplándose ahora la forma de hacer efectivo el derecho a conocer los orígenes biológicos mediante el asesoramiento, la ayuda y la mediación de los servicios especializados de la Entidad Pública, los organismos acreditados o entidades autorizadas para tal fin, y de llevar a cabo la correlativa obligación de las Entidades Públicas –y no solo los organismos acreditados- de asegurar la conservación de la información relativa a los orígenes del adoptando, en particular la información respecto de la identidad de sus progenitores, así como la historia médica del niño y de su familia (artículo 12 LAI), pues entre las funciones de los organismos acreditados para la intermediación en la adopción internacional en España se recoge en el artículo 12.10º *"Colaborar con las Entidades Públicas competentes para el ejercicio del derecho de las personas adoptadas a conocer sus orígenes biológicos"*, y entre sus obligaciones se positiva expresamente en el artículo 14, f) *"Guardar y garantizar el secreto profesional de la información y la protección de datos sobre las personas que se ofrecen para la adopción, las familias biológicas y las personas menores de edad adoptadas"*, lo que merece juicio favorable.

No obstante lo anterior, se aprecia la necesidad de perfilar mejor el marco de colaboración y cooperación de las Entidades Públicas así como sus funciones de coordinación en aquellos ámbitos en los que dichas funciones se



contemplan, como sucede a la hora de fijar los criterios homogéneos de valoración de la idoneidad de los adoptantes (artículo 10.2, in fine, LAI).

QUINTA. - El artículo 2 del Proyecto describe los sujetos concernidos por el Reglamento en términos similares a cómo lo hace el actual RAI, entre los cuales se encuentra la Comisión Sectorial de Infancia y Adolescencia de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, adscrita al Ministerio con competencia en materia de infancia, que viene a sustituir a la Comisión Delegada regulada en el vigente RAI. El Proyecto reserva a esta Comisión importantes funciones en esta fase administrativa de la adopción internacional, que en unos casos tienen carácter deliberativo o consultivo y en otros casos tienen carácter decisorio, estableciendo en el apartado b) del artículo 2 que *"La composición y funciones de esta Comisión se regirán por lo establecido en el Reglamento de la citada Conferencia Sectorial"*. En definitiva, el Proyecto se remite a la Resolución de 10 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, por la que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento. Se considera que la remisión efectuada por la norma cumple con el objetivo de determinar la equilibrada y plural composición de la Comisión Sectorial, sus funciones y funcionamiento, de singular relevancia en el procedimiento administrativo de adopción internacional, lo que merece una consideración positiva.

Se observa, por otro lado, que el artículo 2 del Proyecto remite a una norma infrarreglamentaria la regulación de la composición y funciones de la Comisión Sectorial, cuando dichas normas están al albur de las contingencias organizativas que se puedan dar en el departamento ministerial correspondiente, sugiriéndose al prelegislador que incorpore en el texto del Proyecto unas bases mínimas que haya de respetar la norma infrarreglamentaria que regule esta materia con garantías de respeto del marco competencial constitucional y legalmente establecido.

SEXTA. - El artículo 3 recoge los principios generales de actuación de la Administración General del Estado y las Entidades Públicas, por un lado, y de los organismos acreditados, por otro, en términos prácticamente idénticos que el artículo 3 del vigente del RAI. En uno y otro caso se destaca el principio del interés superior de la persona menor de edad, proclamado en el artículo 2 LAI, cuyo apartado segundo dispone que la finalidad de la ley es proteger los derechos de los menores que van a ser adoptados, pero *"considerando también los de las personas que se ofrecen para la adopción y demás personas implicadas en el proceso de adopción internacional"*. Esta



consideración de los derechos de los adoptantes y de aquellas otras personas implicadas en el proceso de adopción, junto con el interés superior de la persona menor de edad, debería trasladarse asimismo a los principios generales de actuación contenidos en el artículo 3 del Proyecto y no solo en relación con la Administración General del Estado y las Entidades Públicas competentes donde se recoge expresamente en el párrafo último del número 1 del artículo 3, sino también en relación con los organismos acreditados, toda vez que el número 2 del artículo 3 no tiene similar previsión para los derechos de las personas que se ofrecen en adopción y demás personas implicadas en todo el proceso de adopción internacional. Además, dicho precepto actualiza la referencia "*interés superior del menor*" por la de "*interés superior de la persona menor de edad*" teniendo en cuenta Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, lo que ha de merecer una consideración favorable.

Cabe destacar que, el apartado b) del número 2 del artículo 3 relativo a los principios de actuación aplicables a los organismos acreditados y aplicable al régimen financiero, respeta convenientemente la interdicción de la obtención de beneficios financieros distintos de aquellos que fueran precisos para cubrir estrictamente los gastos necesarios de la intermediación, conforme a lo establecido en el artículo 6.6 LAI.

SÉPTIMA.- El artículo 4 se refiere a los acuerdos bilaterales de carácter administrativo en materia de adopción internacional, atribuyendo a la Administración General del Estado la competencia para la firma de acuerdos bilaterales de carácter administrativo para favorecer las relaciones recíprocas, entendiendo el Tribunal Constitucional en la sentencia 36/2021, de 18 de febrero, que la posibilidad, formulada en abstracto, de que el Estado suscriba algún acuerdo bilateral "para favorecer relaciones recíprocas" se sitúa claramente en la órbita de las "relaciones internacionales" y, por tanto, dentro del ámbito de sus atribuciones, por lo que la previsión recogida por el precepto del reglamento proyectado merece una valoración positiva al respetar el orden competencial constitucional.

OCTAVA. - Los artículos 5 y 6 del Proyecto regulan los procedimientos para el inicio, suspensión temporal o cierre de la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país, atribuyendo la competencia a la Administración General del Estado. La articulación del principio de colaboración de las Entidades Públicas derivado del artículo 4.1 LAI en la decisión de inicio, suspensión temporal o cierre de la tramitación de adopciones en el país de origen de las personas menores de edad, que se



contrae, en esencia, a funciones deliberativas y consultivas de las Entidades Públicas y a la Comisión Sectorial, se acomoda al marco competencial de acuerdo con la STC 36/2021, de 18 de febrero.

NOVENA. - El artículo 7 del Proyecto contempla las reglas comunes a los procedimientos de inicio y de suspensión o cierre de la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país. Corresponde a la Dirección General decidir, previa consulta a las Entidades Públicas, sobre los países en los que concurren las circunstancias previstas en el artículo 4.2 LAI (país inmerso en conflicto bélico o desastre natural, o sin autoridad específica que controle y garantice la adopción), que impiden la tramitación de ofrecimientos para la adopción, todo ello mediante resolución que se notifica y publica según lo establecido en el precepto, entendiendo el Tribunal Constitucional que ello incide o puede incidir de forma directa en la política exterior reservada al Estado, por lo que la regulación proyectada encaja en el artículo 149.1.3 CE, respeta la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la sentencia 36/2021, de 18 de febrero en relación al artículo 8 del RAI vigente entonces impugnado sobre la misma materia, y se adecúa al orden de competencias constitucional, no observándose objeción alguna.

DÉCIMA. - El artículo 8 del Proyecto contempla los criterios para el establecimiento del número máximo de expedientes que se tramitarán anualmente sustancialmente del mismo modo a como lo hace el artículo 9 del RAI vigente, que no fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional. El precepto desarrolla lo dispuesto en el apartado quinto, párrafo cuarto, del artículo 4 LAI, conforme al cual la distribución del número máximo de expedientes entre las Comunidades Autónomas y organismos acreditados se fijará por acuerdo con las Entidades Públicas. Esta participación de las Entidades Públicas autonómicas puede verse colmada mediante la atribución a la Comisión Sectorial de la competencia para aprobar la distribución del número máximo de expedientes, conforme a lo establecido en el artículo 10 del Proyecto, en el entendido de que dicha Comisión habrá de estar integrada con representantes de las Entidades Públicas.

DECIMOPRIMERA. - Los artículos 9 y 10 del Proyecto regulan el procedimiento para establecer el número máximo de expedientes de adopción internacional que se tramitarán anualmente con cada país de origen, y la distribución del número total resultante entre las Comunidades Autónomas y los organismos acreditados, que recogen una similar regulación a la prevista en los artículos 10 y 11 RAI vigente, impugnado ante el Tribunal Constitucional. La demanda ante el Tribunal Constitucional discutía la



competencia estatal tanto para aprobar el procedimiento y los criterios que rigen estas decisiones, como por atribuir las mismas al órgano estatal o a la Comisión delegada de servicios sociales. El Tribunal Constitucional entendió que no merecían reproche alguno los mecanismos de intercambio de información recíproca entre el Estado y las Comunidades Autónomas a efectos de determinar el número máximo de expedientes de adopción internacional que se tramitarán anualmente con cada país de origen y que venían recogidos en el artículo 10 RAI, apartados 1, 2 y 4; entendió, asimismo, que la configuración de los apartados 3 y 4 del mismo precepto, en cuanto determinan que el órgano estatal establecerá anualmente el número de nuevos expedientes con cada país de origen, así como sus eventuales modificaciones, en función de los cambios que se pudieran producir en el país de origen, o de la evolución de las adopciones, que viene precedida de la consulta a la Comisión Delegada de Servicios Sociales, se acomodaba al orden constitucional, toda vez que se trata de un órgano y un procedimiento idóneos para articular la adopción de esta medida de coordinación, y ello a tenor de la regulación de su composición y funcionamiento prevista en la Resolución de 25 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, por la que se publicaba el Reglamento interno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En la redacción del texto proyectado, únicamente las referencias a la Comisión Delegada se sustituyen por las de la Comisión Sectorial; el régimen de composición y funcionamiento de la mencionada Comisión Sectorial está regulado en el artículo 2 b) del Proyecto, que ahora se contiene en la Resolución de 10 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, por la que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento, que la configura en su composición como un órgano plural, estableciendo un procedimiento idóneo para articular la adopción de esta medida de coordinación con una composición prácticamente idéntica a la que tenía la Comisión Delegada, haciendo posible una acción conjunta e integrada que requiere de la decisión mayoritaria de sus miembros, todo lo cual merece una valoración positiva al acomodarse al orden constitucional establecido; todo lo cual se dice sin perjuicio de traer a colación lo consignado en el último párrafo de la conclusión sexta.

DECIMOSEGUNDA.- El artículo 11 del Proyecto, en términos similares al artículo 12 del RAI en vigor, regula el ámbito de actuación de los organismos acreditados, que se extiende a todo el territorio nacional y a todos los que,



residiendo habitualmente en España, se ofrezcan para la adopción (artículo 11.1), y en cuanto a su actuación en el extranjero, al país o países para los que hayan sido acreditados (artículo 11.2); y materialmente, se extiende a las actividades de intermediación señaladas en la resolución de acreditación, que configura, por tanto, el marco dentro del que ha de desarrollarse la actividad del organismo (artículo 11.3), sin perjuicio de que puedan tener dentro de sus fines y actividades la prestación de otros servicios sociales y de protección a la infancia, siempre que la actividad de intermediación en la adopción internacional esté claramente identificada, diferenciada y separada del resto de sus actividades, especialmente por lo que se refiere a sus estatutos, estructura organizativa y contabilidad (artículo 11.4). El número 5 del artículo 11, que establece la competencia de los organismos acreditados y de las Entidades Públicas competentes para realizar las actividades de intermediación en la adopción internacional, recoge la observación que ya efectuó este Consejo en informe al Proyecto del RAI vigente, aprobado por el Pleno de fecha 28 de enero de 2018, incluyendo no solo a los organismos acreditados sino también a las Entidades Públicas competentes, pues el texto proyectado en su día no recogía a las segundas, derivando dicha competencia del artículo 6.2 LAI.

El desarrollo de la actividad de los organismos acreditados en todo el territorio nacional actuando así en los expedientes de adopción que se tramiten ante cualquier Comunidad Autónoma, sin necesidad de que esta intervenga en el procedimiento de acreditación, responde a un estándar normativo común o equivalente, resultante del Derecho Internacional y la legislación estatal, que permite asignar eficacia extraterritorial a la acreditación de organismos de intermediación acordada por una Comunidad Autónoma, sin por ello vulnerar la autonomía de las Comunidades restantes, lo que así fue declarado por el Tribunal Constitucional en la sentencia 36/2021, de 18 de febrero.

Lo expuesto merece una consideración positiva por ser la regulación respetuosa con el orden de competencias constitucional.

DECIMOTERCERA.- Los artículos 12 y 13 del Proyecto desarrollan las funciones que los organismos acreditados tienen atribuidas y lo hacen respetando el contenido de las asignadas legalmente (artículos 6.3 y 12 LAI), diferenciando convenientemente las propias a desarrollar en España (artículo 12) y las que han de llevarse a cabo en los países de origen (artículo 13); el artículo 14 desarrolla, por su parte, las obligaciones de los organismos acreditados, funciones y obligaciones que se regulan de un modo genérico y se establecen "sin perjuicio de lo establecido en la normativa autonómica vigente", siendo continua referencia en ambos casos a las Entidades Públicas,



lo que se valora positivamente por ser un reflejo de la STC 36/2021 al ser un reflejo del marco competencial diseñado constitucional y legalmente.

Interesa destacar que entre las obligaciones que corresponden a los organismos acreditados, la letra g) del artículo 14 se refiere a garantizar el cumplimiento de los deberes inherentes al personal y miembros de los órganos de gobierno y representación de los mismos y, en especial, solicitar de todo su personal, cualquiera que sea la naturaleza de su relación orgánica, laboral o de colaboración, la acreditación de no haber sido condenado por sentencia firme por algún delito contra la libertad e indemnidad sexual, así como por trata de seres humanos, en los términos previstos en el Título V, capítulo II, de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia frente a la violencia, mediante la aportación de una certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales.

Se echa en falta, sin embargo, el desarrollo reglamentario de la previsión de evaluación de los profesionales por parte de la Administración General del Estado que se contiene en el último inciso del número cuarto del artículo 7 LAI, por lo que sería aconsejable que se contemplara en el Reglamento proyectado.

DECIMOCUARTA. - El artículo 15 del texto proyectado, en sintonía con lo resuelto por el Tribunal Constitucional, regula los criterios para el establecimiento de los organismos acreditados. Su redacción coincide sustancialmente con la correspondiente al artículo 17 del Decreto vigente en su número primero, pero la Dirección General ahora establece el número máximo de organismos de intermediación internacional que podrán trabajar en cada uno de los países de origen y no únicamente determina la conveniencia de acreditar o de limitar el número de organismos como establece el Decreto actual, articulándose las competencias autonómicas no solo a través de la previa consulta a la Conferencia Sectorial, sino también a través de la notificación a las Entidades Públicas competentes, todo ello por ser plenamente compatible con el orden de competencias el art. 7.6 LAI, que prevé la colaboración estatal y autonómica para establecer el número máximo de organismos acreditados para la intermediación en un país concreto, dado que el establecimiento de este número máximo requiere arbitrar una coordinación que, sin sustituir a los titulares de las competencias coordinadas, favorezca una decisión conjunta. (FJ 9, STC 36/2021, de 18 de febrero).



DECIMOQUINTA. - El artículo 16 regula el procedimiento para el establecimiento del número de organismos susceptibles de acreditación, a través de un mecanismo en el que se coordinan las competencias estatales y autonómicas. Es siempre la Entidad Pública (Administración Autónoma) la que acredita a los organismos, a salvo de que exista un número que rebase el establecido por la Administración General del Estado, en cuyo caso es la Conferencia Sectorial la que decide y si no hay acuerdo, el Proyecto desarrolla lo previsto en el artículo. 7.5 LAI, correspondiendo a la Administración General del Estado la comunicación del número máximo de organismos a acreditar, e interviniendo ambas administraciones en distintas fases del procedimiento a través de la Conferencia Sectorial, que es informada del número máximo de organismos a acreditar, decide en caso de que haya varios organismos salvo que no haya acuerdo (remitiéndose, en este caso, las valoraciones e informes de los organismos a la autoridad central del país de origen, conforme al artículo 7.5 de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre), o solicita informes, incluso de las Entidades Públicas.

Es de reseñar que, a diferencia del Decreto vigente, se han determinado los criterios generales de valoración conforme a los cuales habrá de resolverse el concurso, lo que es oportuno a efectos de decisión en el seno de la Conferencia Sectorial, por más que puedan concretarse posteriormente en las bases que han de regirlo.

DECIMOSEXTA. - Se aprecia que en los artículos 15 y 16 del Proyecto se hace referencia a la "Conferencia Sectorial", en lugar a la Comisión Sectorial, siendo dos órganos distintos, estimándose adecuado modificar la referencia a la "Conferencia Sectorial" por la de la "Comisión Sectorial".

DECIMOSÉPTIMA.- El artículo 17 regula el traspaso de expedientes entre organismos acreditados, que se efectuará *"previa información a la Entidad Pública del lugar de residencia de las personas que se ofrecen para la adopción"* y *"sin perjuicio de lo establecido en la normativa autonómica que resulte de aplicación, debiendo cumplir el organismo con el que se inició la tramitación del expediente las obligaciones establecidas en la normativa autonómica para la resolución del contrato firmado con las personas que se ofrecen para la adopción"*.

DECIMOCTAVA.- El artículo 18 regula los requisitos generales para la acreditación en términos similares al artículo 10 RAI vigente añadiendo estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, disponer un plan financiero que permita asumir las obligaciones



adquiridas, llevar una contabilidad de acuerdo con lo que se establezca en el plan de contabilidad para las entidades sin fines lucrativos y disponer de una sede en España con la dotación material necesaria para garantizar la adecuada atención a las familias, todo ello, *"sin perjuicio de lo establecido en la normativa autonómica vigente"*.

DECIMONOVENA. - El artículo 19 regula el procedimiento de acreditación, que deberá realizarse *"...por el procedimiento establecido en la normativa vigente de la Comunidad Autónoma donde el organismo tenga establecida su sede social. Dicha Comunidad Autónoma será la única a la que éste podrá dirigir la solicitud de acreditación"*.

VIGÉSIMA.- El artículo 20 del texto proyectado regula la resolución de la acreditación en términos similares a cómo lo hace el artículo 25 RAI, pero atribuyendo la competencia a la Entidad Pública; únicamente se atribuye a la Dirección General la comunicación a la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, del nombre y domicilio de los organismos acreditados por las Entidades Públicas, previo traslado de la información correspondiente por parte de estas, tras seguir el procedimiento establecido en el artículo 30.2.

VIGESIMOPRIMERA.- El artículo 21 del Proyecto atribuye a la Entidad Pública la competencia para la retirada y suspensión temporal de la acreditación en los supuestos establecidos en la normativa autonómica vigente y, en cualquier caso, cuando se dé uno de los tres supuestos previstos en la norma, es decir, cuando el organismo dejara de reunir los requisitos y condiciones exigidas, o no cumpliera las obligaciones y/o las funciones previstas en este reglamento o fuese inhabilitado por la autoridad competente del país de origen para el que estaba acreditado, correspondiendo únicamente a la Administración General del Estado la comunicación a la autoridad central del país de origen, así como a la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, la retirada de la acreditación a un organismo por parte de una Entidad Pública, previo traslado de la información correspondiente por parte de ésta, tras seguir el procedimiento establecido en el artículo 30.2.

VIGESIMOSEGUNDA. - El artículo 22 se refiere a los acuerdos de cooperación y fusión entre organismos acreditados, que han de comunicarse, no a la Dirección General como establecía el artículo 30 del RAI, sino a las Entidades Públicas donde cada uno tenga establecida su sede social, quien lo comunicará a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control -en la que



participan representantes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas-. También le corresponde a la Entidad Pública la acreditación del organismo que resulte de la fusión de otros dos, comunicándolo a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control, y correspondiendo únicamente a la Dirección General la comunicación a las autoridades competentes del país de origen, así como a la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, el nombre y domicilio social de este nuevo organismo, previo traslado de la información correspondiente por parte de la Entidad Pública que haya otorgado la acreditación y tras seguir el procedimiento de inscripción que le corresponde también a la Entidad Pública (artículo 30.2 del texto proyectado).

VIGESIMOTERCERA.- En cuanto a la homologación del modelo básico del contrato que habrán de suscribir los organismos acreditados y las personas que se ofrecen para la adopción (artículos 23 y 24), estos preceptos desarrollan el artículo 8.2 LAI, párrafo segundo, que dispone que el modelo básico de contrato que deben suscribir los adoptantes y los organismos acreditados para formalizar los servicios de intermediación de estos últimos, ha de ser previamente homologado por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en la forma que se determine reglamentariamente. El Proyecto reserva la aprobación de dicho modelo básico de contrato homologado a la Comisión Sectorial, con lo que de esta forma indirecta se respeta la participación conjunta de la Administración General del Estado y de las Entidades Públicas que prevé el artículo 8.2 LAI respecto de tal particular.

El contenido de dichos preceptos coincide con la regulación del Decreto vigente en sus artículos 31 y 32 -exceptuando que las referencias a la Comisión Delegada lo son ahora a la Comisión Sectorial-, preceptos que también fueron objeto de impugnación por ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña, habiéndose desestimado en la sentencia 36/2021, de 18 de febrero, la impugnación de tales artículos a salvo del inciso "de la Dirección General y" del número 2 apartado j) del artículo 32, que se declaró inconstitucional.

En consonancia con dicha resolución, no se recoge en la redacción del Proyecto el referido inciso, se sustituye la referencia a la Comisión Delegada por la de la Comisión Sectorial, y mantiene todo lo demás, por lo que los artículos 23 y 24 se acomodan al orden de competencias constitucional.



VIGESIMOCUARTA. - En cuanto a las funciones de seguimiento y control de los organismos acreditados, el número primero del artículo 25 del texto proyectado atribuye a las Entidades Públicas no solo las funciones de seguimiento y control respecto al funcionamiento general del organismo acreditado en el territorio de su comunidad autónoma, sino también las relativas a la actividad que desarrollen en el país de origen. Únicamente, para el desarrollo de estas últimas, se coordinarán con la Dirección General, que trasladará las solicitudes de colaboración de las Entidades Públicas a la Dirección General encargada de asuntos consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en tanto que el texto del Decreto actual establecía que la Dirección General, en colaboración con la Dirección General encargada de asuntos consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ejercerá las funciones de seguimiento y control en relación con la actividad que desarrollen dichos organismos acreditados en el país de origen. En cuanto al número segundo del precepto, presenta una redacción igual al artículo 33.2 del Decreto vigente, atribuyendo a las Entidades Públicas que hayan tramitado o estén tramitando un expediente de adopción, el seguimiento y control del organismo acreditado que haya llevado a cabo la tramitación de dicho expediente de adopción.

Se desarrolla, de este modo, la previsión contenida en el apartado octavo del artículo 7 LAI, conforme al cual *"Para el seguimiento y control de los organismos acreditados se establecerá la correspondiente coordinación de la Administración General del Estado con las Entidades Públicas"*.

VIGESIMOQUINTA.- El artículo 26 el texto proyectado tiene por objeto la creación y la regulación de la composición y funcionamiento de la Comisión Técnica de Seguimiento y Control, que en su número primero se configura como el organismo adscrito a la Comisión Sectorial a través del cual se llevará a cabo la función de coordinación de las actuaciones de seguimiento y control de los organismos acreditados, estableciéndose su composición en el número segundo donde tienen cabida no solo representantes de la Administración General del Estado, sino también de las Entidades Públicas, las funciones de la misma en el número tercero, regulando el número cuarto el establecimiento de un sistema de calidad para realizar una valoración objetiva y continuada del servicio prestado por los organismos acreditados, en su número quinto se contempla la competencia para proponer orientaciones o recomendaciones mínimas y comunes acerca de la periodicidad y las condiciones de una auditoría externa por una empresa independiente, y previendo en el número sexto su funcionamiento y la posibilidad de solicitar



información sobre aspectos relacionados con el funcionamiento de las entidades de intermediación. Esta Comisión Técnica actualmente viene regulada en términos similares en el artículo 34 RAI vigente, sin perjuicio de que el artículo 26 del texto proyectado sustituye las referencias a la Comisión Delegada por Comisión Sectorial, y enumera unas funciones genéricas en su apartado tercero. Además, a pesar de que no fue declarada su inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional, en el nuevo texto se matizan más sus competencias relativas a la auditoría respecto de la que ahora la Comisión Técnica solo propone orientaciones o recomendaciones, pero no establece un plan de auditorías como se regula en el RAI vigente.

VIGESIMOSEXTA. - Los artículos 27 y 28 del Proyecto regulan, en términos similares a cómo lo hacen los concordantes del RAI vigente (artículos 35 y 36) que fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional, el procedimiento para el desarrollo de las funciones de seguimiento y control y las actuaciones de los organismos acreditados para su supervisión, respectivamente. Dicha impugnación fue desestimada por el Tribunal Constitucional (FJ 13, STC 36/2021, de 18 de febrero).

Empero, es importante señalar que, en el procedimiento, las competencias que actualmente vienen conferidas a la Dirección General ahora se atribuyen a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control o a la Entidad Pública, en algunos casos previa solicitud de la Dirección General, con lo que se da más protagonismo a las Comunidades Autónomas en este punto. Lo mismo cabe decir de las actuaciones de los organismos acreditados para su supervisión, donde incluso se cambia la competencia relativa al envío de información por parte de los organismos acreditados, de manera que ahora se han de enviar a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control, en tanto que el Texto Proyectado establece que se ha de enviar a la Entidad Pública; e, igualmente, la competencia relativa al requerimiento al organismo acreditado de toda la documentación relacionada su actividad y, en particular, la acreditación del cumplimiento de la obligación establecida en el Título V, capítulo II, de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia frente a la violencia, que ahora corresponde a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control, en el Proyecto se otorga a la Entidad Pública.

VIGESIMOSÉPTIMA. - El Reglamento proyectado destina su capítulo VI, que reza "Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias", al desarrollo reglamentario de las señaladas previsiones legales contenidas en el artículo 7.2 in fine LAI



y el 8.3 LAI. A tal efecto, en su artículo 29 dispone la creación del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e incidencias, que será único para todo el territorio nacional, con adscripción y dependencia de la Dirección General, y que estará organizado en dos secciones, la primera de las cuales contendrá el registro de organismos acreditados, y la segunda el registro de reclamaciones e incidencias. El artículo 30 del texto proyectado contempla la Sección primera relativa al Registro de Organismos Acreditados, y el artículo 31 está dedicado a la Sección segunda referente al Registro de Reclamaciones e Incidencias, que tienen sus concordantes en los artículos 38 y 39, respectivamente, del RAI vigente.

También estos artículos fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional y estimada su impugnación en la STC 36/2021, de 18 de febrero. Concretamente se impugnaron los apartados 2 y 4 del artículo 38 y 3 b), 4.c) y 4.e) del artículo 39, toda vez que, sin cuestionar la existencia de un registro nacional, se reprochaba a estos preceptos la atribución a órganos estatales de facultades de gestión del registro, sin que las correspondientes inscripciones deriven de las comunicaciones de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. En la nueva regulación del texto proyectado (artículos 30 y 31) se suprimen todas las referencias que en los mencionados preceptos se hacían al organismo estatal sustituyéndolas por las correspondientes a la Entidad Pública, por lo que se adaptan adecuadamente a las competencias diseñadas constitucionalmente.

Por lo demás, se confiere a la sección primera carácter público, general y gratuito (artículo 30.1), en tanto que el acceso a la segunda se encuentra restringido a las personas que formulen la reclamación o incidencia, los organismos destinatarios de las mismas, las Entidades Públicas competentes en materia de adopción internacional, las oficinas o secciones consulares españolas de los países de origen, así como los miembros de la Comisión Técnica de Seguimiento y Control del organismo acreditado, estableciendo, asimismo, que el acceso a los datos inscritos en la sección segunda del registro y su posterior tratamiento se llevará a cabo de conformidad con las previsiones contenidas al respecto en la normativa en materia de protección de datos personales, esto es, tanto al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, así como, en su caso, a la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección,



investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

Por otro lado, se advierte que, al regular la sección segunda del Registro (artículo 31), relativa al registro de reclamaciones e incidencias, el titular de la potestad reglamentaria refiere su objeto a la anotación de aquellas que formulen los usuarios de los organismos de intermediación en relación con los servicios prestados por los mismos, tanto en España como en el país de origen, así como la estimación o desestimación de la reclamación o incidencia comunicada, lo que no cohonesta bien con el ámbito material de la competencia de la Administración General del Estado en lo que concierne a las funciones de control y seguimiento de las actividades de los organismos acreditados para la intermediación en la adopción internacional, dejando a salvo la que corresponde a las Entidades Públicas autonómicas sobre esta materia. Consecuentemente, se sugiere al prelegislador, para el mejor acomodo al orden competencial constitucionalmente establecido, que la redacción del precepto precise que las funciones del registro que le corresponden a la Administración General del Estado lo son sin perjuicio de las funciones ejecutivas correspondientes, según el marco constitucional, a las Comunidades Autónomas y, por ende, a las Entidades Públicas, debiendo aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas en la materia, todo ello según doctrina derivada de la STC 36/2021, de 18 de febrero.

Es cuanto ha de informar el Consejo General del Poder Judicial.

Lo precedente concuerda bien y fielmente con su original al que me remito, y para que conste extiendo y firmo la presente en Madrid a 24 de noviembre de 2022

Jose Luis de Benito y Benítez de Lugo
Secretario General
Firmado digitalmente