



INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL

Índice: I. Antecedentes. II. Justificación del proyecto de Real Decreto. III. Estructura y contenido. IV. El proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional. 1. Consideraciones previas. 2. El proyecto de Reglamento de Adopción Internacional. 2.1 Capítulo I. Disposiciones generales. 2.2 Capítulo II. Inicio, suspensión temporal o cierre de la tramitación de adopciones en el país de origen de las personas menores de edad. 2.3 Capítulo III. Establecimiento y distribución del número máximo de expedientes de adopción internacional que se remitirá anualmente a cada país de origen. 2.4 Capítulo IV. Organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional. 2.5 Capítulo V. Acreditación de los organismos. 2.5.1 Sección 1ª. Requisitos, procedimiento para el establecimiento del número máximo de organismos y retirada de la acreditación. 2.5.2 Sección 2ª. Cooperación y fusión entre organismos acreditados. 2.5.3 Sección 3ª. Modelo básico de contrato entre los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional y las personas que se ofrecen para la adopción. 2.5.4 Sección 4ª. Seguimiento y control de las actividades de los organismos acreditados. 2.6 Capítulo VI. Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias. 3. Disposiciones adicional, transitoria, derogatoria y finales. V. Fe de erratas

I. Antecedentes

En fecha 27 de junio de 2022 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de adopción internacional (en adelante PRD), solicitando informe del Consejo Fiscal.

El proyecto de Real Decreto se acompaña de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el artículo 14.4.j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF), en virtud del cual



corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Público.

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social (art. 124 CE y art. 1 EOMF).

Para el cumplimiento de esta misión, corresponde al Ministerio Fiscal, entre otras funciones, las recogidas en el art. 3 EOMF.

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo Fiscal, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

El proyecto sometido a informe, si bien no afecta a la organización y estructura de la Fiscalía, incide en las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal de intervenir en los procesos civiles que determine la ley cuando esté comprometido el interés social o cuando puedan afectar a personas menores, incapaces o desvalidas en tanto se provee de los mecanismos ordinarios de representación (art. 3.7 EOMF).



Por otro lado, cabe señalar que el Consejo Fiscal en su informe relativo al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional, de fecha 21 de diciembre de 2017, que dio lugar al Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, señaló:

El art. 174.1 del Código Civil atribuye al Fiscal la superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de los menores desamparados. El artículo 749 de la Ley de Enjuiciamiento Civil dispone la intervención preceptiva del Ministerio Fiscal en los procesos especiales sobre capacidad, filiación, matrimonio y menores, siempre que alguno de los interesados en el procedimiento sea menor, incapacitado o esté en situación de ausencia legal. Entre los procesos a los que se refiere ese mismo título se encuentran en el capítulo V los procesos de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores (arts. 779 y ss).

La Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción Voluntaria dedica, dentro del Título II "De los expedientes de jurisdicción voluntaria en materia de personas" su Capítulo III a la adopción, y establece que «la tramitación del expediente de adopción tendrá carácter preferente y se practicará con intervención del Ministerio Fiscal» (art. 34.1). Su artículo 41 remite para las adopciones internacionales, entre otras normas, a la Ley 54/2007.

La citada Ley 54/2007 establece el marco jurídico y los instrumentos básicos para garantizar que todas las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del menor (art. 2.1), regulando la intervención de la Administración General del Estado, de las Entidades Públicas y de los organismos acreditados para la adopción internacional, la capacidad y requisitos que deben reunir las personas que se ofrecen para adoptar, así como las normas de Derecho internacional privado relativas a la adopción y otras medidas de protección internacional de menores en los supuestos en que exista algún elemento extranjero. Esta Ley prevé expresamente que el Ministerio Fiscal pueda exigir para la adopción internacional los consentimientos, audiencias o autorizaciones requeridas por la ley nacional o por la ley de residencia habitual del adoptante o del adoptado, siempre que ello repercuta en interés del adoptando (art. 20).



La emisión del presente informe, por tanto, incide en el marco de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el proyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

II. Justificación del proyecto de Real Decreto

El PRD pretende regular reglamentariamente la intervención de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas en 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.

Como explica el preámbulo del PRD, «[e]l Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional, 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. Una vez aprobado el Reglamento de Adopción Internacional, se planteó por el Gobierno de Cataluña un conflicto de competencia contra determinados artículos, la disposición transitoria única y la disposición final primera del citado Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, ante el Tribunal Constitucional. En este sentido, 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. En consecuencia, se declaran inconstitucionales determinados artículos de la norma. Se hace, por tanto, 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».

Atendiendo a los objetivos perseguidos por el proyecto que se informa, la valoración global que se realiza del mismo es positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se efectuarán al analizar su contenido concreto.

III. Estructura y contenido

El PRD consta de un preámbulo, un artículo, una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y tres disposiciones finales, insertándose a continuación el Reglamento de Adopción Internacional, estructurado en seis capítulos.

El Capítulo I (arts. 1 a 4) regula el objeto del reglamento, los sujetos que tienen atribuidas funciones en materia de adopción internacional, los principios generales de actuación y las reglas generales de los procedimientos.

El Capítulo II (arts. 5 a 7) se encuentra dedicado a la iniciación y suspensión o cierre de la tramitación de adopciones en el país de origen de la persona menor de edad. Se trata de una competencia que la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de *Adopción Internacional*, atribuye en su art. 4 a la Administración General del Estado por afectar a la política exterior, determinándose reglamentariamente en este capítulo el procedimiento para llevar a cabo dichas actuaciones.

El Capítulo III (arts. 8 a 10) recoge el establecimiento y distribución de expedientes de adopción internacional. En este sentido, se señalan los criterios para el establecimiento del número de expedientes que se tramitarán anualmente, el procedimiento y los criterios para la distribución de expedientes a tramitar a través de una entidad pública o mediante organismo acreditado.



El Capítulo IV (arts. 11 a 14) se encuentra dedicado a los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional, estableciendo que estos podrán desarrollar su actividad en todo el territorio nacional, prestando sus servicios a las personas que se ofrezcan para la adopción con residencia habitual en España. Esta previsión facilita a las personas que se ofrecen para la adopción la libre elección del organismo con el que quieren llevar a cabo su proceso de adopción, sin necesidad de que se produzca una autorización previa de las entidades públicas afectadas, como hasta ahora venía sucediendo.

El Capítulo V (arts. 15 a 28), dividido a su vez en cuatro secciones, se ocupa de la acreditación de los organismos, regulando los requisitos para ello, el procedimiento para el establecimiento del número máximo de organismos, la retirada de la acreditación, la cooperación y fusión entre estos, el modelo básico de contrato entre los organismos acreditados para la adopción internacional y las personas que se ofrecen para la adopción, así como el seguimiento y control de las actividades de los organismos acreditados.

El Capítulo VI (arts. 29 a 31) regula el Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias. Este registro será único para todo el territorio nacional y constará de dos secciones. Una sección primera dedicada al registro de organismos acreditados y una sección segunda referida al registro de reclamaciones e incidencias, cuyo acceso y tratamiento se llevará a cabo conforme a las previsiones contenidas en la normativa vigente en materia de protección de datos personales.

IV. El proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional

1. Consideraciones previas



El apartado segundo del art. 1 de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, conceptúa la adopción internacional como «aquella en la que un menor considerado adoptable por la autoridad extranjera competente y con residencia habitual en el extranjero, es o va a ser desplazado a España por adoptantes con residencia habitual en España, bien después de su adopción en el Estado de origen, bien con la finalidad de constituir tal adopción en España».

En el ámbito internacional, el art. 21 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, establece que «[l]os Estados Parte que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y: a) velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario; b) [r]econocerán que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen; c) [v]elarán por que el niño que haya de ser adoptado en otro país goce de salvaguardas y normas equivalentes a las existentes respecto de la adopción en el país de origen; d) [a]doptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella; e) [p]romoverán, cuando corresponda, los objetivos del presente artículo mediante la concertación de arreglos o acuerdos bilaterales o multilaterales y se esforzarán, dentro de este marco, por garantizar que la colocación del niño en otro país se efectúe por medio de las autoridades u organismos competentes».



Por otro lado, el Convenio de La Haya relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, de 29 de mayo de 1993, establece en su art. 6 que «[t]odo Estado contratante designará una Autoridad Central encargada de dar cumplimiento a las obligaciones que el Convenio impone» y que en los supuestos de «[u]n Estado federal, un Estado en el que están en vigor diversos sistemas jurídicos o un Estado con unidades territoriales autónomas puede designar más de una Autoridad Central y especificar la extensión territorial o personal de sus funciones. El Estado que haga uso de esta facultad, designará la Autoridad Central a la que puede dirigirse toda comunicación para su transmisión a la Autoridad Central competente dentro de ese Estado».

El art. 15 del Convenio de La Haya dispone que «[s]i la Autoridad Central del Estado de recepción considera que los solicitantes son adecuados y aptos para adoptar, preparará un informe que contenga información sobre su identidad, capacidad jurídica y aptitud para adoptar, su situación personal familiar y médica, su medio social, los motivos que les animan, su aptitud para asumir una adopción internacional y sobre los niños que estarían en condiciones de tomar a su cargo. Esta Autoridad Central transmitirá el informe a la Autoridad Central del Estado de origen».

Debe tenerse presente, igualmente, el art. 10 del Convenio europeo en materia de adopción de menores, de 27 de noviembre de 2008, que señala que «[l]a autoridad competente sólo podrá declarar una adopción tras haber llevado a cabo investigaciones adecuadas acerca del adoptante, el menor y su familia. Durante el tiempo de sus investigaciones y posteriormente, los datos sólo se podrán obtener, tratar y transmitir con observancia de las normas relativas al secreto profesional y a la protección de datos de carácter personal. (...) Estas investigaciones serán encomendadas a una persona o a una entidad reconocida o acreditada a estos fines por la ley o la autoridad competente. Se llevarán a



cabo, dentro de lo posible, por trabajadores sociales cualificados en este ámbito por su formación o por su experiencia».

Junto a estas normas internacionales, debe tenerse presente el Convenio de La Haya, de 19 de octubre de 1996, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños y el Reglamento (CE) 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.

La importancia de estos instrumentos internacionales ha sido reconocida también por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al afirmar que «[e]n lo que se refiere en particular a las obligaciones impuestas por el artículo 8 del Convenio a los Estados contratantes en materia de adopción, y a los efectos de la adopción en la relación entre adoptantes y adoptados, deben interpretarse a la luz del Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993 relativo a la protección de los niños y la cooperación en materia de adopción internacional, el Convenio de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989 sobre los Derechos de los Niños y el Convenio Europeo sobre Adopción de 24 de abril de 1967» (STEDH *asunto Pini y otros c. Rumania*, de 22 de junio de 2004).

La aplicación de las reformas introducidas en la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, por la Ley 26/2015, de 28 de julio, *de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia*, requirió de un posterior desarrollo reglamentario. El Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, dio respuesta a esa necesidad.

La MAIN recuerda que «la citada Ley 26/2015, de 28 de julio, fue sometida al procedimiento regulado en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, 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 Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional. En este sentido, se plantea por parte del Gobierno de Cataluña un conflicto de competencia contra determinados artículos, la disposición transitoria única y la disposición final primera del citado Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, 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. A este respecto, se declaran inconstitucionales determinados artículos de la norma. En consecuencia, 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».

La STC 36/2021 —que menciona, entre otras, la STC 165/1994— admite la posibilidad de que las comunidades autónomas lleven a cabo actividades con proyección exterior, incluso cuando «supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el art. 149.1.3 CE, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran». Esta capacidad autonómica debe entenderse referida a las actividades que deriven del ejercicio de sus competencias y que no impliquen el ejercicio del *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de este frente a terceros Estados u organizaciones inter o supranacionales. Las comunidades autónomas deben ejercer, por tanto, esa capacidad de manera que no perturbe o condicione la política exterior del Estado.



La STC 36/2021 considera que la decisión de iniciar o no expedientes de adopción con un determinado país, así como la decisión de suspenderlos o paralizarlos en los casos previstos en la norma, tiene o puede tener incidencia directa en la política exterior, reservada al Estado (art. 149.1.3 CE).

Igualmente, la STC 36/2021 señala que la determinación del número máximo de nuevos expedientes que podrán tramitarse es una decisión de alcance general a adoptar sobre cada país de origen, por lo que desbordaría la territorialidad como límite de las competencias autonómicas.

Por otro lado, la colaboración de las comunidades autónomas se encontraría garantizada, a través de consultas directas o a través de la Comisión Sectorial de Infancia y Adolescencia de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia.

Tal y como recoge la MAIN, siguiendo la STC 36/2021, «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. (...) No obstante, se establece que, de acuerdo con doctrina consolidada, y por exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), 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 (art. 40.1 LOTC; STC 40/2019, de 27 de marzo, FJ 7)».



2. El proyecto de Reglamento de Adopción Internacional

Se altera el orden expositivo en el análisis del articulado propuesto para mayor claridad, examinándose en primer lugar el artículo único del PRD y el Reglamento en sí; y, en segundo lugar, las disposiciones adicional, transitoria, derogatoria y finales.

Como se ha avanzado, el artículo único del PRD objeto de informe indica que «[s]e aprueba el Reglamento de Adopción Internacional, cuyo texto se incluye a continuación».

2.1 Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto

El art. 1 del PRD establece que el objeto del Reglamento es el desarrollo de los aspectos que enumera de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, *de Adopción Internacional*, a saber: «a) [l]a iniciación y suspensión o cierre de la tramitación de adopciones internacionales; b) [e]l 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) [e]l modelo básico de contrato entre los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional y las personas que se ofrecen para la adopción; d) [l]a 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) [l]a creación y regulación del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias».



Esta previsión se corresponde con la Ley 54/2007, cuyos arts. 4, 7 y 8 se remiten al desarrollo reglamentario de dichas materias.

En el artículo 1.1 y en los restantes preceptos en los que se realice alusión a ello se recomienda sustituir el término «cierre» por terminación, conclusión, archivo definitivo o finalización de la tramitación de adopciones internacionales en tanto el sustantivo *cierre* es completamente ajeno a la terminología propia del procedimiento administrativo español.

Artículo 2. **Ámbito subjetivo de aplicación**

Según el art. 2 del PRD, el ámbito subjetivo de aplicación de la norma estará constituido por: «a) [e]l Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y, en concreto, la Dirección General competente en estas materias, la Dirección General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia, en adelante la Dirección General; b) [l]a Comisión Sectorial de Infancia y Adolescencia de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, en adelante, la Comisión Sectorial. La composición y funciones de esta Comisión se regirán por lo establecido en el Reglamento de la citada Conferencia Sectorial; c) [l]a Comisión Técnica de Seguimiento y Control, adscrita a la Comisión Sectorial, que se crea en el artículo 27; d) [l]as Administraciones o Entidades Públicas con competencias en materia de protección a las personas menores de edad, que tengan atribuidas funciones en materia de adopción internacional, en el marco de sus competencias y ámbito territorial, en adelante, Entidades Públicas; e) [e]l Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; y f) [l]os organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional, en adelante, organismos acreditados».

Por lo que respecta a la letra a), la redacción ofrecida no resulta clara al referirse a la Dirección General con competencias en estas materias y a la Dirección



General de Derechos de la infancia y la Adolescencia, siendo esta última la que integra el ámbito subjetivo de aplicación de la norma.

Asimismo, como ya indicó el Consejo Fiscal en su informe de 21 de diciembre de 2017, «[t]eniendo en cuenta las eventuales modificaciones en la estructura orgánica básica de los Ministerios y la correspondiente redistribución de las funciones asignadas entre los Departamentos ministeriales, se sugiere la conveniencia de incluir en el primer apartado junto al inciso “la Dirección general competente en materia de infancia” la expresión “o el órgano superior o directivo que asuma estas funciones”».

Por tanto, el Consejo Fiscal considera necesaria una nueva redacción de la letra a) del precepto, ofreciéndose como redacción alternativa la siguiente: «El Ministerio, con competencias en materia de infancia y adolescencia y, en concreto, la Dirección General con competencias en materia de infancia y adolescencia o el órgano superior o directivo que asuma estas funciones».

En cuanto a la letra c), no resulta correcta la remisión al art. 27 del PRD, toda vez que la creación de la Comisión Técnica de Seguimiento y Control se encuentra en el art. 26 el PRD. Por ello, el Consejo Fiscal interesa la corrección del precepto en estos términos.

Artículo 3. Principios generales de actuación

Los principios generales de actuación del art. 3 del PRD suponen una transcripción literal del contenido del art. 3 de la Ley 54/2007 y comprenden, entre otros, el principio de protección del interés superior de la persona menor de edad, los principios de igualdad, seguridad jurídica, celeridad y respeto a los derechos fundamentales reconocidos por el derecho internacional a las personas menores de edad que van a ser adoptadas y los principios dirigidos a establecer



las garantías para prevenir la sustracción, venta o tráfico de personas menores de edad.

Así, respecto de los organismos acreditados se establece que actuarán, durante todo el proceso de adopción, no solo con respeto a la normativa internacional y nacional en la materia, sino que expresamente se mencionan los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia, y respeto del interés superior de la persona menor de edad, impidiendo beneficios financieros distintos de aquellos que fueran precisos para cubrir estrictamente los costes necesarios de la intermediación, así como toda práctica contraria a los principios 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 y ratificado por España el 30 de junio de 1995.

El art. 3.1.d) del PRD determina que la Administración General del Estado y las Entidades Públicas competentes se regirán en la aplicación del presente reglamento por el principio de autoridades competentes, en virtud del cual únicamente se tramitarán adopciones internacionales con la intervención de las autoridades nombradas por cada Estado.

Hemos de significar que en derecho nacional o internacional no existe como tal un reconocimiento del principio de autoridades competentes. Cuestión distinta sería el reconocimiento del principio de confianza mutua entre autoridades competentes (*mutual trust*) imperante en el espacio europeo.

Teniendo presente que una norma reglamentaria no tiene energía como para crear un principio general del derecho, se propone como redacción alternativa la siguiente: *Únicamente se tramitarán adopciones internacionales con la intervención de las autoridades competentes designadas por cada Estado.*



Artículo 4. Acuerdos bilaterales de carácter administrativo en materia de adopción internacional

El art. 4 del PRD admite la posibilidad de celebrar acuerdos bilaterales de carácter administrativo en materia de adopción internacional, correspondiendo la firma al titular del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, quien previamente solicitará informe al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Estos acuerdos buscan favorecer las relaciones recíprocas, tanto con los países de origen cuya normativa lo exija, como con aquellos con los que se estime conveniente, de conformidad con el art. 39.2 del Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional de 1993.

2.2 Capítulo II. Inicio, suspensión temporal o cierre de la tramitación de adopciones en el país de origen de las personas menores de edad

Artículo 5. Procedimiento para el inicio de la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país

La Dirección General, conforme a lo establecido tanto en el art. 4 de la Ley 54/2007 como en el art. 5 del PRD, determinará, previa consulta a las entidades públicas, el inicio de la tramitación de los expedientes de adopción con un determinado país y para ello, solicitará informe al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, cuyo contenido mínimo viene regulado en el precepto.

Asimismo, se recabará informe de los organismos acreditados que pudieran tener información sobre dicho país y de terceros países que hayan iniciado, suspendido o paralizado la tramitación de adopciones con el citado país de origen, de la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho



Internacional Privado, de cualesquiera organismos nacionales e internacionales públicos o privados que considere necesarios y, en su caso, de las asociaciones representativas de familias adoptivas en el país correspondiente.

Artículo 6. Procedimiento de suspensión temporal o cierre de la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país

El art. 6 del PRD prevé que la Dirección General pueda, previa consulta a la Comisión Sectorial, suspender temporalmente o cerrar la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país, solicitando informe al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Se admite la posibilidad de solicitud de otros informes en términos similares a los recogidos en el proyectado art. 5.

De conformidad con la Ley 54/2007, en caso de conflicto bélico, desastre natural en el país de origen o cuando se tenga conocimiento de cualquier otra circunstancia de las recogidas en el apartado segundo del art. 4 de la Ley 54/2007, la Dirección General podrá resolver de oficio la suspensión de la tramitación de adopciones de forma cautelar, determinando el alcance de dicha suspensión, debiendo ser ratificada o levantada, previa deliberación de la Comisión Sectorial, en el plazo de un año desde el momento en el que se acordó la suspensión.

Toda vez que el art. 4 de la Ley 54/2007 hace mención a que, si bien la decisión de suspensión temporal o cierre corresponde a la Administración General del Estado, se exige que la misma sea en colaboración con las entidades públicas, no con la Comisión Sectorial; tratándose de sujetos distintos, conforme al art. 2 del PRD, el Consejo Fiscal considera necesario que en el preámbulo de la norma se indique la razón de ello en el caso de mantenerse dicha previsión o bien que se proceda a su modificación en los términos expuestos.



El inicio de la redacción del art. 6.1 determina que la Dirección General podrá, previa consulta a la Comisión Sectorial, suspender temporalmente o cerrar la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país.

Se propone eliminar el adverbio «temporalmente» en tanto en cuanto la suspensión implica temporalidad por sí misma, resultando redundante la redacción en el texto original y ajena al derecho administrativo. Debe hacerse constar asimismo que se repite el citado adverbio en los arts. 7.3 y 14.e) en contradicción con el propio art. 1.1.a) en el que se habla de suspensión.

Artículo 7. Reglas comunes a los procedimientos de inicio y de suspensión o cierre de la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país

Este precepto establece las reglas comunes a los procedimientos de inicio y de suspensión o cierre de la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país, en los supuestos en los que concurra alguna de las circunstancias previstas en el art. 4.2 de la Ley 54/2007, esto es, «a) [c]uando el país en que el menor adoptando tenga su residencia habitual se encuentre en conflicto bélico o inmerso en un desastre natural; b) [s]i no existe en el país 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 el resto de la información recogida en el párrafo e) del artículo 5.1; c) [c]uando en el país no se den las garantías adecuadas para la adopción y las prácticas y trámites de la misma no respeten el interés del menor o no cumplan los principios éticos y jurídicos internacionales referidos en el artículo 3».

2.3 Capítulo III. Establecimiento y distribución del número máximo de expedientes de adopción internacional que se remitirá anualmente a cada país de origen



Artículo 8. Criterios para el establecimiento del número máximo de expedientes que se tramitarán anualmente

En el art. 8 del PRD se recogen los criterios para el establecimiento del número máximo de expedientes que se tramitarán anualmente, según las previsiones del art. 4.5 de la Ley 54/2007.

El precepto proyectado, junto con los criterios recogidos en el art. 4.5 de la Ley 54/2007, señala que en los casos de inicio de tramitación de adopciones en un nuevo país, se tendrán que valorar las necesidades de adopción internacional en ese país y el perfil de las personas menores de edad adoptables; el número de adopciones constituidas por terceros países en los últimos dos años y los informes de los organismos nacionales e internacionales, públicos o privados, sobre la situación de estabilidad política y social del país de origen, así como sobre la seguridad jurídica y las prácticas empleadas en la tramitación de los procedimientos de adopción internacional.

El apartado tercero del art. 8 del PRD excepciona del número total de expedientes fijados, la adopción de personas menores de edad con necesidades especiales, salvo en los casos en los que el país de origen establezca alguna limitación en el número de expedientes a tramitar, el número de expedientes pendientes de asignación sea elevado en relación con el número de adopciones constituidas o cuando exista cualquier otra circunstancia que lo justifique.

Artículo 9. Procedimiento para el establecimiento del número máximo de expedientes que se tramitarán anualmente

El art. 9 del PRD pretende dar cumplimiento al artículo 4.5 *in fine* de la Ley 54/2007 («[l]o dispuesto en el presente apartado se realizará con los criterios y con el procedimiento que reglamentariamente se determine»).



Por lo que se refiere al procedimiento propuesto, de un lado, el art. 9 del PRD señala en su apartado primero que las entidades públicas enviarán a la Dirección General una relación actualizada de los expedientes de adopción internacional en trámite por país de origen.

En idéntico sentido, en el apartado segundo del precepto se prevé que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación facilite información a la Dirección General sobre las adopciones constituidas en cada país de origen por residentes en España.

En este punto, el Consejo Fiscal quiere poner de manifiesto que en ninguno de ambos apartados se establece la periodicidad con la que se deberán remitir tales informes, aunque al tratarse del procedimiento para establecer el número máximo de expedientes que se tramitarán anualmente, parece que lo lógico será que sea esa, como mínimo, la periodicidad de dichos informes. Por ello, se sugiere que se incluya una referencia a esta en ambos apartados.

Se atribuye a la Dirección General la competencia para establecer anualmente el número máximo de nuevos expedientes, previa consulta a la Comisión Sectorial y notificación a las entidades públicas y a los organismos acreditados.

Asimismo, la Dirección General podrá modificar dicho número máximo de expedientes anuales, previa consulta a la Comisión Sectorial, «en función de los cambios que se pudieran producir en el país de origen y por la evolución de las adopciones, lo que deberá notificarse a las Entidades Públicas competentes y a los organismos acreditados».

Artículo 10. Distribución del número máximo de expedientes a tramitar entre las Entidades Públicas y los organismos acreditados



Corresponde a la Comisión Sectorial aprobar la distribución del número máximo de expedientes conforme a los criterios establecidos en el art. 10 del PRD.

Esta distribución del número máximo de expedientes de adopción internacional, según el apartado primero, «se realizará por orden de prelación en función de la antigüedad de la fecha y hora inicial del ofrecimiento para la adopción realizado por aquellas personas con certificado de idoneidad incluidas en la relación actualizada prevista en el artículo 9.1».

En el supuesto de ofrecimiento para un país diferente al inicialmente elegido, el apartado segundo dispone que «prevalecerá la fecha de presentación de este nuevo ofrecimiento. No se incluirán en la relación aquellos ofrecimientos realizados con fecha anterior a la resolución de inicio de la tramitación con un país de origen».

2.4 Capítulo IV. Organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional

Artículo 11. Ámbito de actuación

Con carácter previo al análisis del art. 11 del PRD, convendría recordar lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 54/2007, según el cual «[s]e entiende por intermediación en adopción internacional toda actividad que tenga por objeto intervenir poniendo en contacto o en relación a las personas que se ofrecen para la adopción con las autoridades, organizaciones e instituciones del país de origen o residencia del menor susceptible de ser adoptado y prestar la asistencia suficiente para que la adopción se pueda llevar a cabo».

Esta función de intermediación en la adopción internacional, conforme al art. 6.2 de la Ley 54/2007, «podrá efectuarse por las entidades Públicas directamente con las autoridades centrales en 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 en la fase de tramitación administrativa en el país de origen no intervenga persona física o jurídica u organismo que no haya sido debidamente acreditado. La función de intermediación en la adopción internacional podrá efectuarse por los organismos debidamente acreditados. Ninguna otra persona o entidad podrá intervenir en funciones de intermediación para adopciones internacionales. No obstante, la Administración General del Estado, en colaboración con las Entidades Públicas, podrá 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».

En coherencia con lo estipulado en la Ley 54/2007, el art. 11 del PRD dispone que los organismos acreditados desarrollarán su actividad en todo el territorio nacional, prestando sus servicios a las personas que se ofrezcan para la adopción con residencia habitual en España, circunscribiendo su actividad en el extranjero al país o países para los que haya sido acreditado.

Los organismos acreditados limitarán sus actividades a las señaladas en la resolución de acreditación. No obstante, podrán tener entre sus fines y actividades la prestación de otros servicios sociales y de protección de la infancia, «siempre que la actividad de intermediación en la adopción internacional esté claramente identificada, diferenciada y separada del resto de sus actividades».

Ninguna otra entidad o persona distinta de los organismos acreditados y de las entidades públicas competentes, podrá intervenir en las funciones de intermediación en adopción internacional.



Artículo 12. Funciones de los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional en España

El proyectado art. 12 del PRD señala que los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional realizarán en España las funciones que enumera, sin perjuicio de lo establecido en la legislación autonómica, entre las que menciona: intermediar entre las personas que se ofrecen para la adopción, que dispongan de certificado de idoneidad, y las autoridades del país de origen, ofrecer asistencia y asesoramiento a las personas que se ofrecen para la adopción sobre aspectos formales y materiales relativos a los trámites necesarios para la constitución de la adopción en el país de origen de la persona menor de edad, y colaborar con las Entidades Públicas competentes para el ejercicio del derecho de las personas adoptadas a conocer sus orígenes biológicos.

Por lo que respecta a la última de las funciones expuestas, debe señalarse que el TEDH ha afirmado que el derecho a conseguir informaciones que permitan conocer los propios orígenes y la identidad de los progenitores forma parte de la identidad protegida por el derecho a la vida privada y familiar (SSTEDH *asunto Odièvre c. Francia*, de 13 de febrero de 2003, y *asunto Gaskin c. Reino Unido*, de 7 de julio de 1989).

El TEDH ha sostenido que si la ley nacional no lograba mantener un justo equilibrio entre los derechos e intereses contrapuestos en juego, tanto la imposibilidad para un niño abandonado al nacer de acceder a información anónima sobre sus orígenes, como la revelación de la identidad secreta de la madre, violaban el art. 8 CEDH (STEDH *Godelli c. Italia*, de 25 de septiembre de 2012).



Igualmente, el art. 12 de la Ley 54/2007 reconoce el derecho de las personas adoptadas a conocer los orígenes biológicos, sin perjuicio de las limitaciones que puedan derivarse de la legislación de los países de procedencia de los menores.

Al objeto de eludir la redundancia advertida en el art. 12.5.º en el que se utiliza dos veces el sustantivo «problemas» en la misma oración, proponemos como redacción alternativa:

5.º Participar en el desarrollo de buenas prácticas relativas a la adopción internacional para prevenir los problemas o dificultades más frecuentes, destacándose los derivados de la adaptación tras la misma.

Artículo 13. Funciones de los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional en los países de origen

El proyectado art. 13 establece un catálogo de las funciones en los países de origen que deberán desarrollar los organismos acreditados, sin perjuicio de lo establecido en la normativa autonómica.

Entre las funciones enumeradas se encuentran: colaborar con las autoridades competentes del país de origen y con la oficina o sección consular española; orientar y apoyar a las personas que se ofrecen para la adopción durante toda su estancia en el país de origen, facilitándoles, de forma permanente, servicios adecuados y seguros; y garantizar, en colaboración con el país de origen, que el encuentro y la adaptación inicial entre la persona menor de edad y las personas que se ofrecen para la adopción, se lleve a cabo conforme al interés superior de la persona menor de edad y en ningún caso con anterioridad a la fecha de la asignación.



Artículo 14. Obligaciones de los organismos acreditados

El art. 14 del PRD contiene el elenco de obligaciones en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de lo establecido en la normativa autonómica.

Serán, por tanto, obligaciones de los organismos acreditados, entre otras las siguientes obligaciones: velar para que no haya pago o compensación de clase alguna por la adopción de la persona menor de edad, distinta a las legalmente establecidas; informar y denunciar, en su caso, ante las autoridades y entidades competentes cualquier irregularidad, abuso o beneficio financiero distinto de aquellas cantidades que fueran precisas para cubrir estrictamente los costes necesarios de la intermediación, del que se tenga conocimiento; 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, mediante la aportación de una certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales; y, facilitar las labores de seguimiento y control de la entidad pública competente.

Por lo que respecta a la letra f) del proyectado art. 14 («[g]uardar 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»), el Consejo Fiscal considera que se hace una referencia imprecisa e insuficiente respecto del derecho a la protección de datos personales al obviar cualquier referencia a su condición como responsable del tratamiento [ex art. 4.7 RGPD) y a las exigencias que de ello se derivan, proponiéndose como redacción alternativa la siguiente: «f) Guardar y garantizar el secreto profesional de la información y cumplir, como responsable del tratamiento, la normativa de



protección de datos personales respecto de las personas que se ofrecen para la adopción, las familias biológicas y las personas menores de edad adoptadas».

2.5 Capítulo V. Acreditación de los organismos

2.5.1 Sección 1ª. Requisitos, procedimiento para el establecimiento del número máximo de organismos y retirada de la acreditación

Artículo 15. Criterios para el establecimiento del número máximo de organismos susceptibles de acreditación

El art. 15 del PRD regula los criterios para el establecimiento del número máximo de organismos susceptibles de acreditación, respetuosos con el art. 7 de la Ley 54/2007, señalando que la Dirección General, previa consulta a la Conferencia Sectorial, establecerá anualmente dicho número máximo y lo notificará a las Entidades públicas competentes.

Entre los criterios que fija el precepto se encuentra la información disponible sobre las necesidades de adopción internacional en los países de origen y el perfil de las personas menores de edad adoptantes, así como, el número de adopciones internacionales constituidas por residentes en España en cada uno de los países de origen en los últimos dos años, en relación con el número de solicitudes de adopción para dichos países en el mismo período de tiempo y el número de organismos para la intermediación ya acreditados por otros países de recepción.

Estipula el apartado primero del precepto objeto de análisis:

La Dirección General, previa consulta a la Conferencia Sectorial, establecerá anualmente el número máximo de organismos de intermediación en adopción internacional que podrán trabajar en cada uno de los países de origen, notificándolo



a las Entidades públicas competentes. Para el establecimiento de dicho número, se tendrán en cuenta los siguientes criterios...

El «trabajo» es un concepto jurídico determinado en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.*

El uso del verbo «trabajar» se considera inadecuado en buena práctica legislativa en el contexto empleado, por lo que se recomienda sustituirlo por «desempeñar su actividad» u «operar».

Artículo 16. Procedimiento para el establecimiento del número de organismos susceptibles de acreditación

El precepto contiene el procedimiento para el establecimiento del número máximo de organismos susceptibles de acreditación y el procedimiento para la acreditación misma, siendo necesario que se haga referencia a este en la denominación del precepto.

Se atribuye a la Dirección General la facultad de determinar el número máximo de organismos acreditados, pero la acreditación en sí corresponderá a las entidades públicas y a la Conferencia Sectorial.

Esta distribución competencial resulta conforme a lo manifestado por la STC 36/2021 al respecto: «En suma, 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».

Artículo 17. Traspaso de expedientes entre organismos acreditados

El art. 17 del PRD prevé que si algún país de origen estableciera un límite en el número de expedientes a tramitar para cada organismo acreditado en este y resultase que alguno de ellos no tuviera expedientes a tramitar en dicho país, «estos organismos podrán asumir, previa información a la Entidad Pública del lugar de residencia de las personas que se ofrecen para la adopción, y con el consentimiento de estas últimas, expedientes que estuvieran tramitándose por otros organismos acreditados que tuvieran un elevado número de expedientes en trámite, para no demorar innecesariamente su resolución, si el organismo con el que iniciaron la tramitación estuviera de acuerdo 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».

La previsión del art. 17, cuya finalidad es evitar cualquier demora innecesaria en la tramitación, se valora favorablemente puesto que con ella se ve satisfecho el superior interés del menor susceptible de ser adoptado.

Artículo 18. Requisitos generales para la acreditación

El art. 7.1 de la Ley 54/2007 indica que «[s]olo 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».

En este sentido, el art. 18 del PRD fija los requisitos generales para la acreditación de los organismos interesados en realizar funciones de intermediación en adopción internacional, sin perjuicio de lo establecido en la normativa autonómica, siendo estos los siguientes: «a) [s]er una entidad sin ánimo de lucro, legalmente constituida y con inscripción vigente en el registro correspondiente; b) [t]ener como finalidad, según sus estatutos, la protección de las personas menores de edad (...); c) [t]ener domicilio social en territorio español y representación en el país de origen; d) [p]restar todos los servicios de intermediación; e) [h]allarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, disponer de un plan financiero que permita atender 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».

Debemos significar que el precepto concatena diez oraciones sin utilizarse el punto como signo de puntuación, advirtiéndose que de acuerdo con la redacción actual resulta difícilmente comprensible.

Artículo 19. Procedimiento de acreditación

En consonancia con lo ya expuesto respecto de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el art. 19 del PRD remite al procedimiento establecido en la normativa vigente de la comunidad autónoma donde el organismo tenga establecida su sede social, siendo esa comunidad autónoma la única a la que podrá dirigir la solicitud de acreditación.



Artículo 20. Resolución de acreditación

El art. 20 del RD establece el contenido de las resoluciones de acreditación de la entidad pública, debiendo especificarse «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».

Asimismo, la Dirección General comunicará 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, previo traslado de la información correspondiente por parte de estas, según lo establecido en el art. 30.2 del PRD.

Artículo 21. Retirada y suspensión temporal de la acreditación

Respetando la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y a la luz de la STC 36/2021, el art. 21 del PRD atribuye a la entidad pública que haya acreditado a un organismo para un país de origen la posibilidad de retirarle la acreditación mediante resolución motivada, dictada en expediente contradictorio y con audiencia de éste, en la forma y en los supuestos establecidos en la normativa autonómica y, en cualquier caso, cuando se de uno de los siguientes supuestos: «a) el organismo dejara de reunir los requisitos y condiciones exigidas; b) [n]o cumpliera las obligaciones y/o las funciones previstas en este reglamento c) [f]uese inhabilitado por la autoridad competente del país de origen ara el que estaba acreditado».



2.5.2 Sección 2ª. Cooperación y fusión entre organismos acreditados

Artículo 22. Acuerdos de cooperación y fusión entre organismos acreditados

La previsión contenida en el art. 22 del PRD deriva del art. 6.5 de la Ley 54/2007, según el cual «[l]os organismos acreditados podrán establecer entre ellos acuerdos de cooperación para solventar situaciones sobrevenidas o para un mejor cumplimiento de sus fines».

Así, en supuestos de acuerdos de colaboración, los organismos acreditados «deberán comunicar a las entidades públicas donde cada uno tenga establecida su sede social, el contenido y los términos de la cooperación de forma detallada y las actuaciones que va a realizar cada organismo en virtud de dicho acuerdo». A su vez, las entidades públicas afectadas lo comunicarán a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control.

Cuando se trate de la fusión de organismos acreditados, el nuevo organismo «solicitará a la Entidad Pública donde vaya a establecer su sede (...), la acreditación para la intermediación en el país o países de origen para el/los que alguno de estos organismos estuviera previamente acreditado». Por su parte, la entidad pública correspondiente, comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos, emitirá directamente la resolución de acreditación del nuevo organismo y lo comunicará a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control.

2.5.3 Sección 3ª. Modelo básico de contrato entre los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional y las personas que se ofrecen para la adopción

Artículo 23. Homologación del contrato



En desarrollo del contenido del art. 23 de la Ley 54/2007, el art. 23 del PRD atribuye a la Comisión Sectorial la competencia para aprobar el modelo básico de contrato homologado entre el organismo de intermediación en adopción internacional y las personas que se ofrecen para la adopción, previa solicitud de aportaciones a los organismos acreditados.

En todo caso, se solicitará informe a la Agencia Española de Protección de Datos en lo que respecta a las cláusulas del contrato que se refieran expresamente al tratamiento y cesión de datos de carácter personal.

Artículo 24. Contenido del modelo de contrato

Este precepto regula el contenido básico de contrato y de sus anexos. En términos generales se señala que contendrá las cláusulas básicas para la tramitación de expedientes de adopción internacional, que deberán figurar en todos los contratos. A este modelo se añadirán, como anexos, los costes para la tramitación y cuestiones específicas y particulares de la tramitación en algunos países de origen, que habrán de ser aprobados por la entidad pública correspondiente.

2.5.4 Sección 4ª. Seguimiento y control de las actividades de los organismos acreditados

Artículo 25. Funciones de seguimiento y control

En consonancia con lo señalado en el art. 7.3 de la Ley 54/2007, el precepto proyectado atribuye a las entidades públicas que hayan acreditado a organismos de intermediación, las funciones de seguimiento y control respecto al funcionamiento general del organismo acreditado, así como las relativas a la actividad que desarrollen en el país de origen. 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.

Artículo 26. Comisión Técnica de Seguimiento y Control

La Comisión Técnica de Seguimiento y Control se prevé en el art. 26 del PRD que señala que tendrá como función la coordinación de las actuaciones de seguimiento y control de los organismos acreditados y que se encontrará adscrita a la Comisión Sectorial, de acuerdo con lo establecido en el art. 14 del Reglamento de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia.

El precepto regula la composición de esta Comisión Técnica y sus funciones concretas que comprenden desde la coordinación anteriormente referida hasta el establecimiento de los requisitos y condiciones de funcionamiento del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias.

Esta Comisión Técnica establecerá un sistema de calidad para realizar una valoración objetiva y continuada del servicio prestado por los organismos acreditados y propondrá las orientaciones o recomendaciones, mínimas y comunes, acerca de la periodicidad y las condiciones de una auditoría externa realizada por una empresa independiente.

El apartado sexto del precepto señala que la Comisión Técnica «se podrá reunir cuantas veces considere necesario, y podrá solicitar información sobre aspectos relacionados con el funcionamiento de las entidades de intermediación a organizaciones vinculadas con la adopción, tanto nacionales como internacionales».

Por lo que respecta al apartado sexto, el Consejo Fiscal considera que para que dicha Comisión Técnica resulte efectiva, el precepto debería contener la



regularidad de sus reuniones o el mínimo de reuniones que deberían realizarse anualmente.

Asimismo, atendiendo a la redacción propuesta, y para evitar confusiones en la práctica y problemas interpretativos, la expresión «entidades de intermediación» debería sustituirse por «organismos de intermediación».

Artículo 27. Procedimiento para el desarrollo de las funciones de seguimiento y control

La Comisión Técnica, en virtud del art. 27 del PRD, revisará mensualmente la información procedente del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias, en la aplicación informática ADIN, pudiendo solicitarse a la Entidad Pública correspondiente, información relevante de un organismo acreditado cuando no se haya podido introducir los datos en la aplicación por causas justificadas, sin perjuicio de su introducción posterior.

La entidad pública correspondiente emitirá anualmente un informe relativo al seguimiento y control de las actividades de intermediación que se desarrollen en su territorio.

Artículo 28. Actuaciones de los organismos acreditados para su supervisión

Para asegurar la correcta supervisión, coordinada a través de la Comisión Técnica de Seguimiento y Control, el art. 28 del PRD prevé que los organismos acreditados dispongan de un/a director/a que asuma las funciones de dirección y coordinación técnica del equipo, incluyendo la actividad del representante en el país de origen.



Asimismo, deberán participar en las reuniones técnicas a las que sean convocados y someterse a las auditorías correspondientes, en las condiciones fijadas por las entidades públicas y comunicadas a la Comisión Técnica de Seguimiento y Control.

El apartado segundo del precepto establece la información que deberá remitir cada organismo acreditado a la entidad pública correspondiente, que la pondrá a disposición de la Comisión Técnica. La información que se deberá remitir abarca desde la memoria anual, informes sobre las novedades e incidencias en el país de origen que afecten a la tramitación de adopciones internacionales, hasta informes del resultado de las visitas de trabajo que realice a los países de origen, entre otros.

El art. 28.2.c).3.º del PRD se refiere a ingresos y costes en relación con las cuentas anuales. Debe hacerse constar que:

- i) Los costes forman parte del valor del producto, mientras que los gastos no.
- ii) Los costes se incorporan al activo, junto con los productos terminados, mientras que los gastos se registran como pérdidas en la cuenta de resultados.

Se recomienda sustituir «costes» por «gastos» al ser este término acorde con la legislación mercantil con carácter general y con la terminología utilizada en el plan general de contabilidad particularmente.

2.6 Capítulo VI. Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias

Artículo 29. Creación y organización del Registro

En desarrollo del art. 8.3 de la Ley 54/2007, el art. 29 del PRD crea el Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de



Reclamaciones e Incidencias, único para todo el territorio nacional y adscrito a la Dirección General.

El registro constará de dos secciones, la primera relativa al Registro de Organismos Acreditados y la segunda, el registro de Reclamaciones e Incidencias.

La implementación y el seguimiento del Registro se realizará mediante el sistema informático ADIN, al que tendrán acceso las entidades públicas para la introducción y consulta de datos de los organismos acreditados.

Artículo 30. Sección primera: Registro de Organismos Acreditados

Según el apartado primero del art. 30 del PRD, la sección primera del Registro «será pública, general y gratuita. No obstante, el acceso a los datos relativos a la composición del equipo técnico y sus respectivas modificaciones y los relativos a la identificación del representante en el país de origen, solo podrá tener lugar cuando se acredite la existencia de un interés legítimo para ello. En esta sección, las Entidades Públicas inscribirán de oficio los organismos que hayan sido acreditados en su territorio y autorizados en el país de origen por las autoridades competentes».

Los organismos de intermediación, por su parte, están obligados a comunicar cualquier variación en los datos objeto de inscripción a la entidad pública que le hubiera acreditado.

Los supuestos de extinción de un organismo acreditado determinarán la práctica del correspondiente asiento de baja en el registro, haciéndose constar el motivo causante de la extinción y la fecha de efecto de esta.



Artículo 31. Sección segunda: Registro de Reclamaciones e Incidencias

En virtud del art. 31 del PRD, en esta sección del registro se anotarán las reclamaciones e incidencias presentadas por cualquier usuario de un organismo de intermediación, en relación con los servicios prestados tanto en España como en el país de origen y la estimación o desestimación de la reclamación o incidencia comunicada.

El precepto determina el contenido mínimo de los asientos de las reclamaciones e incidencias que se practiquen y la competencia para la resolución de la reclamación o incidencia, así como las reglas a las que se sujetarán la presentación de reclamaciones o incidencias respecto a las actividades de los organismos de intermediación tanto en España como en el país de origen.

Por un lado, se establece que el acceso a los datos inscritos en la sección segunda y su posterior tratamiento se llevará a cabo de conformidad con la normativa de protección de datos personales.

Por otro lado, se indica que tendrán acceso a esta sección segunda, en los términos del apartado quinto: «a) [l]as personas que presenten la reclamación o incidencia, en lo relativo a su reclamación o incidencia; b) [l]os organismos destinatarios de las mismas, en lo relativo a los expedientes que hayan tramitado; c) [l]as Entidades Públicas competentes en materia de adopción internacional, en lo relativo a los expedientes que tramiten en la materia; d) [l]as oficinas o secciones consulares españolas de los países de origen, en lo relativo a los expedientes tramitados para ese país; e) [l]os miembros de la Comisión Técnica de Seguimiento y Control».

En el artículo se utiliza el sustantivo «organismo» dos veces en la misma oración, por lo que se propone nuevamente redacciones alternativas con objeto de eludir la redundancia advertida:



i) En la sección segunda del registro se anotarán las reclamaciones e incidencias presentadas por cualquier persona usuaria de un organismo de intermediación, en relación con los servicios prestados por el mismo, tanto en España como en el país de origen, así como la estimación o desestimación de la reclamación o incidencia comunicada.

ii) En la sección segunda del registro se anotarán las reclamaciones e incidencias presentadas por cualquier persona usuaria de un organismo de intermediación, en relación con los servicios prestados por este, tanto en España como en el país de origen, así como la estimación o desestimación de la reclamación o incidencia comunicada.

3. Disposiciones adicional, transitoria, derogatoria y finales

La disposición adicional única del PRD señala que las medidas incluidas en la norma proyectada no podrán suponer incremento del gasto público.

Sin embargo, la MAIN reconoce un incremento del gasto público con impacto presupuestario, aunque se indica que ese incremento puede ser asumido por los presupuestos del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

La disposición transitoria única señala el procedimiento de acreditación para los organismos ya acreditados por la Dirección General del Ministerio correspondiente en materia de infancia y adolescencia.

Mediante la disposición derogatoria única se 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 el Reglamento proyectado.



La disposición final primera contiene el título competencial habilitante; la segunda, las facultades de desarrollo y ejecución del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030; y, la tercera, la entrada en vigor de la norma al día siguiente al de su publicación en el BOE.

Por lo que respecta a la disposición final tercera, tratándose de una excepción al régimen general de entrada en vigor de las normas, se considera necesaria alguna justificación al respecto, máxime si se tiene en cuenta que el Reglamento que se deroga preveía su entrada en vigor a los tres meses de su publicación en el BOE.

V. Fe de erratas

1.^a) Art. 12.9.º: *Enviar los informes pos adoptivos al órgano competente del país de origen.*

Se parte de la premisa de que el término «postadoptivo» no aparece reconocido en la RAE, aunque ya es empleado en la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de *Adopción internacional*.

Se propone sustituir «pos adoptivo» por «postadoptivo» en coherencia con el texto matriz.

2.^a) Art. 16.6: *La Conferencia Sectorial, estudiados los informes, y de acuerdo a los criterios establecidos en el punto 4 del presente artículo, decidirá, de entre todos los organismos, los que finalmente resultarán autorizados para la tramitación de adopciones en ese país de origen. En caso de no haber acuerdo en la Conferencia, se remitirán las valoraciones e informes de los organismos a la autoridad central del país de origen, conforme al artículo 7, apartado 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.

Se produce una omisión del conector en el renglón octavo, debiendo ser la redacción: «solicitando que elija».

3.ª) Art. 16.8: Asimismo, en el supuesto de que, en un país de origen, en el que se estuviera llevando a cabo la tramitación de adopciones internacionales a través de organismos acreditados, alguno de estos desapareciera por situaciones sobrevenidas, la Entidad Pública deberá comunicarlo a la Conferencia Sectorial. En ese momento, si hubiera algún organismo que, tras obtener la acreditación en la anterior convocatoria, no hubiera podido ser autorizado para la intermediación en adopción internacional, siendo el siguiente en el orden de prelación, la entidad pública solicitará información al organismo acreditado, que permita comprobar que éste continúa reuniendo los requisitos que motivaron su acreditación. Tras ello, la citada acreditación pasará a surtir plenos efectos para la intermediación en el citado país de origen. En caso de no haber ningún organismo con acreditación previa para ese país de origen, se actuará conforme al procedimiento previsto en el apartado 7 del presente artículo.

Nuevamente se produce una eliminación del conector en el renglón tercero; se propone sustituir la coma por la conjunción copulativa y sustituir en el renglón decimoprimeros el término «reunido» por «reuniendo» en tanto no procedería el uso del participio sino del gerundio conforme al sentido de la redacción del texto.

4.ª) Art. 17: Si algún país de origen estableciera un límite en el número de expedientes a tramitar para cada organismo acreditado en éste y resultase que alguno de ellos no tuviera expedientes a tramitar en dicho país, estos organismos podrán asumir, previa información a la Entidad Pública del lugar de residencia de las personas que se ofrecen para la adopción, y con el consentimiento de



estas últimas, expedientes que estuvieran tramitándose por otros organismos acreditados que tuvieran un elevado número de expedientes en trámite, para no demorar innecesariamente su resolución, si el organismo con el que iniciaron la tramitación estuviera de acuerdo 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.

Debiera eliminarse la tilde del pronombre demostrativo «éste» en tanto la RAE establece como recomendación general no tildar los pronombres demostrativos. Las posibles ambigüedades pueden resolverse casi siempre por el propio contexto comunicativo (lingüístico o extralingüístico), en función del cual solo suele ser admisible una de las dos opciones interpretativas.

5.^a) En el art. 28.2.b) el prefijo «pre» debiera unirse al término «adoptivas», configurando el vocablo «preadoptivas», según determina la RAE.

6.^o) En el art. 29.1 el vocablo «internacional» del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción internacional y de Reclamaciones e Incidencias debiera escribirse en mayúscula.

Madrid, a 29 de noviembre de 2022
EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO


Fdo. Álvaro García Ortiz