

LA INTERMEDIACIÓN Y LOS ORGANISMOS ACREDITADOS EN LAS ADOPCIONES INTERNACIONALES. REFLEXIONES DERIVADAS DEL NUEVO REGLAMENTO DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL

INTERMEDIATION AND ACCREDITED BODIES IN INTERNATIONAL ADOPTIONS. REFLECTIONS DERIVED FROM THE NEW REGULATION ON INTERNATIONAL ADOPTION

CARMEN AZCÁRRAGA MONZONÍS*

Sumario: I. MARCO ACTUAL Y FUENTES NORMATIVAS. II. LA ACTIVIDAD DE INTERMEDIACIÓN EN LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL. III. ACREDITACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS ORGANISMOS ACREDITADOS. IV. LA RELACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS ACREDITADOS Y LAS PERSONAS QUE SE OFRECEN PARA LA ADOPCIÓN: EL MODELO BÁSICO DE CONTRATO. V. VALORACIÓN FINAL.

RESUMEN: En julio de 2019 entró en vigor el Real Decreto 165/2019, por el que se aprobó el nuevo Reglamento de Adopción Internacional, un texto normativo que concreta en nuestro sistema determinados aspectos de la Ley 54/2007 de Adopción Internacional relacionados con la labor de intermediación llevada a cabo en este campo por los denominados actualmente “organismos acreditados”. En la mayoría de dichos aspectos el Reglamento ha confirmado que el modelo español se ha dirigido hacia una mayor centralización, habiendo transferido a la Administración central determinadas competencias que antes desarrollaban las comunidades autónomas. En este trabajo estudiaremos cómo se concreta este nuevo sistema, así como las consecuencias derivadas de la misma, tanto para los propios organismos como para las familias que desean adoptar un niño en el extranjero.

ABSTRACT: The Royal Decree 165/2019 approving the new Regulation on International Adoption entered into force in July 2019. This new instrument develops in our system certain aspects of the Law 54/2007 on International Adoption related to the task of intermediation carried out in this field by the so-called “accredited bodies”. In most of these aspects, the Regulation has confirmed that the Spanish model has been directed since 2015 towards greater centralization, having transferred to the Central

Fecha de recepción del trabajo: 1 de septiembre de 2019. Fecha de aceptación de la versión final: 7 de noviembre de 2019.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Privado, Universitat de València (carmen.azcarraga@uv.es).

Administration a number of competences previously developed by the autonomous communities. This paper will focus on how this new system has been concretized, as well as on the consequences derived from it, both for the accredited bodies themselves and for the families who wish to adopt a child abroad.

PALABRAS CLAVE: adopciones internacionales, organismos acreditados, Reglamento, entidades públicas, comunidades autónomas.

KEYWORDS: *cross-border adoptions, accredited bodies, Regulation, public entities, autonomous communities.*

I. MARCO ACTUAL Y FUENTES NORMATIVAS

El 4 de abril de 2019 se publicaba en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional¹ (RAI en adelante), un texto normativo que concreta en nuestro sistema determinados aspectos de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional (LAI en adelante)² necesitados de desarrollo reglamentario y que entró en vigor a los tres meses de su publicación (el 4 de julio de 2019). Su aprobación llega en un momento histórico para las adopciones internacionales caracterizado por una profunda crisis. España como “estado de recepción” de menores ha sido tradicionalmente uno de los países más involucrados en el fenómeno transfronterizo de las adopciones desde la década de los noventa del siglo XX³, pero las cifras han cambiado notablemente en los últimos años.

Los datos existentes en esta materia evidencian una evolución en nuestro país, que en épocas pasadas mostraba un incremento gradual año tras año mientras actualmente se identifica con un descenso sustancial de las cifras. Si bien de 1997 a 2001 se registró un aumento del 264% en cinco años⁴, de acuerdo con los últimos datos proporcionados por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social de octubre de 2019 procedentes de autoridades españolas competentes en este ámbito (Consulados y Autoridades Centrales), de 2014 a 2018 las adopciones internacionales han disminuido considerablemente, habiéndose registrado en ese último año únicamente 445 en total frente a las 824 inscritas en 2014⁵. Esto ha supuesto que se contabilicen por primera vez

¹ BOE núm. 81, de 4 de abril de 2019.

² BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 2007.

³ GONZÁLEZ MARTÍN, N., *Adopción internacional. La práctica mediadora y los acuerdos bilaterales (referencias hispano-mexicanas)*, Porrúa, México, 2010, p. 165.

⁴ DE BARTOLOMÉ CENZANO, J.C., “El acceso a los orígenes de las personas adoptadas: modificación del artículo 180 del Código Civil”, en CABEDO MALLOL, V. y RAVETLLAT BALLESTÉ, I. (coords.), *Comentarios sobre las leyes de reforma del sistema de protección a la infancia y la adolescencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 168.

⁵ MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL, 25 de septiembre de 2018. Datos disponibles en (consultado el 6.11.2019):

http://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/Infancia/adopciones/adopInternacional/pdf_nuevos/2018_ESTADISTICA_datos_2014_2018.pdf.

en veinte años más adopciones nacionales que internacionales⁶ y, al mismo tiempo, que las entidades que se ocupan de la intermediación en adopción internacional hayan pasado una época complicada, dando lugar incluso a la quiebra de organismos que no han obtenido los recursos necesarios para su viabilidad debido al bajo número de expedientes tramitados, dejando asimismo a las familias en situaciones indeseadas⁷.

Son diversos los factores que se han destacado para explicar esta evolución descendiente⁸. La crisis económica vivida en España en los últimos años, el crecimiento económico de algunos de los países de origen de los menores unido al aumento de los esfuerzos para que crezcan y se desarrollen en su propio país (dejando la adopción internacional como último recurso), el aumento de los conflictos bélicos⁹, la exclusión de determinadas personas por motivos de orientación sexual o estado civil, el endurecimiento de los requisitos exigidos a los solicitantes y el cambio del perfil de los menores adoptables, siendo en la mayoría de los casos niños con “necesidades especiales”, bien por razones de edad o por problemas de salud. También se ha destacado el descenso generalizado de la tasa de natalidad y el aumento progresivo de demandantes nacionales, produciéndose una saturación de las listas de espera y el consiguiente incremento de los plazos para las familias residentes en España, parte de las cuales parece que se están dirigiendo hacia la gestación por sustitución cuando ven frustrado su proyecto adoptivo, por lo que cabría preguntarse igualmente si este fenómeno ha tenido algo que ver con el nuevo escenario¹⁰.

⁶ El País, “Evolución de las adopciones en España”, 30.1.2019. Disponible en (consultado el 6.11.2019): https://elpais.com/elpais/2019/01/29/media/1548780511_134813.html.

⁷ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, “Memoria de análisis de impacto normativo del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional”, 22.11.2017, p. 2. Disponible en (consultado el 6.11.2019): <http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normaelaboracion.htm?id=NormaEVR-40190&lang=ca&fcAct=2018-10-28T04:52:10.119Z>.

⁸ GUZMÁN PECES, M., “Exégesis de las reformas introducidas por la Ley 26/2015 en el ámbito de la adopción internacional”, *Anuario Facultad de Derecho – Universidad de Alcalá*, nº 9, 2016, p. 162; OLIVA MARTÍNEZ, D., “Los organismos acreditados para las adopciones internacionales. ¿Un conflicto competencial a la vista?”, en CABEDO MALLOL, V. y RAVETLLAT BALLESTÉ, I. (coords.), *Comentarios sobre las leyes de reforma del sistema de protección a la infancia y la adolescencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 339; DE BARTOLOMÉ CENZANO, J.C., “El acceso a los orígenes de las personas adoptadas: modificación del artículo 180 del Código Civil”, *cit.*, p. 169; MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, “Memoria de análisis de impacto normativo del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional”, *cit.*, p. 1. Disponible en (consultado el 6.11.2019): <http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normaelaboracion.htm?id=NormaEVR-40190&lang=ca&fcAct=2018-10-28T04:52:10.119Z>.

⁹ El artículo 4.2 LAI señala al respecto que no se tramitarán ofrecimientos para la adopción cuando el país de la residencia habitual del adoptando se encuentre en conflicto bélico o inmerso en un desastre natural, si no existe en el país una autoridad específica que controle y garantice la adopción y cuando en el país no se den las garantías adecuadas y no se respeten el interés del menor o los principios éticos y jurídicos internacionales referidos en el artículo 3 LAI.

¹⁰ Las asociaciones de adopción y las partidarias de la gestación por sustitución advierten sobre el flujo actualmente existente hacia esta segunda práctica ante las dificultades asociadas a las adopciones internacionales. El País, “Las adopciones de niños extranjeros se desploman en España en apenas una década”, 30.1.2019. Disponible en (consultado el 6.11.2019):

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la mayor parte de los adoptandos no se encuentran en España al tiempo de la adopción¹¹. Se trata de una medida de protección de menores¹² en la que estos proceden principalmente en la actualidad (y en este orden) de Vietnam, China, India, Hungría y Federación Rusa¹³. Lo anterior conlleva, por un lado, que las cifras dependan de los requisitos y los vaivenes políticos y legislativos de aquellos países (restricciones a personas y parejas según su estado civil u orientación sexual, cambios de Gobierno, reformas de legislación) y, por otro lado, que un importante volumen de adopciones internacionales se constituya en el extranjero para ser posteriormente reconocidas en España. Estas circunstancias se han reflejado en la definición actual de “adopción internacional”¹⁴ contenida en la LAI, que otorga una mayor importancia a las normas sobre reconocimiento de decisiones extranjeras, el sector normativo más importante “cuantitativamente hablando”¹⁵.

Para llegar al estadio del reconocimiento de la decisión extranjera constitutiva de la adopción se requiere una tramitación previa en los dos países implicados. El presente trabajo se centrará precisamente en ese ámbito, en cuyo marco las anteriormente llamadas “entidades colaboradoras de la adopción internacional” (ECAI en adelante), hoy “organismos acreditados” (OA en adelante), constituyen una pieza clave del sistema desde que se introdujeran inicialmente en 1987 y se desarrollaran posteriormente en

https://elpais.com/sociedad/2019/01/29/actualidad/1548791578_921945.html. La doctrina también se ha preguntado si el descenso de las adopciones internacionales es causa o efecto del aumento de las inscripciones derivadas de la gestación por sustitución. QUICIOS MOLINA S., “Regulación por el ordenamiento español de la gestación por sustitución: dónde estamos y hasta dónde podemos llegar”, *Revista de Derecho Privado*, nº 1, 2019, p. 4.

¹¹ CALVO CARAVACA, A.L. y CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *La Ley 54/2007, de 28 de diciembre 2007, sobre adopción internacional (Reflexiones y comentarios)*, Comares, Granada, 2008, p. 46.

¹² La adopción se ha concebido de distintas maneras según la época histórica y no tuvo la consideración de medida de protección para la infancia hasta mediados del siglo XX como señala ROSSER LIMINANA, A.M., *Evolución del proceso de adopción y satisfacción percibida por las familias adoptivas*, Corts Valencianes, 2010, p. 24. Para conocer la evolución de la figura véase BRENA SESMA, I., “El interés del menor en las adopciones internacionales”, en GONZÁLEZ MARTÍN, N. y RODRÍGUEZ BENOT, A. (coords.), *Estudios sobre adopción internacional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 79 y ss; GUZMÁN PECES, M., *La adopción internacional. Guía para adoptantes, mediadores y juristas*, La Ley, Madrid, 2007, pp. 31 y ss.

¹³ Datos de 28 de octubre de 2019. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Disponible en (consultado el 6.11.2019):

http://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/Infancia/adopciones/adopInternacional/pdf_nuevos/2018_ESTADISTICA_datos_2014_2018.pdf.

¹⁴ Artículo 1.2 LAI: “2. A los efectos del título I de esta ley se entiende por adopción internacional 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”. Este concepto “parte de una visión más procesal” y proporciona una acepción “más holística e integral de acuerdo con los nuevos estándares internacionales”, frente al concepto anterior “excesivamente formalista, menos delimitado y de componentes más generalistas”. OLIVA MARTÍNEZ, D., “Los organismos acreditados para las adopciones internacionales. ¿Un conflicto competencial a la vista?”, *cit.*, p. 335.

¹⁵ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, S., “El Proyecto de Ley sobre adopción internacional: una crítica para sobrevivir a su explicación docente”, *Actualidad Civil*, nº 22, 2007, p. 2599.

1996¹⁶, ya que, como ha señalado acertadamente la doctrina: “sin su labor de acompañamiento, asesoramiento y mediación no podríamos entender la evolución, el estado y niveles que ha alcanzado el fenómeno de la adopción internacional en nuestro tiempo”¹⁷.

El régimen regulador de los OA se encuentra diseminado en distintas normas, una característica que es de hecho extensible a toda la materia. El marco jurídico de las adopciones internacionales en España se compone de normas procedentes de distintas fuentes, que han ido evolucionando con el tiempo desde que en 1974 se introdujera la primera norma de Derecho internacional privado en la materia¹⁸. A partir de entonces el sistema se caracterizó por una fuerte dispersión normativa y una técnica legal deficiente¹⁹. Actualmente, no obstante, aunque siguen existiendo multiplicidad de fuentes y aspectos a mejorar, las adopciones internacionales se regulan, al menos, de una forma más sistematizada en el Derecho internacional privado español desde que se adoptara la primera ley estatal reguladora de esta materia, la mencionada LAI, que fue reformada en profundidad por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia²⁰. De hecho, la regulación de las adopciones internacionales sufrió un notable cambio en nuestro país en el año 2007 con la aprobación de esta Ley, que en el momento de su aprobación, hace ahora algo más de diez años, fue igualmente aplaudida que criticada.

Según su Preámbulo, la LAI pretendía poner fin a la multiplicidad normativa característica de la legislación anterior, con la idea de reunir en una regulación completa todas las cuestiones de Derecho internacional privado que están necesariamente presentes en los procesos de adopción internacional. No obstante, estas “grandilocuentes palabras”²¹ solo se circunscribían al ámbito estatal²² y además obviaban normas

¹⁶ CARRILLO CARRILLO, B.L., *Adopción internacional y Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993*, Comares, 2003, Granada, p. 96. La autora se refiere a la Disposición Adicional primera de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción (BOE núm. 275, de 17 de noviembre de 1987) y a 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 (BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996).

¹⁷ OLIVA MARTÍNEZ, D., “Los organismos acreditados para las adopciones internacionales. ¿Un conflicto competencial a la vista?”, *cit.*, p. 341.

¹⁸ La primera norma de Derecho internacional privado español en materia de adopción internacional se introdujo en la reforma del Título Preliminar del Código civil llevada a cabo por el Decreto 1836/1974, de 31 de mayo. El entonces artículo 9.5 Cc se inspiró en parte en el Convenio de La Haya de 1965 sobre competencia de autoridades, ley aplicable y reconocimiento de decisiones en materia de adopción. GONZÁLEZ MARTÍN, N., *Adopción internacional. La práctica mediadora y los acuerdos bilaterales (referencias hispano-mexicanas)*, *op. cit.*, p. 12.

¹⁹ Exponen las carencias del sistema anterior a la Ley 54/2007 CALVO CARAVACA, A.L. y CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *La Ley 54/2007, de 28 de diciembre de 2007 sobre adopción internacional (Reflexiones y comentarios)*, *op. cit.*, pp. 19 y ss.

²⁰ BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015.

²¹ ESPLUGUES MOTA, C., “La nueva ley española de Adopción internacional de diciembre de 2007: ¿Una ocasión perdida?”, *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008-I, p. 364.

²² El alcance de estos “buenos deseos” (...) “se topa con la tozuda realidad del respeto a aquella normativa que está fuera del ámbito de legítimo ejercicio de sus competencias por parte del legislador

procedimentales y sustantivas todavía vigentes en otros textos normativos (en el Código civil, por ejemplo, así como en la normativa de origen autonómico), de ahí que se considerara, entre otras críticas, que realmente no alcanzó este fin aunque permitiera atenuar dicha dispersión²³.

El vigente artículo 24 de la LO 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor²⁴, en redacción dada por el apartado veintitrés del artículo primero de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, señala que la “*adopción nacional e internacional se ajustará a lo establecido por la legislación civil aplicable*”. Esta previsión implica una remisión a los reformados artículos 175 y ss del Código Civil (Cc en adelante)²⁵ y a la LAI, que en su día reformó también el tenor del artículo 9.5 Cc, que ahora se limita a señalar que la adopción internacional “*se regirá por las normas contenidas en la Ley de Adopción internacional*”, a lo que añade que “*las adopciones constituidas por autoridades extranjeras surtirán efectos en España con arreglo a las disposiciones de la citada Ley de Adopción internacional*”.

A lo establecido por el artículo 9.5 Cc hay que añadir, además, lo señalado por el artículo 41 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria²⁶, que recuerda la existencia de normativa internacional de aplicación preferente. Se refiere en primer lugar al artículo 9.5 Cc y a la LAI, a los que añade “*los Tratados y Convenios internacionales en que España sea parte y, en especial, (...) 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*”²⁷. En efecto, en esta materia resulta imprescindible considerar los convenios internacionales suscritos por nuestro país. El más relevante es el que

estatal, ya por venir determinada por instrumentos internacionales, ya por corresponder a la competencia de las comunidades autónomas”. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, S., “Reflexiones sobre la Ley 54/2007, de adopción internacional”, *Diario La Ley*, nº 6910, 2008, p. 2; ÁLVAREZ GONZÁLEZ, S., “El Proyecto de Ley sobre adopción internacional: ...”, *cit.*, p. 2600.

²³ PARADELA AREÁN, P., “Breve comentario a la Ley 50/2007 de adopción internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 16, 2008, p. 2.

²⁴ BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996. Destacaremos de esta norma también el artículo 2, que incluye actualmente los criterios a valorar en la interpretación del concepto de “interés superior del menor”. Analiza esta disposición GUILARTE MARTÍN-CALERO, C., “El interés superior del niño: la nueva configuración del artículo 2 de la Ley Orgánica, de 15 de enero, de protección jurídica del menor”, en CABEDO MALLOL, V. y RAVETLLAT BALLESTÉ, I. (coords.), *Comentarios sobre las leyes de reforma del sistema de protección a la infancia y la adolescencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 114 y ss.

²⁵ Preceptos incluidos en la Sección segunda (“De la adopción”) del Capítulo V (“De la adopción y otras formas de protección de menores”) del Título VII (“De las relaciones paterno-filiales”) de este cuerpo normativo. Explican la reforma de la adopción en el Código civil español VÁZQUEZ-PASTOR JIMÉNEZ, L., “Sobre la estrenada reforma del sistema de protección a la infancia y la adolescencia”, *Revista de Derecho Privado*, nº 4, 2016, pp. 75-81; y CALLEJO RODRÍGUEZ, C., “Cuestiones controvertidas en la nueva regulación de la adopción tras la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia”, *Aranzadi civil-mercantil. Revista doctrinal*, nº 6, 2017, pp. 29-70.

²⁶ BOE núm. 158, de 3 de julio de 2015.

²⁷ BOE núm. 182, de 1 de agosto de 1995.

terminamos de citar, que fue elaborado en el seno de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado y del que fuimos el primer país europeo receptor de menores adoptados en firmar²⁸. Cuenta con un amplio número de ratificaciones (ciento un países en este momento²⁹) y su aplicación en la práctica es por ello fundamental, pero no se trata del único convenio aplicable en España ya que nuestro país es contratante también del Convenio europeo en materia de adopción de menores (revisado), hecho en Estrasburgo el 27 de noviembre de 2008³⁰ (del que son parte diez Estados actualmente)³¹, así como de diversos convenios y acuerdos bilaterales, de distinta naturaleza jurídica³² y tanto de contenido general aplicable a las adopciones como sobre esta concreta materia³³.

Tampoco podemos olvidar la legislación autonómica que resulte pertinentemente aplicable, ya que las Comunidades Autónomas (CCAA en adelante) gozan de un elevado grado competencial en materia de protección de menores en el marco de la asistencia social en virtud del artículo 148.1.20 de la Constitución Española³⁴. De hecho, a diferencia de otros países donde el modelo es centralizado en esta materia, el sistema administrativo español ha presentado tradicionalmente una mayor complejidad

²⁸ DE BARTOLOMÉ CENZANO, J.C., “El acceso a los orígenes de las personas adoptadas: modificación del artículo 180 del Código Civil”, *cit.*, p. 162.

²⁹ Información sobre los Estados contratantes disponible en (consultado el 6.11.2019):

<https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/status-table/?cid=69>.

³⁰ BOE núm. 167, de 13 de julio de 2011.

³¹ Estados contratantes: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Holanda, Malta, Noruega, Rumanía y Ucrania. Más información sobre las firmas y ratificaciones en (consultado el 6.11.2019):

http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/202/signatures?p_auth=01GGAawj.

³² Además de los convenios internacionales, en este contexto nótese también la existencia de protocolos administrativos firmados entre autoridades de los distintos países para concretar el procedimiento a seguir, como estudian ESPLUGUES MOTA, C., “Conclusión por parte de España de cuatro protocolos sobre adopción internacional”, *Revista española de derecho internacional*, Vol. 48, nº 2, 1996, pp. 336-339; CALVO BABÍO, F., “Naturaleza y alcance de los protocolos de adopción suscritos entre España y Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú”, *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, nº 0, 2000, pp. 455-464; GONZÁLEZ BEILFUSS, C., “El protocolo de adopción internacional entre el Reino de España y la República de Filipinas”, *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 1, 2003, pp. 585-588.

³³ Destacaremos los convenios bilaterales firmados con Filipinas, Bolivia, Vietnam y Rusia. El conjunto de acuerdos se enumeran y clasifican en CALVO CARAVACA, A. L. y CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., *La Ley 54/2007, de 28 de diciembre de 2007 sobre adopción internacional (Reflexiones y comentarios)*, *op. cit.*, pp. 162 y ss. Véase asimismo CALVO CARAVACA, A.L., CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. y CASTELLANOS RUIZ, E., *Derecho de familia internacional*, Colex, 2008, p. 284; GARAU JUANEDA, L., “La Ley 20/2011, del Registro Civil, y sus efectos en el Derecho internacional privado español”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2017-2, p. 32.

³⁴ En el caso particular de la Comunidad Valenciana, destacan las siguientes normas: la Ley 12/2008, de 3 de julio, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana (BOE núm. 200, de 19 de agosto de 2008), el Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunitat Valenciana (modificado en 2009) (DOGV núm. 4008, de 28 de mayo de 2001), el Decreto 65/2011, de 27 de mayo, del Consell, por el que se regula el Consejo de Adopción de Menores de la Generalitat (DOGV núm. 6531, de 30 de mayo de 2011) y el Decreto 100/2002, de 4 de junio, del Gobierno Valenciano, por el que se regula la acreditación, funcionamiento y control de las entidades de mediación de adopción internacional y el Registro de reclamaciones formuladas contra las entidades de mediación acreditadas en la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 4271, de 14 de junio de 2002).

por su modelo territorial y la distribución de competencias³⁵, una situación que se ha visto alterada desde la reforma de la LAI en 2015 y que ha sido desarrollada ahora por el Reglamento objeto de análisis.

El RAI encuentra su base en la Disposición final decimoctava de la Ley 26/2015 de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia³⁶ y la oportunidad de su aprobación en la necesidad de que el sistema español se adaptara a la nueva realidad de las adopciones internacionales, ya que en el momento de su gestación tanto el número de expedientes en espera de recibir una asignación (6.904 a 31 de diciembre de 2015) como el número de organismos acreditados de intermediación (39) no era acorde con el número de adopciones que se constituían (799 en el 2015³⁷)³⁸.

Con base en esta premisa, el objeto del nuevo texto normativo es el desarrollo de los aspectos de la LAI que se enumeran en su artículo 1, esto es, la iniciación y suspensión o paralización de la tramitación de adopciones internacionales, 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 OA, el procedimiento para la acreditación de los OA, su eficacia y eventual retirada, el modelo básico de contrato entre los OA y las personas que se ofrecen para la adopción, el seguimiento y control de sus actividades y, finalmente, la creación y regulación del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción internacional y de Reclamaciones e Incidencias.

En la mayoría de dichas cuestiones el Reglamento ha confirmado el nuevo modelo español hacia una mayor centralización por lo que respecta, en general, a la delimitación de las competencias entre la Administración central y las autonómicas³⁹. Lo anterior se refleja, entre otros aspectos, en la regulación de la acreditación, funcionamiento y control de los OA, entidades que tienen atribuida la función intermediadora en exclusiva en esta clase de procedimientos (artículo 6.2.III LAI⁴⁰). Por ello, con ocasión de la

³⁵ Nuestro modelo territorial y competencial requiere un mayor esfuerzo de coordinación por parte de las administraciones públicas, lo cual es imprescindible para “evitar en lo posible el solapamiento y la hiperburocracia dilatoria”. DE BARTOLOMÉ CENZANO, J.C., “El acceso a los orígenes de las personas adoptadas: modificación del artículo 180 del Código Civil”, *cit.*, p. 164. Esta descentralización se refleja asimismo en la información proporcionada por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado en el marco del Convenio de la Haya de 1993 sobre adopción internacional. Véanse las Autoridades Centrales y las autoridades competentes por Comunidades Autónomas en (consultado el 6.11.2019): <https://www.hcch.net/es/states/authorities/details3/?aid=219>.

³⁶ Disposición final decimoctava de la Ley 26/2015. Modificaciones y desarrollos reglamentarios. “*El Gobierno llevará a cabo las modificaciones y desarrollos reglamentarios que sean precisos para la aplicación de la presente ley*”.

³⁷ Véase la nota al pie nº 5, donde se aprecia que en el año 2017 las cifras han seguido descendiendo.

³⁸ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, “Memoria de análisis de impacto normativo del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional”, *cit.*, pp. 1-2.

³⁹ OLIVA MARTÍNEZ, D., “Los organismos acreditados para las adopciones internacionales. ¿Un conflicto competencial a la vista?”, *cit.*, p. 337.

⁴⁰ Artículo 6.2.III LAI: “*Ninguna otra persona o entidad podrá intervenir en funciones de intermediación para adopciones internacionales*”.

entrada en aplicación del nuevo Reglamento de desarrollo, en el presente estudio analizaremos a continuación en qué consiste la actividad de intermediación en la adopción internacional (II), el régimen regulador de la acreditación de estas entidades, su seguimiento y control (III) y su relación con las personas que se ofrecen para la adopción (IV). Terminaremos con una valoración final (V).

II. LA ACTIVIDAD DE INTERMEDIACIÓN EN LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL

Resulta imprescindible regular la “actividad de intermediación” en una clase de relaciones privadas internacionales que requiere poner en relación a determinadas personas residentes en un país con las autoridades competentes de otro país. La actual definición de “intermediación” retoma la redacción anterior a la reforma de 2015 denominando únicamente de distinto modo a las familias adoptivas: antes “solicitantes de adopción” y ahora “personas que se ofrecen para la adopción”. De este modo, el vigente artículo 6.1 LAI señala que “*Se 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*”.

A continuación, el apartado 2 del artículo 6 permite clarificar, a diferencia de la normativa anterior, que la función de intermediación puede efectuarse tanto por OA como por Entidades Públicas (autonómicas), pudiendo estas últimas efectuar esta actividad directamente con las Autoridades Centrales en los países de origen de los menores que sean contratantes del Convenio de La Haya de 1993, 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. Fuera de las Entidades Públicas, únicamente los OA podrán desempeñar esta labor de intermediación e incluso la Administración General del Estado podrá establecer, en colaboración con aquellas, que respecto de 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.IV LAI y artículo 12.5 RAI).

El origen de los OA se encuentra en el incremento del número de adopciones internacionales en épocas pasadas (con el consecuente colapso de las autoridades públicas competentes, que delegan en estas determinadas funciones) y en la necesidad de eliminar el ánimo de lucro y los intermediarios sin escrúpulos en la mediación privada⁴¹. Su significativo papel se ha visto reforzado en la versión de la LAI de 2015, lo que es posible apreciar desde el vigente artículo primero de la norma, el cual, en

⁴¹ GUZMÁN PECES, M., *La adopción internacional. Guía para adoptantes, mediadores y juristas*, op. cit., p. 168; VÁZQUEZ COLOMO, P., “Transición a los organismos acreditados para la adopción internacional”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 8, nº 2, 2016, p. 414; HERRÁN ORTIZ, A.I., *Adopción internacional*, Dykinson, Madrid, 2000, p. 43.

contraste con la redacción anterior, incluye actualmente dentro del objeto y ámbito de aplicación de la Ley “*la intervención (...) de los organismos acreditados para la adopción internacional*”. Esta referencia expresa da cuenta de la relevancia de su actividad en este contexto y de la necesidad de regularlos adecuadamente, partiendo de un concepto uniforme que proporciona la LAI en la misma línea desde la redacción de 2007, inspirado en el artículo 11 del Convenio de La Haya de 1993⁴².

Según el artículo 7.1 LAI se trata de entidades sin ánimo de lucro⁴³ (privadas por tanto, aunque no se detalla su naturaleza jurídica⁴⁴) que tienen por finalidad en sus estatutos la protección de menores, disponen en territorio nacional de los medios materiales y equipos pluridisciplinarios necesarios para el desarrollo de las funciones encomendadas y están dirigidas y administradas por personas cualificadas por su integridad moral, su formación y su experiencia en el ámbito de la adopción internacional. Si cumplen los requisitos anteriores y además están inscritas en el registro correspondiente⁴⁵, podrán ser acreditadas para intermediar en los procesos de adopción internacional.

Su trascendencia en este ámbito se aprecia también en el artículo 6.5 LAI, que, como ya permitía la redacción original de la Ley y ha sido ahora completado por el artículo 30.1 RAI, contempla la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación entre los OA con dos objetivos concretos: solventar situaciones sobrevenidas o mejorar el cumplimiento de sus fines. Es más, el nuevo Reglamento va incluso más allá en el aseguramiento de la continuidad de sus funciones permitiendo que puedan fusionarse. Dos o más OA pueden crear un organismo con personalidad jurídica única, en cuyo caso deberá solicitar la acreditación “directa” (sin necesidad de convocar concurso, como explicaremos más adelante) para la intermediación en el país o países en los que alguno de los organismos fusionados estuviera previamente acreditado. Una vez acreditada esta nueva entidad, se comunicará a las autoridades competentes del país de origen, así como a la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado (artículo 30.2 RAI).

⁴² El Convenio de La Haya de 1993 se refiere a los organismos acreditados en el Capítulo III, artículos 6 y siguientes. Se considera un “convenio marco” en la regulación de estas agencias, ya que establece unos requisitos mínimos pero deja a los Estados contratantes su desarrollo normativo. CARRILLO CARRILLO, B.L., *Adopción internacional y Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993*, op. cit., p. 77.

⁴³ En línea con lo establecido en el artículo 6.6 LAI: en esta clase de procedimientos “*nunca*” podrán producirse beneficios que no sean precisos y estrictos para cubrir los gastos necesarios de la intermediación. Deberán ser aprobados, además, por la Administración General del Estado y por las Entidades Públicas y los costes deberán detallarse en el contrato que firmen con las personas que se ofrecen para la adopción. Lo anterior se regula en el artículo 16 RAI (“Régimen económico y financiero”) y el artículo 32 RAI (“Contenido del modelo del contrato”), el cual exige que se incluya un anexo referido a los costes del procedimiento de adopción.

⁴⁴ Tampoco en el nuevo Reglamento de desarrollo, donde el artículo 18 a) RAI se limita a decir que la entidad deberá estar “*legalmente constituida*”. Se tratará generalmente de fundaciones o asociaciones. HERRÁN ORTIZ, A.I.: *Adopción internacional*, op. cit., p. 47.

⁴⁵ Nótese que el nuevo Reglamento de desarrollo ha creado a estos efectos el Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción internacional y de Reclamaciones e Incidencias, que se regula en los artículos 37 y ss RAI y se aborda más adelante en este trabajo.

Se constata pues la importancia de su existencia (y pervivencia) como pieza clave del sistema, ya que el fin principal de estos organismos es ejercer esta actividad imprescindible en las adopciones internacionales, aunque se permite que no sea el único. De acuerdo con el artículo 12.3 RAI, la actuación de dichos organismos en el ejercicio de sus funciones de intermediación en la adopción internacional se limitará a las actividades señaladas en la resolución de acreditación (sobre la que hablaremos más adelante) y deberá desarrollarse en los términos y condiciones que se establezcan en la misma, pero ello no es obstáculo para que puedan tener entre sus fines y actividades la prestación de otros servicios sociales y de protección a la infancia, siempre que se identifique claramente la actividad de intermediación en la adopción internacional, separándola del resto de sus actividades, especialmente por lo que se refiere a sus estatutos, estructura organizativa y contabilidad (artículo 12.4 RAI).

Las concretas funciones a realizar por los OA en los procesos de adopción se recogen en el apartado 3 del artículo 6 LAI, de forma similar a las ya contempladas en la versión de 2007: informar a los interesados en materia de adopción internacional; asesorar, formar y apoyar a las personas que se ofrecen para la adopción en el significado e implicaciones de la adopción, en los aspectos culturales relevantes y en los trámites que necesariamente deben realizar en España y en los países de origen de los menores; intervenir en la tramitación de expedientes de adopción ante las autoridades competentes, tanto españolas como extranjeras; e intervenir en la tramitación y realización de las gestiones correspondientes para el cumplimiento de las obligaciones postadoptivas establecidas para los adoptantes en la legislación del país de origen del menor adoptado.

La intervención que supone el desarrollo de las anteriores funciones deberá realizarse, como ya advertía la redacción original, *“en los términos y con las condiciones establecidas en esta ley y en las normas de las comunidades autónomas”* (artículo 6.4 LAI). Junto con ello, deberán actuar durante todo el proceso de adopción de conformidad con las normas y principios destacados en el artículo 3.2 RAI: por un lado, las normas internacionales sobre protección de las personas menores de edad, el ordenamiento jurídico español y la legislación de su país de origen; y, por otro lado, los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia, y respeto del interés superior del menor, impidiendo beneficios distintos de los estrictamente precisos para cubrir los costes necesarios de la intermediación, así como toda práctica contraria a los principios del Convenio de La Haya de 1993 sobre adopción internacional.

Nos gustaría profundizar sobre algunas de las funciones contempladas en el artículo 6.3 LAI, que son desarrolladas en el nuevo Reglamento diferenciando las ejercidas en España (funciones generales y a desarrollar antes y después de la adopción) y en los países de origen de los menores (artículos 13 y 14 RAI respectivamente). Sobre todo algunas que atañen en particular a la relación entre la entidad y las personas que se ofrecen para la adopción, no solo como base del contrato que deberán formalizar, tal y como explicaremos en un apartado posterior de este estudio, sino también antes de suscribirlo por cuanto las personas interesadas en adoptar necesitan conocer cierta información para tomar decisiones antes de emprender este proyecto vital.

En primer lugar, destacaremos la importancia de informar a los interesados en materia de adopción internacional, una tarea que debe desarrollarse no solo a lo largo del procedimiento sino necesariamente con anterioridad al inicio del mismo –y por ende, antes de formalizar el contrato de intermediación-. Debe tenerse en cuenta que en la adopción internacional la llamada “idoneidad” de las personas que desean adoptar se valora al inicio del expediente ya que, además de requerir el estudio de la “*capacidad, aptitud y motivación adecuadas para ejercer la responsabilidad parental*” de los solicitantes⁴⁶, esta se refiere a un país determinado que impone sus propios requisitos sobre el perfil de tales personas (estado civil, poder adquisitivo, nivel de estudios, orientación sexual...). Este proceder hace imprescindible conocer inicialmente toda la información relativa a la adopción en los distintos países, que los interesados deberían poder recabar tanto en las Entidades Públicas como en los organismos que están acreditados en cada uno de ellos.

Por ello parece oportuno que se contemple en el artículo 13 RAI como funciones generales de los OA, por un lado, 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 y, por otro lado, mantener informadas a las familias adoptivas de todo cambio o progresión que afecte a la tramitación del expediente, sin perjuicio de responder a cualquier solicitud de información adicional (artículo 13.a) 3º y 4º RAI). También resulta pertinente como función a desempeñar antes de la adopción la organización de actividades de acompañamiento, información y asesoramiento directo durante el periodo de espera (artículo 13.b) 3º RAI).

Por otra parte, consideramos destacable la novedad que supone la obligación de “formar” a los solicitantes de la adopción internacional, una función que se concreta en el artículo 13.b) 1º RAI, según el cual los OA han de encargarse antes de la adopción de la formación complementaria a la impartida por las Entidades Públicas. Entendemos que, a diferencia de la función de “informar”, la de “formar” ha de llevarse a cabo durante la valoración de la idoneidad y debe continuar una vez los solicitantes han sido declarados idóneos para adoptar en un determinado país. Resulta crucial que se forme a los solicitantes no solo sobre los trámites a realizar y la vertiente jurídica de la adopción sino también sobre los aspectos culturales y sociales asociados al país para el que han sido declarados idóneos, así como sobre los elementos psicológicos que resulten relevantes.

⁴⁶ Artículo 10 LAI: “1. *Se entiende por idoneidad la capacidad, aptitud y motivación adecuadas para ejercer la responsabilidad parental, atendiendo a las necesidades de los menores a adoptar, y para asumir las peculiaridades, consecuencias y responsabilidades que conlleva la adopción.* 2. *A tal efecto, la declaración de idoneidad requerirá una valoración psicosocial sobre la situación personal, familiar y relacional de las personas que se ofrecen para la adopción, su capacidad para establecer vínculos estables y seguros, sus habilidades educativas y su aptitud para atender a un menor en función de sus particulares circunstancias, así como cualquier otro elemento útil relacionado con la singularidad de la adopción internacional. Asimismo, en dicha valoración psicosocial se deberá escuchar a los hijos de quienes se ofrecen para la adopción, (...)*”.

Los menores se encuentran en un sistema que les acoge y protege hasta su asignación a una familia extranjera, en un entorno culturalmente distinto y frecuentemente alejado del español, por lo que es imprescindible que la familia conozca las circunstancias que han rodeado sus primeros meses de vida para afrontar su llegada de una forma satisfactoria y atender a sus necesidades no solo materiales sino también emocionales. En definitiva, la intervención en la adopción internacional es mucho más que informar o formar sobre cuestiones administrativas o jurídicas. Esta medida de protección de los menores persigue asignar al menor la familia más apropiada para sus necesidades, y con unos años de espera por delante, hay tiempo para la formación.

Junto con lo anterior, nos gustaría llamar la atención sobre la actividad de intermediación en los países de origen. La labor de los OA no finaliza en territorio español sino que, tal y como establece el artículo 14 RAI, deben desarrollar una serie de funciones en los países de los que provienen los niños en adopción, que son además esenciales en un proceso transfronterizo de estas características. Entre otras, colaborar con las autoridades competentes y con la oficina o sección consular española, mantener informadas a las autoridades del país de origen sobre la situación de cada expediente de adopción y representar a las personas que se ofrecen para la adopción ante los organismos competentes del país de origen, orientarles y apoyarles durante toda su estancia en dicho país.

En el desarrollo de estas y otras funciones destaca el papel primordial del representante⁴⁷ del OA en aquel país, que también lo será de las familias adoptivas ante las autoridades extranjeras como señala el artículo 7.4 LAI. La entidad será responsable de los actos de este profesional en el ejercicio de sus funciones de intermediación al tratarse de un empleado, quien deberá cumplir los requisitos que explicaremos más adelante y será evaluado por la Administración General del Estado, previa información de las Entidades Públicas, a diferencia del régimen anterior donde esta competencia correspondía a las CCAA. Encontramos pues en esta cuestión una muestra más de la centralización del modelo.

Finalmente, nos detendremos en la intervención relacionada con el cumplimiento de las obligaciones postadoptivas. Para ello resulta necesario recordar que las personas que desean adoptar tienen obligaciones preadoptivas previstas en el artículo 11.1 LAI (asistir a las sesiones informativas y de preparación organizadas por la Entidad Pública o por el OA) pero también obligaciones postadoptivas, a las que se refieren los apartados 2 y 3 del mismo precepto. Las Entidades Públicas o los países de origen pueden requerir a los adoptantes información sobre el desarrollo y la integración del menor en el seno familiar durante un tiempo determinado, algunos incluso hasta la mayoría de edad del niño. Las familias han de colaborar necesariamente pero en caso de no hacerlo se podrán imponer sanciones previstas en la legislación autonómica, además

⁴⁷ El organismo podrá tener más de un representante en el caso de Estados descentralizados política y administrativamente (artículo 20 RAI).

de poder considerarse esta actitud como causa de no idoneidad en un proceso posterior de adopción.

Para el cumplimiento de esta obligación, los adoptantes podrán contar con la ayuda y el asesoramiento de las Entidades Públicas y los OA. Correlativamente, por tanto, el artículo 13.c) contempla un conjunto de funciones a desarrollar por el OA después de la adopción que consisten en acompañar, orientar y asesorar a las personas que se ofrecen para la adopción en el proceso de postadopción, elaborar, en su caso, los informes de seguimiento postadoptivo sobre la evolución de la persona menor de edad y la adaptación a su nueva familia, con la periodicidad que establezca el país de origen y, finalmente, enviar los informes postadoptivos al órgano competente del país de origen.

III. ACREDITACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS ORGANISMOS ACREDITADOS

Como venimos advirtiendo a lo largo de este trabajo, la reforma de 2015 en el ámbito de las adopciones internacionales ha supuesto una mayor centralización por medio de la transferencia de funciones a la Administración General del Estado anteriormente atribuidas a las CCAA. Las novedades introducidas han generado un conflicto competencial entre las dos administraciones en cuanto al proceso de acreditación, seguimiento y control de los OA, provocando la reacción de algunos gobiernos autonómicos⁴⁸ hasta tal punto que una vez aprobado el Reglamento ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno catalán ya que asegura que el texto invade competencias autonómicas (y que, en todo caso, incluye soluciones que empeorarán la situación existente hasta la fecha en esta Comunidad)⁴⁹. El recurso fue admitido a trámite el 16 de julio de 2019⁵⁰.

La redacción original del artículo 7.7 LAI establecía que correspondía a las CCAA competentes en esta materia la acreditación, seguimiento y control de las entidades que actuaran en su ámbito territorial, de acuerdo con la normativa autonómica aplicable, lo que les otorgaba un “rol protagónico” en este sector⁵¹. El sistema actual, sin embargo, ha introducido como novedad la atribución en el artículo 7.2 LAI a la Administración

⁴⁸ OLIVA MARTÍNEZ, D., “Los organismos acreditados para las adopciones internacionales. ¿Un conflicto competencial a la vista?”, *cit.*, pp. 338 y 357.

⁴⁹ El País, “La Generalitat impugna el nuevo reglamento de adopción internacional”, 8.4.2019. Disponible en (consultado el 6.11.2019):

https://elpais.com/sociedad/2019/04/08/actualidad/1554739124_021836.html.

⁵⁰ La Vanguardia, “El TC admite a trámite el recurso de la Generalitat contra el Gobierno por las adopciones internacionales”, 23.7.2019. Disponible en (consultado el 6.11.2019):

<https://www.lavanguardia.com/politica/20190723/463671691720/constitucional-admite-recurso-generalitat-gobierno-adopciones-internacionales.html>; véase la providencia del Tribunal en https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2019_094/P%204088-2019.pdf (consultado el 6.11.2019).

⁵¹ Véanse algunas de las normas autonómicas reguladoras de esta cuestión en OLIVA MARTÍNEZ, D.: “Los organismos acreditados para las adopciones internacionales. ¿Un conflicto competencial a la vista?”, *cit.*, pp. 345-346.

General del Estado de la competencia para acreditar a estas entidades (abordaremos más adelante la competencia para su control), en los términos y con el procedimiento que reglamentariamente se establezca, previo informe de la Entidad Pública donde se halle su sede. De hecho, el artículo 5.1.j) LAI señala que estas deberán “*informar preceptivamente a la Administración General del Estado sobre la acreditación de los organismos...*”, pero no ya “acreditar”, una competencia que se ha transferido a la Administración General del Estado como indica explícitamente el mencionado artículo 7.2 LAI y que actualmente recae en la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (DG en adelante) de acuerdo con el artículo 2 RAI.

Por otro lado, en el modelo actual se prevé la acreditación de un número limitado de organismos. La DG determinará la conveniencia de acreditar organismos en cada uno de los países de origen o de limitar el número de los que pueden ser acreditados debido a diversas circunstancias, tales como la imposición de esta limitación por el país en cuestión, 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. Para tomar esas decisiones deberá atender a diversos criterios: la información disponible sobre las necesidades de adopción internacional en dichos países; el número de adopciones constituidas en los mismos por residentes en España durante los últimos cinco años en relación con el número de solicitudes para dichos países en ese período de tiempo y el número de organismos para la intermediación ya acreditados; y las restricciones impuestas desde los mismos, ya sea por la exigencia, en su caso, de que las adopciones internacionales se tramiten únicamente a través de estas entidades o bien en cuanto al número de entidades extranjeras que puedan prestar allí sus servicios de intermediación (artículo 7 apartados 5 y 6 LAI, desarrollado en el artículo 17 RAI).

Junto con lo anterior, los organismos deberán cumplir múltiples requisitos de naturaleza distinta para ser acreditados, que se recogen en los artículos 18 a 20 RAI y se clasifican en tres categorías: “requisitos generales”, “requisitos económicos y financieros” y “requisitos del personal”. En los primeros se definen los elementos esenciales de estas entidades y se vuelve a incidir en el ámbito estatal de sus funciones. Los organismos interesados en realizar funciones de intermediación en adopción internacional no deberán tener ánimo de lucro, tendrán como finalidad la protección de las personas menores de edad de acuerdo con lo previsto en la normativa española y demás normas internacionales aplicables, tendrán domicilio social en territorio español y representación en el país de origen y, finalmente, deberán prestar todos los servicios de intermediación a las personas con residencia habitual en España que se ofrezcan para la adopción, independientemente de su comunidad autónoma de residencia.

Por lo que respecta a los requisitos económicos y financieros, para ser acreditados los organismos deberán hallarse 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, así como medios informáticos y tecnológicos suficientes para desarrollar su actividad de intermediación.

Finalmente, en cuanto a los requisitos que ha de cumplir el personal, el Reglamento distingue entre los trabajadores que desempeñan sus funciones en España y el representante en el país de origen de los menores. Un organismo interesado en realizar funciones de intermediación deberá estar dirigido y administrado por personas cualificadas por su formación y experiencia para actuar en el ámbito de la adopción internacional. Además deberá tener en España un equipo multidisciplinar, formado por profesionales del Derecho y del ámbito psicosocial, y apoyado por profesionales del ámbito sanitario. Ninguna de las personas vinculadas con el organismo podrá haber sido condenado por un delito contra la libertad e indemnidad sexual o por la trata de seres humanos ni sancionado por irregularidades relacionadas con actividades de intermediación en adopción internacional. Los miembros de los órganos directivos no podrán percibir remuneración alguna por su actividad, salvo que se trate de personal técnico del organismo, en cuyo caso podrán cobrar una retribución o salario por la actividad técnica que desarrollen.

Como es ya sabido, el organismo deberá contar además en el país de origen de los menores con un representante (o representantes en los países descentralizados). Será en principio una persona física aunque se contempla la posibilidad, excepcionalmente, de que pueda ser una persona jurídica cuando así lo exija la legislación extranjera. Deberá tener residencia en el país donde vaya a desarrollar su actividad y ser un profesional con experiencia y conocimientos tanto sobre este sector como generales relacionados con la situación política, económica y social del país. No podrá estar vinculado personal o familiarmente con instituciones públicas o privadas de protección de las personas menores de edad en dicho país y deberá percibir una retribución adecuada, que no dependerá de la culminación de la adopción en virtud del contrato que le vinculará al organismo de que se trate.

Los organismos que cumplan los requisitos anteriores podrán solicitar ser acreditados para la intermediación en procesos de adopción internacional por dos vías, ya que el Reglamento diferencia entre la “acreditación por concurso” (artículo 22 RAI) y la “acreditación directa por razones excepcionales” (artículo 23 RAI). Analizaremos a continuación las características principales de estos dos cauces.

La acreditación por concurso se basa en una convocatoria pública para cada país de origen, que se regirá por los principios de concurrencia, publicidad, legalidad, equidad y transparencia. Entre otros aspectos, dicha convocatoria recogerá las bases del concurso y la composición del órgano técnico encargado de emitir el informe de valoración de los proyectos presentados. Para esta valoración se tendrán en cuenta diversos criterios objetivos, tales como la experiencia y desarrollo de actividades del organismo y de sus miembros en el ámbito de la adopción internacional, los medios materiales y personales para el desarrollo de las funciones de intermediación y el planteamiento económico de la entidad. El órgano técnico evaluador también basará su decisión en los informes

(preceptivos o facultativos) previstos en el artículo 24 RAI y, en su caso, en la consulta a las Entidades Públicas en cuyo territorio tengan su sede los organismos concurrentes. Si no se presentan solicitudes o ningún organismo reúne los requisitos exigidos o la puntuación mínima que establezca la convocatoria, la DG podrá declarar desierto el concurso.

En segundo lugar, el Reglamento de desarrollo permite la acreditación directa, que consiste en la posibilidad de acreditarse sin necesidad de convocar concurso, a solicitud del organismo interesado o de oficio por la DG, en las tres situaciones excepcionales descritas por la norma: cuando el concurso haya quedado desierto (en este supuesto no podrán ser acreditadas las entidades que hayan participado en el concurso declarado desierto); cuando la DG aprecie motivos de reconocida urgencia en razón de la desprotección y viabilidad de la adopción de menores; o bien cuando, al tratarse de una actividad especializada para promover la adopción de menores con especiales dificultades o por otras circunstancias especiales, solo haya una determinada entidad a la que se le pueda encargar la actividad de intermediación.

Ya sea por una vía (acreditación por concurso) o por otra (acreditación directa), la resolución de la DG que acredite a un organismo para realizar funciones de intermediación en adopción internacional especificará las funciones y actuaciones para las cuales se le acredita, la determinación del país de origen (o la región o estado) para el que se concede la acreditación, así como los costes autorizados de la tramitación de un ofrecimiento de adopción dirigido a ese país. La concesión será también comunicada a la Oficina Permanente de la Conferencia de la Haya de Derecho internacional privado (artículo 25 RAI) y traerá consigo la inscripción de oficio en la sección primera del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción internacional y de Reclamaciones e Incidencias una vez haya sido autorizado en el país de origen por las autoridades competentes (artículo 38 RAI).

Las acreditaciones otorgadas mediante el sistema de acreditación directa tendrán carácter provisional hasta la convocatoria de un concurso mediante el procedimiento anteriormente analizado (artículo 23.3 RAI), mientras que las concedidas por medio de concurso tendrán una duración de dos años desde “la fecha de efectividad” (artículo 26.2 RAI), que se refiere al momento de la confirmación de su actuación en el territorio del país de que se trate (artículo 26.1 RAI)⁵². Esta duración será prorrogable tácitamente por periodos de dos años, salvo que el organismo solicite la renuncia con un plazo de seis meses de antelación a la fecha de vencimiento de la acreditación, siempre que no resulte perjudicada la tramitación de los expedientes iniciados antes de dicha solicitud. En este último supuesto, la DG resolverá expresamente sobre la finalización o no de la acreditación (artículo 26.4 RAI). Si se acuerda la finalización, el OA tendrá que facilitar

⁵² Artículo 26.1 RAI: “La acreditación concedida por la Dirección General será efectiva cuando las autoridades competentes del país de origen dicten una resolución autorizando al organismo acreditado a actuar en el mismo, o bien, en el caso de países no firmantes del Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993, cuando las autoridades competentes emitan un documento en el que se constate que no se opondrán a dicha actuación”.

la tramitación de los expedientes iniciados y las autoridades estatales y regionales decidirán si su continuidad se realiza a través de dicho OA, de otro o de las Entidades Públicas, si fuera posible (artículo 26.5 RAI). Por supuesto, en estos casos se prevé que el OA devuelva los ingresos por los servicios no prestados, según el procedimiento de liquidación establecido en el contrato de intermediación (artículo 26.6 RAI).

Las acreditaciones también se pueden suspender o retirar, mediante expediente contradictorio. La Administración central, a iniciativa propia o a propuesta de las CCAA en su ámbito territorial (estas eran antes las competentes para llevar a cabo esta función), podrá tomar esta decisión con carácter general para todos los países autorizados o únicamente para algún país concreto respecto de aquellos organismos que dejen de cumplir las condiciones que motivaron su concesión o que infrinjan en su actuación el ordenamiento jurídico (artículo 7.7 LAI).

En cuanto a la suspensión, el Reglamento señala que la DG podrá suspender temporalmente la entrega a un OA de nuevos expedientes dirigidos a un concreto país mediante resolución motivada. Los motivos de esta decisión, que podrá ser solicitada por el propio organismo, tendrán que ver con posibles modificaciones legislativas en el país de origen que afecten a su actividad, cuando se constate o prevea una importante desproporción entre el número de expedientes que el organismo tenga en trámite y el número de asignaciones que esté obteniendo o cuando se produzca alguna circunstancia grave que lo justifique (artículo 27 RAI).

Por lo que respecta a la retirada de la acreditación, el Reglamento desarrolla las causas que podrían derivar en dicha circunstancia. La acreditación podrá ser retirada en alguno de los siguientes supuestos: si el OA dejara de reunir los requisitos y condiciones exigidas, si no cumpliera las obligaciones y/o las funciones previstas en el Reglamento, si no hubiera iniciado la tramitación de ningún expediente de adopción internacional en un período de dos años, si fuese inhabilitado por las autoridades competentes en el país de origen para el que estaba acreditado o si no hubiera obtenido la acreditación mediante concurso público. La retirada, que será comunicada a la Autoridad Central del país de origen y a la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, conllevará la imposibilidad de solicitar nuevamente la acreditación durante un periodo de cinco años si se debe a causas que le sean imputables (artículo 28 RAI). Finalmente, aunque el Reglamento no lo establece expresamente, se entiende que la acreditación se retira en todo el territorio nacional desde el momento en que en el marco del nuevo modelo se otorga también para toda España. Esto evitará situaciones que se han experimentado en el pasado, donde ciertos OA perdieron su acreditación en una Comunidad por actuaciones irregulares pero seguían funcionando en otras⁵³.

⁵³ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, “Memoria de análisis de impacto normativo del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional”, *cit.*, p. 9. Disponible en (consultado el 6.11.2019): <http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normaelaboracion.htm?id=NormaEVR-40190&lang=ca&fcAct=2018-10-28T04:52:10.119Z>.

Para terminar con la labor de inspección de la actividad de los OA por parte de la Administración General del Estado, el citado artículo 7.2 LAI señala que esta tendrá competencia para el control y el seguimiento de las actividades que desarrollen en los países de origen de los menores, lo que hará en colaboración con la Dirección General encargada de asuntos consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (artículo 33.1 RAI). Sin embargo, por lo que respecta al seguimiento y control de su actividad en territorio español, la Ley continúa atribuyendo estas funciones a las administraciones regionales, lo que parece oportuno ya que el principio de cercanía favorece las posibilidades de control. El artículo 5.1.j) LAI señala que estas deberán “... controlar, inspeccionar y elaborar las directrices de seguimiento de los organismos que tengan su sede en su ámbito territorial para aquellas actividades de intermediación que se lleven a cabo en su territorio”. Asimismo, el artículo 7.3 LAI añade que el “control, inspección y seguimiento” de las actividades de los OA en el territorio de cada comunidad autónoma corresponderá a la Entidad Pública competente en cada una de ellas⁵⁴. También serán estas las encargadas del seguimiento y control de la tramitación de los expedientes de las personas que residan en su territorio (artículo 33.2 RAI).

Esta distribución de funciones de seguimiento y control entre las Administraciones central (actividad en el país de origen) y autonómicas (actividad en la Comunidad correspondiente) exige un esfuerzo de coordinación entre las mismas al que se refiere expresamente la Ley (artículo 7.8 LAI). Es por ello que, precisamente con la función de coordinar estas actuaciones, el Reglamento crea una “Comisión Técnica de Seguimiento y Control” (artículo 34 RAI), formada por representantes de las CCAA y de la Administración central (principalmente de los Ministerios de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación). La Comisión establecerá un sistema de calidad y un plan de auditorías que incluya el control de los aspectos económicos y financieros, así como la evaluación de la calidad ofrecida.

IV. LA RELACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS ACREDITADOS Y LAS PERSONAS QUE SE OFRECEN PARA LA ADOPCIÓN: EL MODELO BÁSICO DE CONTRATO

Como recordará el lector, en la evolución de la regulación de las adopciones internacionales no solo ha habido un cambio terminológico en el ámbito de las entidades de adopción (de ECAI a OA), sino también en la forma en que el legislador se refiere a las familias adoptivas, que denomina hoy “adoptantes” o “personas que se ofrecen para la adopción”.

⁵⁴ En el desarrollo de esta labor el legislador apela además a la coordinación entre las entidades autonómicas competentes, las cuales deberán procurar la mayor homogeneidad posible en los requisitos básicos para este seguimiento (artículo 7.3.II LAI).

A lo largo de la tramitación de la adopción internacional, estas personas entran en relación con las autoridades competentes españolas y extranjeras del país correspondiente, así como, de requerirse en el país de que se trate⁵⁵, con el organismo que realizará las funciones de intermediación entre estos y las autoridades del país de origen o residencia del menor susceptible de ser adoptado. Es por ello que la normativa ha de regular necesariamente la relación entre los adoptantes y los OA, una cuestión que aborda concretamente el artículo 8 LAI y se desarrolla con más detalle en el nuevo Reglamento, si bien se infiere también de otras disposiciones como hemos tenido la oportunidad de explicar, por ejemplo, al tratar las funciones derivadas de la actividad de intermediación de estas entidades.

El artículo 8.1 LAI comienza señalando que “*las personas que se ofrecen para la adopción podrán contratar los servicios de intermediación de cualquier organismo que se encuentre acreditado por la Administración General del Estado*”. En este punto volvemos a apreciar cómo la versión de 2015, a diferencia de la anterior, atribuye la competencia para acreditar organismos a la Administración central. Y de forma correlativa, además, se amplían las opciones de los solicitantes de adopción de relacionarse con “*cualquier organismo que se encuentre acreditado*”, independientemente pues de su lugar de residencia y del lugar donde se encuentre la sede de la entidad.

En línea con lo anterior, los OA deberán llevar un registro único de procedimientos en el que figuren todas aquellas personas que se ofrecen para la adopción para cuya tramitación tengan firmado un contrato sin diferenciar la comunidad autónoma de residencia (artículo 8.4 LAI). Lo anterior se refuerza en el Reglamento, donde el artículo 12.1 RAI señala que los OA 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 y el artículo 18.d) RAI exige dentro de los requisitos generales que han de cumplir los organismos para ser acreditados que estos presten todos los servicios de intermediación a las personas con residencia habitual en cualquier punto del territorio español.

La relación entre los solicitantes y el OA se articulará mediante la formalización de un contrato referido “*exclusivamente*” a las funciones de intermediación asumidas por el OA respecto a la tramitación del ofrecimiento de adopción, que se basará en el modelo previamente homologado por las Administraciones central y autonómicas (antes solo

⁵⁵ Dependiendo del país al que se dirija la adopción, puede que no se exija o incluso que no se permita la intermediación de agencias acreditadas en España, debiendo las familias adoptivas dirigirse a entidades acreditadas en aquellos países (Bulgaria) o directamente a las autoridades competentes en los mismos (Tailandia). Analiza la “gran flexibilidad” que otorga el Convenio de La Haya de 1993 sobre esta cuestión CARRILLO CARRILLO, B.L., *Adopción internacional y Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993*, op. cit., p. 75. Explica las diferentes vías existentes VÁZQUEZ COLOMO, P., “Transición a los organismos acreditados para la adopción internacional”, cit., pp. 411-413. Véase más información en (consultado el 6.11.2019): <http://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/Infancia/adopciones/adopInternacional/informPaisesOrigen/home.htm>.

por las CCAA, por lo que podía diferir de unas a otras) que se ha diseñado en el Reglamento (artículo 8.2 LAI). Concretamente en la Sección 6ª del Capítulo V RAI, que regula el “Modelo básico de contrato entre los organismos acreditados para la adopción internacional y las personas que se ofrecen para la adopción”.

De una primera lectura de los artículos que componen esta Sección se extrae que la nueva normativa no hace referencia al momento en que ha de ser suscrito. Entendemos que ciertas obligaciones que han de cumplir los OA respecto a las personas interesadas en hacer un ofrecimiento para la adopción que se encuentran en una etapa muy inicial del proyecto adoptivo no requerirían contar con un contrato vigente. Por ejemplo, la obligación de proporcionar información personalizada sobre la situación de los países de origen, la duración media o los costes de los trámites y los requisitos de los adoptantes en cada país, como indica el artículo 15.n) RAI.

Esta información inicial es necesaria para que las familias puedan tomar decisiones y, retomando lo afirmado en un apartado anterior, estas deberían poder recabarla tanto de las Entidades Públicas como de los OA. Por el contrario, una vez iniciado el procedimiento ante las autoridades competentes ya se podría plantear la necesidad de establecer los términos de la relación entre estas entidades y las familias que se ofrecen para adoptar, las cuales van a requerir por parte de estas la asistencia que les garantiza el sistema (asesoramiento, información, acompañamiento, formación). En todo caso, se infiere de la regulación de las obligaciones de los OA que el contrato deberá ser formalizado con los solicitantes que ya cuenten con el certificado de idoneidad (artículo 15.e) RAI⁵⁶).

El modelo de contrato que se utilice deberá haber sido previamente homologado por la Administración. El artículo 31 RAI se refiere precisamente a esta cuestión, señalando que corresponderá a “la Comisión Delegada”⁵⁷ aprobar el modelo básico de contrato homologado entre el OA y las personas que se ofrecen para la adopción, previa solicitud de aportaciones a los OA y, eventualmente, a otros organismos y organizaciones afines y vinculadas con la adopción. También se deberá solicitar informe a la Agencia Española de Protección de Datos en lo que respecta a las cláusulas que se refieran expresamente al tratamiento y cesión de datos de carácter personal.

El contenido de este modelo se regula a continuación en el artículo 32 RAI, en virtud del cual contará con elementos comunes a toda relación y aspectos específicos que variarán según el país en el que el OA vaya a tramitar la adopción. Concretamente se establece que el modelo de contrato contendrá las cláusulas básicas que deberán figurar

⁵⁶ Artículo 15. Obligaciones de los organismos acreditados. “*Los organismos acreditados tendrán las siguientes obligaciones en el ejercicio de sus funciones: (...) e) Formalizar con las personas que se ofrecen para la adopción que cuenten con el certificado de idoneidad, el contrato para la intermediación en adopción internacional, según el modelo básico de contrato homologado regulado*”.

⁵⁷ Artículo 2.b) RAI: “*La Comisión Delegada de Servicios Sociales del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en adelante, la Comisión Delegada*”.

en todos los contratos y se añadirán como anexos los costes para la tramitación y las cuestiones específicas y particulares de la tramitación en algunos países de origen, los cuales habrán de ser igualmente aprobados por la citada Comisión Delegada.

El modelo de contrato incluirá, al menos (no se enumera por tanto una lista exhaustiva), los siguientes elementos: objeto del contrato; funciones, derechos y obligaciones de los OA; derechos y obligaciones de las personas que se ofrecen para la adopción; protección de datos y confidencialidad; causas de extinción del contrato y procedimiento de liquidación del mismo en función de las causas de resolución; inicio y terminación; cláusula de revisión económica del contrato; fórmulas de pago y de extinción anticipada del contrato; y, finalmente, un cuestionario de valoración del servicio prestado. Por otro lado, en el anexo referido a los costes del procedimiento de adopción se incluirán, de forma detallada, al menos (nuevamente se permite que se puedan incluir más), los siguientes aspectos: costes directos e indirectos de la tramitación del expediente producidos en España, costes directos e indirectos de la tramitación del expediente producidos en el país de origen y costes derivados de los seguimientos postadoptivos.

Entre los elementos anteriores resultan de particular interés los aspectos económicos de la relación. Como terminamos de ver, el artículo 32 RAI los menciona como elementos integrantes del contrato, aunque no se encuentran en este punto todos los derivados de la tramitación de un expediente de adopción internacional al quedar parte de los mismos fuera de la relación con el OA. Nos referimos, por ejemplo, a las tasas administrativas y a determinados gastos desembolsados en el país de origen del menor (incluyendo las donaciones no escritas a los orfanatos), pudiéndose alcanzar una cifra global que dependiendo del país puede llegar hasta los 40.000 euros⁵⁸.

Entre los aspectos que sí se incluyen en esta relación contractual, el Reglamento diferencia, por un lado, los que han de constar en la parte general del contrato y, por otro lado, los que habrá que incluir de forma detallada en el anexo de costes. En la parte general deberán constar la fórmula de pago (artículo 32.2 k) RAI) y una cláusula de revisión económica sobre la posibilidad de actualización de los costes originados en España en situaciones que lo justifiquen, lo que requerirá la previa autorización de la DG y la Entidad Pública en cuyo territorio tenga su sede el OA (artículo 32.2 j) RAI). Y en el anexo referido a los costes del procedimiento constarán al menos, como ya hemos señalado, los costes directos e indirectos producidos en España y en el extranjero, así como los derivados de los seguimientos postadoptivos.

De acuerdo con el artículo 16 RAI, los costes indirectos se refieren a los gastos de mantenimiento, seguros, infraestructura y personal de la entidad, por lo que cabría entender que los directos serán los restantes no incluidos en este listado (por ejemplo, los relativos a la legalización y traducción de documentos). En relación con los costes

⁵⁸ El País, “Las adopciones caen al nivel más bajo en 20 años”, 5.3.2018. Disponible en (consultado el 6.11.2019): https://elpais.com/ccaa/2018/03/04/catalunya/1520185466_114133.html.

directos de la tramitación de los expedientes, esta disposición señala que los OA podrán hacer frente a los mismos a través de ingresos procedentes de las personas que se ofrecen para la adopción –recordemos que la fórmula de pago se incluirá en la parte general del contrato-, que no podrán ser superiores a los costes reales de la tramitación y que deberán estar debidamente justificados. Por lo que respecta a los indirectos, el precepto regula el pago de una remuneración periódica, que podrá ser variable y revisable, durante el periodo de vigencia del contrato. Todos los costes anteriores, directos o indirectos, producidos en España o en el extranjero⁵⁹, deberán ajustarse a los que fueron autorizados en la resolución de la acreditación, tal y como señala el artículo 25 RAI al que hemos hecho referencia anteriormente.

Con todo, la normativa actual permite que los OA puedan asumir expedientes que estén siendo tramitados por otros cuando algún país de origen establezca un límite en el número de expedientes a tramitar por cada organismo y resultase que alguno de ellos con cupo asignado no tuviera expedientes que tramitar en dicho país (artículo 7.5.II LAI y 17.2 RAI). Se trata de una norma que dota al modelo de una mayor flexibilidad, ampliando las posibilidades de que la tramitación de los expedientes implicados culmine satisfactoriamente pero que requiere necesariamente que los OA cooperen para que sea viable⁶⁰. Entendemos pues que este “transvase de expedientes”, que se sujeta a la previa autorización de la Administración y al consentimiento de las personas que se ofrecen para la adopción, requerirá la formalización entre las entidades de un acuerdo de cooperación “*para solventar situaciones sobrevenidas o para un mejor cumplimiento de sus fines*” en los términos recogidos en los artículos 6.5 LAI y 30.1 RAI. Los organismos deberán comunicar a la DG el contenido de la cooperación de forma detallada, concretando las actuaciones que va a realizar cada uno de ellos en virtud de dicho acuerdo, así como las compensaciones económicas establecidas.

Para finalizar con las relaciones entre las familias adoptivas y los OA resulta interesante mencionar la posibilidad que ofrece la Ley de presentar reclamaciones. El artículo 8.3 LAI establece que la Administración central y las CCAA llevarán un registro de las reclamaciones y de incidencias sobre procesos de adopción internacional para el cumplimiento de las competencias establecidas en los artículos 5.1.i)⁶¹ y 7.2⁶² LAI, esto

⁵⁹ Artículo 16.4 RAI: “*La justificación de los costes en el país de origen vendrá acompañada de la traducción de los documentos y facturas justificativas*”.

⁶⁰ La norma plantea esta solución en términos facultativos. Los organismos “*podrán asumir*” expedientes que estuvieran tramitándose por otros, de ahí que se requiera necesariamente su colaboración para que sea viable. Cabría preguntarse si no hubiera sido mejor plantear una solución obligatoria que asegurara el fin perseguido.

⁶¹ Artículo 5.1 LAI: “*En materia de adopción internacional corresponde a las Entidades Públicas: (...) 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 su ámbito territorial para aquellas actividades de intermediación que se lleven a cabo en su territorio*”.

⁶² Artículo 7.2 LAI: “*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*

es, el seguimiento y control de las funciones de intermediación de los OA tanto en España como en los países de origen de los niños. De hecho, recordemos que el artículo 1.f) RAI incluye como objeto de su regulación, entre otros aspectos, la creación y regulación del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de Reclamaciones e Incidencias, un registro que será único para todo el territorio nacional, que se implementará mediante un sistema informático y cuya estructura se desarrolla en los artículos 37 y siguientes del Reglamento⁶³.

El Registro contará con dos secciones. La primera, que será pública (accesible desde la página Web del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social), general y gratuita, corresponderá al registro de los OA. La segunda, que se concreta en el artículo 39 RAI, se referirá al registro de reclamaciones e incidencias. Como señalábamos, estas podrán referirse tanto a su actuación en España como en los países de origen donde realicen actividades de intermediación. Los asientos de las reclamaciones e incidencias que se practiquen indicarán, al menos, la fecha de presentación y el momento de su entrada en el registro, la identificación de las partes afectadas –que serán las únicas que tendrán acceso a esa reclamación–, expresión sucinta del motivo de cada reclamación o incidencia, así como el resultado, en su caso, de las acciones de seguimiento y control por parte del órgano competente.

Para presentar reclamaciones relativas a la actividad en España se prevé además que deberán ponerse a disposición de los usuarios hojas de reclamaciones e incidencias, que tendrán que exhibir al público en lugar visible y en su página web. Las relativas a la actuación en el extranjero estarán disponibles en la página web del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social⁶⁴. Se deberán presentar preferentemente por medios electrónicos e irán acompañadas de la documentación acreditativa de los hechos que se exponen. Si se deduce de la reclamación el incumplimiento por parte del OA de sus obligaciones, en el supuesto de las actividades a desarrollar en España se prevé que la Entidad Pública correspondiente adopte las medidas oportunas y lo comunique a la DG para que esta pueda proceder, en su caso, a la aplicación del artículo 28 RAI, que prevé la apertura de un expediente contradictorio que puede culminar en la retirada de la acreditación. En el caso de las funciones a desarrollar en el extranjero, la DG aplicará directamente dicho precepto.

control y seguimiento respecto a las actividades de intermediación que vayan a desarrollar en el país de origen de los menores”.

⁶³ Esta regulación deberá ser posteriormente completada por orden de la persona titular del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social según la Disposición final segunda, segundo apartado RAI: “Mediante orden de la persona titular del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, se establecerán los requisitos y condiciones de funcionamiento del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción internacional y de Reclamaciones e Incidencias”.

⁶⁴ Actualmente “en construcción”, como es posible comprobar en (consultado el 6.11.2019): <http://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/Infancia/adopciones/adopInternacional/RReclamaciones/politicaSocial.htm>.

V. VALORACIÓN FINAL

El panorama de las adopciones internacionales ha cambiado notablemente desde 2007, año en que fue aprobada la Ley 54/2007 de Adopción Internacional. En 2015 fue profundamente reformada con el fin de adecuarla a los cambios acontecidos en los últimos años, una adaptación que ha culminado recientemente con la esperada aprobación del Real Decreto 165/2019 regulador del nuevo Reglamento de Adopción Internacional. Se trata de una regulación ansiada por los OA, que han padecido la espera en términos económicos y de pérdida de oportunidades de trabajo, lo que ha redundado también negativamente en las expectativas de las familias interesadas en adoptar.

El nuevo régimen de 2015, completado ahora con el Reglamento de 2019, ha aportado algunos cambios al sistema, que, desde nuestro punto de vista y en términos generales, presentan ventajas para los ciudadanos interesados respecto al modelo anterior, que no se adaptaba ya al panorama que presentan las adopciones internacionales desde hace algunos años en nuestro país. El descenso notable de las cifras, las largas esperas que vienen sufriendo las familias y el número desproporcionado de organismos acreditados para la intermediación, con una presencia desigual según las CCAA, reclamaban un cambio de modelo. Y todo ello sin desvirtuar la figura de la adopción concebida hoy como una medida de protección del menor, lo que no es incompatible con el legítimo deseo de las familias de que sus expedientes se resuelvan de la forma más expedita posible, aun respetando que se trata de una opción subsidiaria ya que es preferible que el menor se quede con su familia extensa o en adopción nacional para evitar su desarraigo, y siempre dentro de las garantías jurídicas que, como no puede ser de otro modo, se han de respetar en este tipo de procedimientos para evitar el tráfico de menores.

Un sistema garantista en la tramitación de las adopciones internacionales como el español, derivado principalmente de las obligaciones impuestas por el Convenio de La Haya de 1993 y de los compromisos adquiridos en los instrumentos internacionales que consagran los derechos de los niños, conlleva necesariamente que los plazos se alarguen, para desesperación de las personas que se ofrecen para la adopción. Otro factor que impacta directamente en las expectativas de las futuras familias adoptivas se refiere, como señalábamos al inicio de este trabajo, a la incertidumbre que generan los vaivenes políticos y normativos en los países de origen de los menores. La combinación de lo anterior deriva a menudo en la frustración de proyectos que llevan años en curso; una frustración que es generalmente temporal pero en ocasiones, definitiva, lo que supone un revés indescriptible para las familias afectadas.

Muchas de estas familias son asistidas por entidades sin ánimo de lucro que realizan funciones de intermediación en la adopción internacional, tras ser acreditadas por la Administración y autorizadas por los países de origen de los menores para tramitar expedientes. Los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional, como se denominan desde 2015, informan, forman y acompañan a estas familias durante todo el procedimiento e incluso desde antes, en ocasiones, cuando comienzan a recabar información. Tradicionalmente estas funciones se venían realizando por entidades acreditadas y controladas únicamente por las autoridades

públicas competentes de las CCAA. En el nuevo sistema, como venimos explicando a lo largo de todo el estudio, se ha producido una mayor centralización.

Uno de los aspectos en los que más se ha producido este cambio ha sido en el modelo de acreditación de estos organismos. Esta cuestión se ha transferido desde las CCAA a la Administración General del Estado, lo que supone una serie de cambios respecto del sistema anterior, con un importante impacto, a la vez, en el funcionamiento de los propios organismos y en las familias que se ofrecen para una adopción internacional. En cuanto a los primeros, el nuevo modelo permitirá limitar mediante las bases de los concursos de acreditación el número de organismos que podrá operar en cada país, estableciéndose asimismo requisitos homogéneos en todo el territorio nacional para su concesión (así como para su suspensión o retirada). Para las familias, el cambio del sistema permitirá que puedan seleccionar un OA en cualquier punto del territorio nacional, lo que les proporcionará un mayor margen de decisión a la hora de seleccionar el país o países en los que desean emprender la adopción. La parte negativa, no obstante, vendrá asociada a la ausencia de tantos organismos como países de origen en todas las Comunidades, lo que seguramente dificultará desde el punto de vista geográfico el acceso a la información y a la formación, así como la gestión de los expedientes.

Otras novedades destacables se refieren a la armonización de criterios sobre los costes, el establecimiento de un modelo único de contrato y la creación de un Registro nacional de organismos y reclamaciones e incidencias. Todas ellas aportarán también otros beneficios, como la igualdad de trato de los solicitantes independientemente de su lugar de residencia, una mayor coherencia y seguridad jurídica, así como una mayor transparencia en la tramitación y el coste de los procedimientos. De igual modo, consideramos positivas otras normas centradas en la continuidad y pervivencia de estos organismos y de los expedientes que tramitan, como las que concretan los acuerdos de cooperación entre OA o incluso su fusión, así como la solución por la que un organismo con cupo asignado en un determinado país que no tenga expedientes que tramitar en el mismo pueda asumir expedientes de otro, lo que amplía las oportunidades tanto de los menores adoptables como de las familias adoptivas.

Las familias que se encuentran en este momento con expedientes en curso ven con optimismo la aprobación del nuevo Reglamento de Adopción Internacional –a pesar del recurso de inconstitucionalidad interpuesto– porque las largas esperas se identifican en gran medida con la falta de adecuación normativa tanto en los países de origen como, en este caso, en España. Llama la atención cómo a diferencia de lo que proponía el Proyecto de Real Decreto de 22 de noviembre de 2017⁶⁵, en la versión final del

⁶⁵ El Proyecto de Real Decreto establecía en la Disposición Transitoria Primera que los expedientes de adopción internacional de menores iniciados con anterioridad a su entrada en vigor y que se encontraran en tramitación se resolverían de acuerdo con la legislación vigente en el momento de su inicio. Y en esta línea, los OA debían llevar a cabo las funciones de intermediación requeridas para su tramitación conforme a la legislación vigente en aquel momento (al amparo de la acreditación otorgada por las CCAA), teniendo que solicitar la “acreditación directa” ante la Administración General del Estado de

Reglamento no se especifica cómo se resolverán estos expedientes, pero se debe seguramente a la solución recogida en la Disposición transitoria tercera de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, según la cual 1. “*Los expedientes de adopción internacional de menores iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y que se encontraren en tramitación se continuarán tramitando conforme a la legislación vigente en el momento del inicio del expediente*”.

La versión final del Reglamento cuenta con una única Disposición Transitoria que se refiere al procedimiento de acreditación para los organismos ya acreditados por las Entidades Públicas de las CCAA. Para poder intermediar en la tramitación de nuevos expedientes de adopción internacional en un determinado país, los organismos que ya estuvieran acreditados por las Entidades Públicas para dicho territorio en el momento de la entrada en vigor del Reglamento deberán solicitar la acreditación ante la DG al menos tres meses antes del vencimiento de la acreditación justificando el cumplimiento de los “requisitos para la acreditación” establecidos en la sección 1ª del Capítulo V RAI⁶⁶. Mientras se resuelve la solicitud, podrán seguir actuando al amparo de la acreditación autonómica⁶⁷ y si no presentaran la solicitud en el plazo establecido o fuera denegada, el organismo en cuestión finalizará las funciones de intermediación en la tramitación de los expedientes pendientes en dicho país en virtud de la acreditación autonómica. En los demás supuestos que se pudieran presentar, se estará a lo dispuesto en la citada Disposición transitoria tercera de la Ley 26/2015.

Estaremos pendientes del impacto que vaya a tener en la práctica este nuevo Reglamento de desarrollo.

acuerdo con la Disposición Transitoria Segunda para poder intermediar en la tramitación de nuevos expedientes. Disponible en (consultado el 6.11.2019): <http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normaelaboracion.htm?id=NormaEVR-40190&lang=es&fcAct=2018-10-28T04:52:10.119Z>.

⁶⁶ El Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social ya proporciona en su página Web el procedimiento y la documentación para este trámite. Disponible en (consultado el 6.11.2019): <http://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/Infancia/adopciones/adopInternacional/OrganismosIntermediacionAI/PROCEDIMIENTOS/PROCEDIMIENTOOUNO.htm>.

⁶⁷ Disposición Transitoria Tercera de la Ley 26/2015: 2. “*Los organismos acreditados para intermediar en la adopción internacional que tengan la acreditación en la fecha de entrada en vigor de esta ley, la mantendrán vigente hasta su caducidad o en tanto se produce una nueva acreditación o autorización, en su caso, en los términos previstos en esta ley*”.