



A.G. 107/2022

S.G.C. 188/2022

S.J. 688/2022

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, solicitud de informe preceptivo en relación con el «Proyecto de Decreto sobre acreditación, funcionamiento y control de los organismos acreditados para la adopción internacional».

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- La Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (en lo sucesivo, «CFJPS») ha solicitado el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de decreto identificado en el encabezamiento de este informe.

A la referida petición se le acompaña la siguiente documentación:

- Índice del expediente administrativo.
- Oficio de 9 de septiembre de 2022, de remisión del expediente a la Secretaría General Técnica, de la persona titular de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (en adelante, DGIFFN).
- Dos versiones del proyecto de decreto.
- Dos versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por la DGIFFN, fechadas el 20 de mayo y el 9 de septiembre de 2022.

- Certificado del Viceconsejero de Asuntos Jurídicos y Secretario General del Consejo de Gobierno de 21 de abril de 2022, relativo a la autorización de la consulta pública.
- Certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de la Secretaría General Técnica de la CFJPS, de 23 de mayo de 2022, en el que se señala que con fecha 21 de abril se publicó en el Portal de Transparencia la Resolución y Memoria del proyecto abriéndose el trámite de consulta pública. Se anexan las alegaciones recibidas en la consulta pública, por parte de Admin, Katia Vigil y Niños sin Fronteras OAA.
- Informes de 25 de mayo de 2022, de la Dirección General de Igualdad, de impacto por razón de género y de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, respectivamente.
- Informe de la misma fecha, de la de la DGIFFN, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Informe 46/2022, de 6 de junio, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en materia de coordinación y calidad normativa.
- Informes de observaciones de la Dirección General de Economía (26 de mayo de 2022) y de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Economía, Hacienda y Empleo (30 de mayo) y de Sanidad (6 de junio).
- Informes de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Cultura, Turismo y Deporte (26 de mayo); Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía (ídem); Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura (30 de mayo); Administración Local y Digitalización (1 de junio); Transportes e Infraestructuras (2 de junio), y Presidencia, Justicia e Interior (3 de junio), en los que ponen de manifiesto la falta de presentación de observaciones al proyecto.
- Informe de la Dirección General de Trabajo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 25 de mayo de 2022, en relación con el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley

de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en materia de bases reguladoras de las mismas.

- Informe de la Delegación de Protección de Datos en la CFJPS, de 25 de mayo de 2022.
- Informe de 31 de mayo de 2022, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior).
- Informe de 22 de julio de 2022, del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid (CFJPS) en el que se recogen las observaciones formuladas por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.
- Resolución del DGIFFN de 29 de junio de 2022, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.
- Alegaciones del sindicato Comisiones Obreras Madrid.
- Informe del Viceconsejero de Empleo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 20 de julio de 2022, relativo a la consulta, en trámite de audiencia e información pública, formulada al Consejo para el Diálogo Social.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la CFJPS, de 23 de septiembre de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera- Finalidad y contenido.

1. El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto proveer al desarrollo de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional (en adelante, LAI), afectada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema

de protección a la infancia y a la adolescencia (LMSPIA), en línea con lo señalado en la Sentencia 36/2021, de 18 de febrero, del Pleno del Tribunal Constitucional (STC 36/2021), por la que se declaró la inconstitucionalidad de determinados preceptos del Reglamento de adopción internacional aprobado por el Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo (RAI).

2. El proyecto consta de una parte expositiva y de otra dispositiva conformada por seis capítulos distribuidos en cuarenta y seis artículos, seguida de una parte final integrada por una disposición transitoria, otra derogatoria y dos finales.

Segunda.- Marco competencial y normativo.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en su artículo 26.1.24, establece como competencia exclusiva de la dicha comunidad autónoma la protección y tutela de menores.

No resulta discutida por otra parte la constitucionalidad de las atribuciones de las Comunidades Autónomas, asumidas por la generalidad de ellas, en materia de servicios sociales. En dicho sentido, entre otras muchas, las SSTC 21/2013, de 31 de enero; 9/2017 de 19 de enero, y 134/2020, de 23 de septiembre.

En particular, la STC 36/2021, al resolver el conflicto de competencia formulado por la Generalidad de Cataluña contra el RAI, ha declarado la competencia de las Comunidades Autónomas, conforme, en su caso, a sus respectivos Estatutos de Autonomía, sobre determinados aspectos de la adopción internacional.

En efecto, la promulgación de la LAI por el Estado se sustentó en sus competencias exclusivas en materia de relaciones internacionales, administración de justicia y legislación civil (art. 149.1.3, 5 y 8 CE). A tenor de su disposición final quinta, este último título competencial constituye el fundamento de los artículos 5, 6, 7, 8, 10, 11 y de la disposición final primera del texto legal, y los tres títulos competenciales (sin especificación) fundamentan el resto del articulado. Aisladamente, la competencia del

Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1 1ª CE) supone la habilitación del artículo 12 relativo al derecho de las personas adoptadas a conocer sus orígenes biológicos.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la STC 36/2021 (FJ 3), ha destacado como título habilitante de la competencia del Estado para regular la adopción internacional, sus competencias en materia de legislación procesal, asistencia social a los adoptantes y protección de menores.

Aunque el RAI, en su disposición final primera, justifique su dictado exclusivamente en los títulos competenciales recogidos en los artículos 149.1.3 y 149.1.8 CE, en cuanto norma de desarrollo de la LAI que lo sustenta, los títulos competenciales esgrimidos en esta amparan, en principio, y a salvo de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, su regulación.

La STC 36/2021 ha destacado la configuración del RAI como un desarrollo parcial, y no integral, de la LAI.

La adopción internacional puede ser considerada en consecuencia una materia compartida. A las Comunidades Autónomas, según la STC de constante referencia, les compete la acreditación de los organismos que realizan actividades de intermediación en las adopciones internacionales, como las funciones instrumentales o conexas a la misma, en cuanto manifestación de las competencias ejecutivas autonómicas en materia de servicios sociales y protección de menores, y su regulación. Frente a ello, las competencias del Estado sobre esta cuestión vendrán delimitadas por su función de dirección y coordinación que a fin de garantizar los objetivos de política exterior.

Sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse el riesgo y cautela con que debe ser abordada la iniciativa reglamentaria de que trae causa nuestro informe, en cuanto que el Tribunal Constitucional, en la sentencia de constante cita, hizo una llamada al dictado de un nuevo RAI en el que el Estado deslindara los contenidos de los artículos 13 a 30 de su texto que no incurren propiamente en inconstitucionalidad, de aquellos

otros que, conforme a la fundamentación jurídica contenida en la resolución, incurrir en tal vicio. Aunque, en líneas generales, el proyecto se ha sujetado a la regulación anulada por el Alto Tribunal, no se puede descartar que, cuando se proceda a la aprobación del nuevo reglamento, que no tiene por qué ser plenamente coincidente en sus disposiciones con el anterior siempre que se mueva dentro de los límites de la competencia del Estado, podrían producirse dificultades para el encaje de la regulación autonómica con la normativa estatal.

Tercera.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

1. El proyecto de decreto sometido a consulta se configura como una norma con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico. Participa, por tanto, de la naturaleza jurídica propia del reglamento en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra jurisprudencia (por todas, la STS¹ de 15 de octubre de 2001, Rec. 397/1999, y otras que cita).

Tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad.

El Tribunal Supremo ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la ley de uno u otro modo, complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando aquella. En particular, nuestro Alto Tribunal, en una línea doctrinal recientemente aplicada en la STS de 4 de junio de 2020, Rec. 78/2018, ha matizado que *«[e]l reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos de la misma que sean imprecisos, de suerte que el Reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la*

¹ En adelante, se utilizará la abreviatura STS como equivalente a Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Asimismo, en las citas de jurisprudencia, y a los efectos del presente informe, Rec. equivale a recurso contencioso-administrativo y RC a recurso de casación.

Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución...».

Por su parte, el Consejo de Estado afirmaba ya en su Dictamen de 16 de abril de 1943 que la labor del Reglamento ejecutivo es la de «*desenvolver la ley preexistente*». Por consiguiente, tanto el «*desarrollo*» como el «*complemento*» y la pormenorización de la ley, son o pueden ser fines del reglamento de ejecución.

Más recientemente, ha recordado el alto órgano consultivo del Gobierno de la Nación en el Dictamen 679/2020, de 10 de diciembre de 2020, que, conforme a la línea jurisprudencial anteriormente reseñada, que auspicia la concepción amplia del concepto de reglamento ejecutivo, se ha de incluir en él toda norma reglamentaria que complemente la ordenación de la ley, aunque sea parcialmente, quedando únicamente excluidos de dicha condición los reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem* (principalmente desarrollados en el ámbito de la potestad doméstica) y los reglamentos de necesidad. Y que, desde el punto de vista práctico, esta disquisición tiene importantes repercusiones, al garantizar que las disposiciones reglamentarias sean examinadas por ese Alto Cuerpo Consultivo desde la perspectiva de su conformidad con la ley y con el resto del ordenamiento jurídico.

El Tribunal Constitucional, en la STC 36/2021 (FJ 3), señala que el RAI no constituye un desarrollo integral de la Ley de adopción internacional, puesto que se limita, según su prefacio, a desarrollar aquellos aspectos que, de acuerdo con la LAI,

«requerían un desarrollo reglamentario para el correcto ejercicio de las nuevas competencias conferidas a la administración general del Estado, al tiempo que se han incluido otras cuestiones que se han considerado pertinentes para una mayor seguridad jurídica, como es el caso de la decisión única para el inicio o suspensión de la tramitación de expedientes de adopción internacional con los países de origen».

En otros pasajes de la misma resolución insiste en que el RAI desarrolla solo determinados aspectos de la LAI, fundamentalmente –a decir del Alto Tribunal- los que forman parte de la fase administrativa o prejudicial de la adopción.

2. Lo anteriormente expuesto permite adelantar una consideración de conjunto sobre el proyecto de reglamento a informar. El texto proyectado, a efectos de su valoración y análisis, requiere ser ubicado en el concreto contexto en que se dicta: supone un desarrollo parcial de la una norma legal previa (la LAI), que ha sido implementada en la parte que le corresponde por el Estado a través del RAI, en cuyo contenido predomina la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) atendida la dimensión internacional de los procesos adoptivos en todas sus fases (STC 36/2021, FJ 4).

El primer parámetro a tener en cuenta al examinar el proyecto de decreto lo constituirá, por consiguiente, su ajuste a la LAI, en cuanto norma que procede a desarrollar, así como su ajuste al régimen de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, lo que ha de suponer también, en paralelo, el respeto del régimen establecido en el RAI en la parte cuya constitucionalidad, bien por haber sido declarada expresamente por el Tribunal Constitucional en la STC 36/2021, bien por no haberse promovido controversia judicial frente a aquella, resultaría perturbador plantearse actualmente.

No cabe olvidar que dicha STC contiene importantes pronunciamientos sobre los artículos 12 a 36 y a la disposición transitoria única del RAI, relativos a los organismos acreditados para la intermediación en las adopciones internacionales.

Asimismo, habrá de tener en cuenta si la iniciativa regulatoria se mantiene dentro del ámbito que es propio de las Comunidades Autónomas en materia de adopción internacional, relacionado con la fase administrativa o prejudicial de las adopciones internacionales, en que, sin perjuicio de su inevitable proyección exterior, prevalecen las competencias autonómicas en materia de servicios sociales y de protección de menores. Por el contrario, no sería legítimo no atender en ello a las medidas estatales orientadas a evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior, mediante una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado en cuanto titular de la representatividad de España a nivel internacional (STC 36/2021, FJ 4).

3. La articulación jurídica del proyecto pretende realizarse por medio de un decreto, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno ex artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, LGACM)

Desde ese concreto punto de vista, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma proyectada.

Cuarta-. Tramitación.

1. Ha de recordarse que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («LPAC»), que hacen referencia a la iniciativa reglamentaria de la Administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las Comunidades Autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a autoorganizarse y regular la elaboración de sus normas.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM) y por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (DPEDGCM). Esta última norma reglamentaria impone su aplicación, entre otros, a los procedimientos de elaboración y tramitación de los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros (art. 1.2).

2. Desde el punto de vista competencial interno, el artículo 31 de la LGACM atribuye a los consejeros la competencia para proponer y presentar al Consejo de Gobierno los proyectos de decreto relativos a las cuestiones atribuidas a su

consejería. No ofrece duda que el que es objeto del informe se incluye en las materias «asistencia social», «servicios sociales» o «políticas sociales» y «protección del menor».

Dentro de la CFJPS, es razonable atribuir la elaboración e impulso del proyecto normativo a la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 c) en relación con el 11 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la CFJPS. Ese último precepto le atribuye *«el ejercicio de las competencias que a la Comunidad de Madrid corresponden en materia de protección de menores de edad»*.

A su vez, y como ya ha sido anticipado, la competencia para aprobar esta norma corresponde al Consejo de Gobierno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la LGACM.

3. El artículo 3.1 del DPEDGCM prevé la aprobación de un Plan Normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura, sin perjuicio de su actualización posterior, siendo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. La falta de inclusión de determinada disposición en el Plan Normativo requiere justificar este hecho en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN). Así lo exigen los artículos 3.3 y 6.1.g) de dicha disposición reglamentaria.

En el caso concreto, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XII Legislatura, contempla en su anexo, entre las normas que serán objeto de promoción por parte de la CFJPS, un decreto por el que se modifique el Decreto 62/2003, de 8 de mayo, sobre acreditación, funcionamiento y control de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional. El proyecto de reglamento sujeto a consulta, a pesar de no estar denominado como una simple modificación, lo es materialmente, por lo que no se estima necesario motivar en la MAIN las razones de su no inclusión en el plan normativo correspondiente.

4. El artículo 60 de la LTPCM contempla que, con carácter previo a la

elaboración de un proyecto de reglamento, se sustancie una consulta pública en el espacio web habilitado para ello que sirva para instrumentar el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en su elaboración.

Sin perjuicio de dicha regla general, el apartado 4 del referido artículo 60 de la LTPCM, al igual que el artículo 5.4 del DPEDGCM, dispensa la celebración de la consulta pública, entre otros supuestos, cuando la propuesta normativa carezca de un impacto significativo en la actividad económica o en el caso de que regule parcialmente la materia a la que afecta.

Según se deduce del expediente administrativo, el proyecto de reglamento ha sido objeto de una consulta pública previa, es decir, no se ha hecho uso de ninguna de esas posibles excepciones.

5. El artículo 6.1 del DPEDGCM permite la elaboración de una MAIN ejecutiva cuando el centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria estime que la aplicación, en su caso, de la propuesta normativa, no generará impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos. En particular, la suscripción de la memoria en su versión ejecutiva, y no extendida, es preceptiva cuando se trate de normas organizativas y de modificaciones parciales de normas reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno cuyos impactos económicos y sobre las cargas administrativas no sean significativos. El artículo 6.2, que establece esta última regla, impone la inclusión de una breve justificación al respecto, que incluye la MAIN.

Conviene significar que el expediente administrativo remitido al Servicio Jurídico en la CFJPS integra dos versiones de la MAIN, firmadas por la DGIFFN, respectivamente, el 20 de mayo y el 9 de septiembre de 2022. La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a ella de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación constituye una exigencia reglamentaria (art. 7.5 DPEDGCM).

En concreto, el artículo 6.1 del reglamento autonómico de referencia detalla el contenido preceptivo de la MAIN ejecutiva:

- “a) Identificación clara de los fines, objetivos perseguidos, oportunidad y legalidad de la norma.
- b) Adecuación a los principios de buena regulación.
- c) Identificación del título competencial prevalente.
- d) Listado de las normas que quedan derogadas.
- e) Impacto presupuestario y los sociales exigidos por norma con rango de ley.
- f) Descripción de la tramitación y consultas realizadas.
- g) Justificación, si la propuesta no estuviera incluida en el Plan Anual Normativo.
- h) Análisis económico que evalúe las consecuencias de su aplicación, aunque su impacto sobre la actividad económica no sea relevante.
- i) En su caso, se incluirá una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación *ex post*.”

Examinado el contenido de la versión más reciente de la MAIN se observa que, en general, todos esos aspectos son abordados en ella, aunque con una sistemática diferente, aspecto este último que no consideramos sustancial. En algunos casos, como el análisis de los posibles impactos o la descripción de los trámites realizados, se ha llegado a un nivel de detalle más propio de la memoria extendida que de la ejecutiva. Esto último no debe ser considerado una práctica jurídicamente reprochable, puesto que el análisis más detallado de la norma en estos y otros aspectos refuerza el cumplimiento de la finalidad propia de la MAIN.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, se analiza el impacto económico general, incluyendo una referencia sucinta a la unidad de mercado, la competencia y la competitividad; el impacto presupuestario; en forma de cargas administrativas; en materia de familia, infancia y adolescencia; por razón de género; por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género. En cambio, no se han abordado otros posibles impactos de la entrada en vigor de la norma, que deberían ser analizados en la versión definitiva del documento desde la perspectiva social, sobre la salud y el medio ambiente.

En cuanto a la descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo largo del procedimiento, se sugiere que, con posterioridad al informe de esta Abogacía General y con carácter previo al impulso de nuevos trámites del procedimiento, se actualice la que es actualmente la última versión de la MAIN mediante la incorporación

de la referencia al informe de la Secretaría General Técnica de la CFJPS, que aparece en ella como un trámite todavía no realizado.

6. El DPEDGCM, en su artículo 8.1, prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado.

Con base en dicha obligación, se han recabado los siguientes informes:

a) Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, tal y como exigen el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. En él se afirma que la aplicación de la norma reglamentaria produciría un impacto positivo en la familia, la infancia y la adolescencia, en la medida que tiene como objeto establecer una regulación actualizada, en aras de introducir mayor seguridad jurídica, promoviendo la prestación de una asistencia que garantice una adopción con las máximas garantías y respeto a los intereses de los menores a adoptar.

b) Informes de la Dirección General de Igualdad con el objeto de valorar los impactos por razón de género y de orientación sexual, identidad o expresión de género previstos en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Desde la primera perspectiva se ha significado el impacto positivo de la disposición proyectada dada la utilización de lenguaje inclusivo en su texto.

c) Informe en materia de coordinación y calidad normativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.4 del DPEDGCM, formulado por la Secretaría

General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, conforme al artículo 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha consejería.

d) Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano. El Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, contempla la necesidad de su informe en la regulación de nuevos procedimientos administrativos o en las modificaciones de los ya existentes, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (criterio 14). El informe, de carácter favorable, no se ha podido pronunciar sobre los formularios de los procedimientos, al no estar incorporados a ellos.

h) Asimismo, consta en el expediente la acreditación de haberse dado cuenta de la iniciativa normativa al Consejo para el Diálogo Social. En este caso, el artículo 3.2 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento, se limita a exigir la comunicación del proyecto normativo a dicho órgano, en este caso al versar sobre la protección social.

i) La Dirección General de Trabajo, por medio de la titular de dicho órgano, ha puesto de manifiesto la innecesariedad de incluir criterios de creación de empleo estable como criterio preferente de adjudicación, al no tratarse de unas bases reguladoras de subvenciones públicas en relación con lo dispuesto en el artículo 2.3 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

j) El Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia ha suscrito informe con base en lo dispuesto en el artículo 7.1 de la Ley 18/1999, de 29 de abril,

reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

k) En cambio, no se ha recabado el informe de la Dirección General de Presupuestos contemplado en el artículo 13.1.k) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la consejería de referencia, al no preverse que la norma conlleve un incremento de gasto.

Tampoco se ha recabado el informe de la Dirección General de Recursos Humanos lo cual, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 9.1.e) del precitado del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, requiere que en la MAIN se razone que la aplicación del futuro reglamento no requerirá de la aplicación de recursos adicionales en materia de personal.

También falta el informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid. El fundamento de este, en los casos en que su emisión resulte preceptiva, responde a lo previsto en el artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid («LPCCM»), que incluye entre sus funciones la de informar preceptivamente las normas que afecten directamente a los consumidores. En el mismo sentido, el artículo 4.1 e) del Reglamento de dicha ley aprobado por el Decreto 1/2010, de 14 de enero. Cabe recordar la doble funcionalidad de este informe ya que, de conformidad con el artículo 25 de esta última disposición legal, la audiencia de las asociaciones de consumidores y organizaciones empresariales en el procedimiento de elaboración de normas de carácter general que afecten directamente a los derechos e intereses que representan se entenderá cumplimentada mediante la solicitud de informe al Consejo de Consumo.

A dichos efectos, conviene tener en cuenta que, según el artículo 2.1 de la LPCCM, se consideran consumidores «las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la

naturaleza pública o privada, individual o colectiva de las entidades, empresas o profesionales, colegiados o no, que los producen, facilitan, suministran o expiden».

Pudiéndose considerar a primera vista un servicio el prestado por los organismos acreditados a las personas interesadas en la adopción de menores, razones de cautela exigen, bien recabar dicho informe, bien justificar en la MAIN las razones por las que no se ha procedido a su solicitud.

7. El proyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105. c) de la CE en relación con los artículos 60.3 de LTPCM y 9 del DPEDGCM, que solo permite prescindir de él cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando razones graves de interés público lo justifiquen.

8. Conforme al artículo 4.3 del DPEDGCM, se ha comunicado la iniciativa reglamentaria a las secretarías generales técnicas del resto de consejerías para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura.

9. Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del DPEDGCM, se ha recabado el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, después de realizado el trámite de audiencia e información públicas y con carácter previo a la solicitud del informe a esta Abogacía General.

Cuarta- Análisis del contenido del proyecto de decreto.

1. En el **título** del proyecto, al igual que en el resto de la norma, se ha sustituido la referencia a «las entidades colaboradoras de adopción internacional» (utilizada por el Decreto 62/2003), por la que ahora se hace a «los organismos acreditados para la adopción internacional». Con ello, la regulación madrileña se pone

en línea con la estatal a la que desarrolla (LAI), que utiliza esa misma terminología.

2. La **parte expositiva** del proyecto cumple, en líneas generales, la función que le atribuye el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración constituye un referente de indudable utilidad en la elaboración de disposiciones de carácter general, como es el caso. En este sentido, se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, en el que indica que tales Directrices resultan aplicables *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

En concreto, la directriz 12 de Técnica Normativa indica que la parte expositiva de las normas deberá cumplir la función de describir el contenido de la que se pretenda aprobar, indicando su objeto, finalidad, antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como, cuando se estime oportuno en orden a facilitar su comprensión por parte de los potenciales destinatarios, un resumen sucinto del contenido de la disposición. De igual modo, la directriz 13 hace una llamada a destacar en la parte expositiva de los proyectos de real decreto, a los que cabe equiparar razonablemente los proyectos de decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, los aspectos más relevantes de la tramitación. Finalmente, conviene tener en cuenta que el artículo 2 del DPEDGCM exige incluir en ella la justificación de la conformidad de un proyecto de reglamento con los principios de buena regulación.

La parte expositiva del proyecto de reglamento satisface, en general, ese contenido mínimo, salvo en lo atinente a la justificación del principio de transparencia.

Al respecto, conviene tomar en consideración que, en relación con la exigencia contenida en el artículo 129 de la LPAC, relativa a la necesaria justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación -de similar alcance que el precitado artículo 2 del DPEDGCM-, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de

Madrid, en doctrina de la que es exponente su Dictamen 13/18, de 18 de enero de 2018, señaló:

«(...) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos» (el subrayado es nuestro).

El prefacio del proyecto de reglamento incide principalmente en el aspecto competencial, sin duda por razón de la trascendencia de la STC 36/2021, de la que se extracta su doctrina en la parte esencial.

Sin embargo, no debe olvidarse que el proyecto de reglamento, sin perjuicio de venir avalado desde el punto de vista competencial por los pronunciamientos del alto tribunal de garantías constitucionales en la resolución de reiterada referencia, supone la sustitución de la anterior regulación autonómica madrileña en la materia, que es el Decreto 62/2003, de 8 de mayo, sobre acreditación, funcionamiento y control de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional. De ahí que se deba sugerir una ampliación del extracto de su contenido y objeto, incidiendo en las variaciones más sustanciales con respecto a la regulación previa, de forma que se cumpla de forma cabal ese cometido de describir su contenido y finalidad.

Se ha de sugerir finalmente, en aras de una mayor claridad de su contenido y atendida su extensión, la división de la parte expositiva en apartados identificados con números romanos centrados en el texto (directriz 15 de Técnica Normativa).

3. En cuanto a la **parte dispositiva** del proyecto de reglamento, como ya ha sido dicho, la conforman cuarenta y seis artículos, una disposición transitoria, otra

derogatoria y dos finales.

Con carácter general, se recomienda un esfuerzo de mejor sistematización del proyecto. Esa necesidad se deja sentir especialmente en relación con la regulación de los sistemas para la acreditación de los organismos, en la que convendría separar claramente la normativa común a los dos tipos de procedimiento previstos de la específica de cada uno de ellos.

Asimismo, ha de realizarse una advertencia de conjunto en relación con la utilización del mal denominado «lenguaje inclusivo» en contra del criterio manifestado por la RAE en su Informe sobre el lenguaje inclusivo y cuestiones conexas².

4. Matizado lo anterior, el análisis del articulado permite hacer las siguientes observaciones:

- **Artículo 1:**

El objeto del futuro reglamento viene constituido, según el artículo 1.1 del proyecto, por «*el establecimiento de los requisitos de acreditación, régimen de funcionamiento y procedimientos de control administrativo de los organismos acreditados para la adopción internacional*». En particular, cabe recordar que, según la STC 36/2021, al FJ 9, «*tanto la acreditación de los organismos que realizan actividades de intermediación en las adopciones internacionales, como las funciones instrumentales o conexas a la misma, son manifestación de las competencias ejecutivas autonómicas en materia de servicios sociales y protección de menores*».

No obstante, al delimitar el objeto del proyecto de decreto, se ha introducido una innovación relevante con respecto al régimen previsto en el Decreto 62/2003, al circunscribir aquel a los organismos acreditados “*que tengan su sede en el territorio de la Comunidad de Madrid*”. Tal previsión vuelve a ser reiterada en el articulado, en el punto 2 del artículo 7.

En cambio, se ha suprimido la exigencia de que los interesados en adoptar

² https://www.rae.es/sites/default/files/Informe_lenguaje_inclusivo.pdf

sean residentes en la Comunidad de Madrid, bastando ahora que lo sean en cualquier punto del territorio español.

El artículo 12.1 del RAI permite a los organismos acreditados 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, ajustándose, eso sí, y conforme a los pronunciamientos de la STC 36/2021 (F.J.11), a la normativa que establezcan las comunidades autónomas, en cuanto competentes en materia de servicios sociales y protección de menores.

Desde este punto de vista, ha de reflexionarse sobre si es necesario exigir el requisito de radicación territorial de cara a la acreditación de los organismos para su actuación en la Comunidad de Madrid.

La anterior consideración debe hacerse extensiva al resto de pasajes del proyecto en los que se hace referencia a esa misma circunstancia.

Por otra parte, en cuanto al apartado 3, señala que

«La regulación de las actividades de los organismos acreditados para la adopción internacional que tengan su sede en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, comprende tanto las que se realizan en el territorio español como las que tienen lugar en el país de origen de las personas menores de edad adoptadas».

Este precepto podría entrar en colisión con la competencia del Estado para establecer las reglas de Derecho Internacional Privado. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 9.5 del Código Civil, significativamente incluido dentro del capítulo IV de su Título Preliminar, que incluye las «Normas de derecho internacional privado», señala:

«La adopción internacional se regirá por las normas contenidas en la Ley de Adopción Internacional. Igualmente, las adopciones constituidas por autoridades extranjeras surtirán efectos en España con arreglo a las disposiciones de la citada Ley de Adopción Internacional».

Asimismo, no resulta enteramente coherente con lo dispuesto en el artículo 2.3

del propio proyecto sometido a informe que, de forma más adecuada, señala:

«Los organismos acreditados actuarán con sometimiento expreso al ordenamiento jurídico español, respetando la legislación del país de origen del menor de conformidad con las normas del derecho internacional privado».

Finalmente, se sugiere una reflexión sobre el título del artículo, que no solo trata sobre el objeto, sino también sobre el ámbito de aplicación del decreto.

- **Artículo 2:**

El precepto, en su apartado 1, restringe la potencial adquisición de la cualidad de organismos acreditados a las asociaciones y fundaciones.

Al respecto, el artículo 7.1 de la LAI señala que “[s]ólo podrán ser acreditadas para la adopción internacional las entidades sin ánimo de lucro inscritas en el registro correspondiente”, no estando prevista, por consiguiente, la imposibilidad de adquirir tal condición a otros tipos de personificaciones jurídicas sin ánimo de lucro distintas de asociaciones y fundaciones.

Además, ha de tenerse en cuenta que las normas reglamentarias se introducen en el Ordenamiento Jurídico con vocación de estabilidad, por lo que, con la referencia a las asociaciones y fundaciones como únicos sujetos a los que es dable otorgar la condición de organismos acreditados, se podrían generar dificultades interpretativas en el caso de que la evolución de nuestro derecho expandiera la tipología de entidades sin ánimo de lucro a otras nuevas.

Lo anteriormente expuesto requiere, a juicio de esta Abogacía General, suprimir la limitación a que conduciría el artículo 2.1 del proyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado 2 reproduce lo establecido en el artículo 2.2 del Decreto 62/2003, exigiendo que el organismo acreditado, aun cuando, eventualmente, se dedicare a otras actividades sociales, se configure “como un proyecto con estructura, gestión,

presupuesto y contabilidad propios y diferenciados del resto de la asociación o fundación”. Aun resultando mejorable esta redacción, el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del referido decreto permite entender que ha permitido un adecuado control de la singularidad de la actividad de la entidad y organismo de que se trate. Se puede afirmar que, con ello, se tiende a procurar lo exigido en el artículo 12.4 del RAI en el sentido de que la actividad de intermediación, frente a otras posibles finalidades de los organismos, debe estar *“claramente identificada, diferenciada y separada del resto de sus actividades, especialmente por lo que se refiere a sus estatutos, estructura organizativa y contabilidad”*.

Para finalizar, nuevamente se ha de llamar la atención en cuanto al título del precepto puesto que, más que sobre el ámbito subjetivo de aplicación del decreto, trata sobre los requisitos que deben reunir las entidades que pretendan ser habilitadas como organismos acreditados para la adopción internacional.

- **Artículo 4:**

Su contenido es equivalente al anterior artículo 4, y se destina a garantizar la exclusividad de la función de los organismos acreditados. Lógicamente, aunque el precepto no lo indique de forma expresa, ha de entenderse que la prohibición de realización de actividades de intermediación se limita al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, no afectando a las entidades que puedan estar acreditadas en otras Comunidades Autónomas conforme al régimen establecido en el artículo 12.1 del RAI: *«Los organismos acreditados 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»*.

- **Artículo 6:**

Referido a los «Requisitos de la entidad» (mejor sería decir *«de los organismos acreditados»*), en su primer aserto señala que estos serán necesarios *«para solicitar la acreditación»*, cuando, de forma más correcta, su cumplimiento se requiere, más que para solicitarla (lo puede hacer cualquiera, aunque le sea denegado), para conseguirla.

El primer requisito se refiere a su condición de asociación o fundación, cuestión sobre la que ya se ha manifestado este informe. Se sugiere sustituir la mención al registro de entidades sin ánimo de lucro (no existe tal institución en el Derecho nacional) por la que se haga, simplemente, al registro correspondiente (expresión usada por el artículo 7.1 de la LAI), que, por su generalidad, abarcaría a todo tipo de entidades sin ánimo de lucro.

El punto 2 exige a las entidades contar como finalidad estatutaria con la protección de los menores de edad, en línea con lo señalado en el artículo 7.1 de la LAI. No obstante, el que el artículo 12.4 del RAI señale que *«los organismos acreditados podrán tener entre sus fines y actividades la prestación de otros servicios sociales y de protección a la infancia»* permite dudar sobre si el resto de finalidades que, en su caso, puedan asumir estos organismos, pueden situarse al margen de esos dos conceptos (servicios sociales y protección a la infancia, esto último, es de suponer, en ámbitos distintos a la adopción internacional).

El punto 3, en línea con el apartado correlativo del Decreto 62/2003, exige a las entidades interesadas *«[a]creditar su experiencia en el desarrollo de las actividades para la consecución de los objetivos estatutarios»*, si bien, en realidad, y teniendo en cuenta que aquellas pueden tener finalidades distintas aparte de la protección de menores (entre otros, artículo 7.1 del proyecto y 12.4 RAI), lo que ha de valorarse es su experiencia en dicho ámbito.

El mismo punto añade que *«[s]e valorará especialmente la dedicación y la trayectoria laboral y formativa en los ámbitos de infancia, familia y adolescencia...»*, aunque cabe objetar que esta disposición no se halla por completo desarrollada en el proyecto de reglamento, en contra de lo que señalan las directrices de técnica normativa.

- **Artículo 7:**

En cuanto a los medios de los que deben disponer las entidades, el punto 1 se refiere a la existencia de un programa independiente del resto de actividades del organismo, si bien este requisito se deberá restringir, aunque no se diga

expresamente, a las entidades que no limitan su objeto social a la adopción internacional.

El punto 2 se refiere a dos circunstancias que pueden ser independientes: tener su domicilio social en la Comunidad de Madrid y una oficina con la dotación material necesaria para garantizar la adecuada atención de las familias.

Al respecto, el artículo 6.6 del Decreto 62/2003 se limita a exigir a las entidades acreditadas el *«[d]isponer con carácter permanente de una oficina de atención al público ubicada en la Comunidad de Madrid y de los medios materiales necesarios para desarrollar adecuada y eficientemente sus funciones»*, exigencia que ofrece menos problemas de encaje con el artículo 12.1 del RAI, que dispone que *«[!]os organismos acreditados 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»*.

- **Artículo 8:**

Comprobado el contenido del artículo 6.2 de la LAI, no se alcanza a comprender el sentido concreto de la remisión que al mismo contiene la letra c) del artículo 8 del proyecto de reglamento.

- **Artículo 9:**

Se regula, bajo la rúbrica *“pertinencia de la acreditación”* no sólo la necesidad de ésta para la mediación en procesos de adopción internacional, sino también se dispone un trámite previo a la solicitud de los organismos interesados: la solicitud y emisión de un informe preceptivo y vinculante del centro directivo competente.

Para evitar dudas en la aplicación del reglamento, convendría que el apartado 1 mencionara, al menos genéricamente, la condición a que se sujeta la necesidad de contar con más de una acreditación en los países con estructura político-administrativa descentralizada.

Como decíamos, el apartado 2 requiere, con carácter previo a la solicitud de

acreditación, un informe preceptivo y vinculante al centro directivo, «*sobre la posibilidad y conveniencia de la acreditación de organismos para un determinado país*». Para la emisión de dicho informe se exige, además, según su apartado 3, una previa consulta al organismo competente de la Administración General del Estado, cuya funcionalidad, cabe pensar, es la confirmación por éste de la posibilidad y conveniencia de acreditación para un determinado país, según los parámetros que previamente ha establecido.

Ha de entenderse, por tanto, que el apartado 3 pretende articular el respeto a lo definido previamente por la Administración del Estado, a quien le corresponde determinar, en la forma prevista en la LAI, los países con los que es posible tramitar adopciones internacionales (art. 5.1 LAI en relación con el art. 6 RAI), así como la suspensión o paralización de la tramitación de adopciones con determinados países (art. 7 RAI). Tales competencias estatales fueron corroboradas por la STC 36/2021, al FJ 6.

La consulta previa a la Administración del Estado permitirá el respeto de lo dispuesto previamente por él, aunque es de presumir que, en muchas ocasiones, el centro directivo competente en materia de adopciones internacionales a nivel autonómico, conocerá previamente los acuerdos adoptados por el Estado sobre los países en que es posible tramitar la adopción, número máximo de expedientes a autorizar... De hecho, el artículo 11 del propio proyecto de reglamento, a la hora de referirse al procedimiento de acreditación (acreditación directa o concurso), señala que, en uno y otro caso, se tendrá en cuenta el número máximo de organismos susceptibles de acreditación a tenor de lo dispuesto por el órgano competente de la Administración General del Estado, lo que permite inferir que existirá un conocimiento previo de las limitaciones acordadas por dicho órgano.

Siendo así, cabría replantearse la perentoriedad de dicha consulta previa, en beneficio de una mayor agilidad en la tramitación procedimental proyectada.

En particular, al hilo de lo señalado en el apartado 3 b) del proyecto, resulta discutible que la Administración del Estado pueda aconsejar en su informe la incoación

de procedimientos de adopción internacional con determinados países cuando esto no haya sido acordado previamente en la forma que marca la ley. Cabe recordar al respecto que el artículo 6.1 del RAI, en su primer párrafo, exige para el inicio de la tramitación de los expedientes de adopción con un determinado país, que el Estado lo haya determinado así previa consulta a las Entidades Públicas autonómicas y respeto de otros trámites previos que ese mismo precepto determina.

En definitiva, parece que se quiere dar a dicho apartado 3 b) una función incentivadora de la activación por parte de la Administración General del Estado del procedimiento del artículo 6.1 del RAI, lo que no parece acomodarse a lo previsto en este precepto. Por tanto, procede su revisión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo que se refiere al apartado 4, resulta confusa la referencia a «*[/]la solicitud del informe del interesado*»; en principio, cabe pensar que se refiere al informe a que alude el apartado 2, en cuyo caso, para una mejor comprensión de la norma, convendría que el contenido actual del apartado 4 se incluyera a continuación del 2, puesto que, situado tras la referencia a la consulta a la Administración del Estado, puede plantearse la duda sobre si se está haciendo referencia a este último.

En cuanto a la posibilidad de ampliar el plazo para la emisión del informe cuando se produzca un retraso en la respuesta a la consulta realizada al Estado, el proyecto de reglamento recurre a una figura (la ampliación de plazo) que cuenta con un supuesto habilitante distinto en la LPAC (agotamiento de los medios personales y materiales disponibles, según su art. 23.1). Por el contrario, la solicitud de informe a otros órganos puede determinar la suspensión del plazo máximo para resolver (art. 22.1 d), siempre que se trate de informes preceptivos, y conforme a los requisitos que dicho precepto establece. Recuérdese en este sentido que el artículo 80, apartado tercero de la LPAC dispone que *“de no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el*

procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Además, debe llamarse la atención sobre la literalidad del comentado apartado 4, en el que se hace referencia al “*informe del organismo competente de la Administración General del Estado*”, lo que resulta contradictorio con el apartado segundo del mismo artículo 9 proyectado, ya que éste no contempla una petición de informe, sino una mera realización de consulta, que no tiene que finalizar necesariamente en un informe. Tal contradicción debe ser resuelta por coherencia interna de la norma.

Esta consideración tiene carácter esencial

Finalmente, conviene reflexionar sobre la naturaleza vinculante que se predica del informe analizado. La vinculación de un informe supone la predeterminación de una ulterior decisión, de modo que, en este supuesto, el informe que concluya la imposibilidad o inconveniencia de la solicitud vedaría el derecho a presentar la solicitud de acreditación. Siendo así, debe tenerse presente que dicho informe se configuraría como un acto de trámite que, si fuera desfavorable, impediría la prosecución del procedimiento, y por tanto, sería susceptible de recurso administrativo, de conformidad con el artículo 112.1 de la LPAC. Tal circunstancia, por razones de seguridad jurídica, convendría que se hiciera constar en el artículo 9 proyectado.

- **Artículo 10:**

El artículo 10, relativo a la «Presentación de solicitudes» responde, salvo en el aspecto que seguidamente se indicará, a la redacción sugerida por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano en su informe que obra en el expediente. No obstante, al trasponer dicha redacción se ha incurrido, a juicio de esta Abogacía General, en un error que debe ser corregido.

En efecto, el último párrafo de la redacción sugerida por la dirección general de

anterior referencia señala que,

«Al ser los solicitantes sujetos del artículo 14.2 de la Ley 39/2015, obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, la notificación se realizará a través de medios electrónicos de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 del mismo texto legal».

Sin embargo, el proyecto de decreto ha recogido en el segundo inciso de su apartado 5:

«Al ser las personas que se ofrezcan para la adopción sujetos del artículo 14.2 de la Ley 39/2015, obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, la notificación se realizará a través de medios electrónicos de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 del mismo texto legal».

El artículo 10 del proyecto de reglamento se incluye sistemáticamente en medio de determinados preceptos referidos a la acreditación de los organismos que realizan funciones de intermediación, por lo que se entiende, como presumiblemente hizo la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (que se refiere al procedimiento regulado en los artículos 7 y 9 de la primera versión del proyecto, referidos a la presentación de solicitudes en los concursos), que la solicitud será presentada por entidades carentes de ánimo de lucro dotadas de personalidad jurídica. Esta interpretación del precepto casaría con lo dispuesto en el artículo 14.2 a) de la LPAC, que obliga a relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, a las personas jurídicas.

Sin embargo, la segunda versión del proyecto, que es la que se informa actualmente, ha predicado la presentación de las solicitudes de las «*personas que se ofrezcan para la adopción*» (art.10.5 del Proyecto), que son personas físicas, según se deduce del artículo 175 del Código Civil en relación con el artículo 24 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a

la adolescencia: «*La adopción nacional e internacional se ajustará a lo establecido por la legislación civil aplicable*».

Es de recordar que las personas físicas, a diferencia de las jurídicas, no están obligadas, como regla general (art. 14.1 LPAC), a relacionarse con la Administración por medios electrónicos. Por ello, es necesario corregir el artículo 10.5 del proyecto de decreto, bien haciendo referencia a las entidades interesadas en resultar acreditadas para la adopción internacional como sujetos que presentan la solicitud, bien, si realmente se ha querido hacer referencia a las personas físicas interesadas en adoptar (lo cual parece en principio descartable), eliminar la obligación de presentar electrónicamente la solicitud.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Adicionalmente, ha de llamarse a una reflexión al centro gestor sobre si, al establecer la regulación de las solicitudes, y si es que estas, como parece, serían las presentadas por entidades interesadas en obtener el estatus de organismos acreditados, se ha querido aludir específicamente a las presentadas en el procedimiento de concurso, en cuyo caso, desde un punto de vista sistemático, sería deseable incluir la regulación de las solicitudes tras el artículo 12, que se refiere a la convocatoria de los procedimientos.

- **Artículo 11:**

Para mayor claridad, convendría que el apartado 1 hiciera referencia tanto al artículo 12, que establece los supuestos que habilitan la concesión de la acreditación mediante el sistema de concurso, como al artículo 13, que hace lo mismo con respecto al de acreditación directa.

Sin perjuicio de lo que se ha señalado anteriormente en cuanto al requisito territorial fijado en el artículo 1 en relación con las entidades interesadas en ser habilitadas como organismos acreditados, debe llamarse la atención sobre el inciso final del apartado 2, que alude a la posibilidad de realizar una convocatoria para la acreditación de los organismos «*que tengan establecida su sede social en su*

territorio». No se puede saber sin recurrir a una interpretación sistemática si este último inciso se refiere al territorio del Estado (al que se refiere la primera parte del apartado), al del país en que se permita la adopción (al que también se refiere después) o al territorio en que ejerce sus competencias el centro directivo competente. La debida claridad de las leyes y su carácter asequible a los destinatarios aconseja clarificar la redacción del apartado.

El apartado 2 dispone la posibilidad de efectuar una convocatoria para la acreditación, ya sea de forma directa o mediante concurso, relacionado con el supuesto en el que el Estado acuerde el inicio de la tramitación de expedientes de adopción internacional en un nuevo y determinado país. Se aprecia, sin embargo, una cierta discordancia con el contenido de los posteriores artículos 12 y 13 del proyecto, que regulan, como veremos, la acreditación por concurso y la acreditación directa, respectivamente.

En primer lugar, dicho apartado 2 alude a una convocatoria tanto para la acreditación directa como para la instrumentada mediante concurso. Sin embargo, el artículo 13 es silente respecto de la necesidad de convocatoria para la acreditación directa, omisión ésta que nos parece razonable y consustancial a la naturaleza de esa acreditación, caracterizada por la ausencia de concurrencia. Por tanto, debería solventarse ese extremo en el referido apartado 2, por razones de coherencia interna de la norma proyectada y seguridad jurídica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En segundo lugar, se conmina a replantearse, por razones sistemáticas, la conveniencia de ubicar el supuesto determinante de acreditación previsto en dicho apartado 2 en los referidos artículos 12 y 13, dado que son éstos los dedicados a regular los supuestos en los que procede el concurso o a la acreditación directa.

Ciertamente, en ese supuesto específico del apartado 2 se abre la posibilidad de utilizar uno u otro sistema (concurso o acreditación directa) de manera indistinta, por lo que se hace muy conveniente la especificación de algún criterio (de preferencia entre uno y otro) que pueda servir de sustento para el recto ejercicio de la

discrecionalidad que subyace en esa decisión.

Por otro lado, y en particular, debe ser objeto de especial análisis el apartado 4 del artículo 11 del proyecto:

«La eficacia de la acreditación concedida quedará condicionada a la decisión adoptada por el órgano competente de la Administración General del Estado sobre los organismos para los que la acreditación emitida por el centro directivo competente debe surtir efectos, conforme al procedimiento establecido por la normativa estatal».

Como ya se ha dicho, la acreditación constituye una atribución de las comunidades autónomas en virtud de sus competencias estatutarias, en su caso, sobre la materia de servicios sociales y protección de menores (STC 36/2021). No se entiende, por consiguiente, el condicionamiento de la acreditación al plácet posterior de la Administración del Estado, a la que se pondría en el brete de ejercer una competencia que le ha sido denegada de forma expresa por el Tribunal Constitucional.

Debiera explicarse en la MAIN, por tanto, cuál es la verdadera significación que quiere ofrecerse a este apartado 4. En cualquier caso, procede su corrección, por cuanto su literalidad conduce a un resultado contrario a la doctrina constitucional apuntada, sin que pueda excusarse el planteamiento esbozado como un intento de configurar ese condicionamiento de la eficacia de la acreditación a modo de instrumento de coordinación con el Estado, puesto que, a nuestro juicio, excede claramente de las funciones de coordinación que puede ostentar el Estado, convirtiéndola en una función de tintes decisorias, al hacer depender de éste la virtualidad de la acreditación concedida por la Comunidad de Madrid.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- **Artículo 12:**

El precepto, que guarda coincidencia en sus aspectos sustanciales con el artículo 22 del RAI afectado por la declaración de inconstitucionalidad contenida en la STC 36/2021, comienza señalando, en su apartado 1, los supuestos en que se ha de recurrir al procedimiento de concurso de cara a la acreditación de las entidades

interesadas.

El primer supuesto en que ello sería posible se recoge en la letra a): «*Cuando se prevea o de hecho exista un número mayor de solicitudes de acreditación que las pertinentes según la limitación establecida por el organismo competente de la Administración General del Estado del número de Organismos que pueden ser acreditados en un determinado país*».

Se ha de sugerir una reflexión del centro directivo promotor del proyecto sobre la conveniencia de establecer tal vinculación entre la convocatoria del concurso y el número de entidades de susceptible acreditación, ya que el concurso es de carácter autonómico y el número máximo de entidades se aplica a nivel nacional (así parece deducirse, al menos, del artículo 7.6 LAI).

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que la normativa estatal a tomar en consideración no solo permite establecer un número máximo de entidades a acreditar, sino también un umbral máximo de expedientes a tramitar en cada país (artículos 9, 10 y 11 del RAI), lo cual, quizás, podría ser tenido en consideración a la hora de recurrir al concurso o a la acreditación directa, toda vez que el número de organismos acreditados podría llegar a ser desproporcionado en función del tope de expedientes a tramitar en un determinado país. Precisamente este criterio, o cualquier otro que se considere adecuado por el centro promotor (verbigracia, la dificultad de asegurar la supervisión, seguimiento y control de los organismos), podría reducir la excesiva discrecionalidad que a juicio de este Servicio Jurídico concurre en la mención a la necesidad de recurrir al concurso «*cuando sea necesario reducir el número de organismos acreditados en determinado país*» (artículo 12.1.b).

Excesivamente abierto se puede considerar el cuarto y último supuesto, sobre todo este último, consistente «*en otras razones*» que hagan oportuno recurrir al concurso a juicio del centro directivo competente. Cuando menos, sería conveniente imponer la motivación de la decisión administrativa en línea con lo señalado en el artículo 35.1 i) de la LPAC.

En todo caso, urge señalar que el empleo de la expresión «*en otras razones*»

en las que se fundamente la decisión de convocar el concurso, excede, a nuestro juicio, del ámbito de la discrecionalidad, pues no se concreta ningún elemento reglado que le sirva de soporte.

Por lo que se refiere al apartado 3, se sugiere sustituir la referencia a que los organismos que concurran al concurso manifiesten su aceptación de las bases correspondientes (que incluía, ciertamente, el RAI), por la que se haga a que la participación en el mismo supondrá el sometimiento a dichas bases por parte de las entidades que tomen parte en el procedimiento. Asimismo, parece necesario que las bases respeten lo señalado en el artículo 11.3, al que no se hace remisión (siendo conveniente hacerla), en el que se establecen los criterios para el establecimiento del orden de prelación de las entidades.

El apartado 6 contiene una nueva llamada a la consulta al órgano (mejor que «organismo») competente de la Administración del Estado cuando el número de proyectos (sería preferible igualmente hablar de «solicitudes») presentados que se ajusten a las bases sea superior al número de organismos de susceptible acreditación, queriendo atribuirse a dicha consulta el carácter de vinculante. Ha de reiterarse lo ya señalado en el artículo 11 con respecto a la competencia autonómica en orden a la acreditación de entidades y el compromiso en que se pondría al Estado en orden a ejercer una competencia conforme a una conceptualización del papel de unas y otras Administraciones territoriales que parece haber sido desechada por el Tribunal Constitucional. Debe subsanarse el planteamiento proyectado, por tanto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, como ya apuntáramos al socaire de la consulta referida en el artículo 9 del Proyecto, cabe presumir que el centro directivo competente en materia de adopciones internacionales a nivel autonómico conocerá previamente los acuerdos adoptados por el Estado sobre el número de organismos de susceptible acreditación, por lo que sería cuestionable la imperiosa necesidad de la consulta prevenida.

Señalar para finalizar que, desde el punto de vista de la técnica normativa, no resulta aconsejable reproducir por completo el nombre de las leyes que han sido

objeto de previa cita dentro del articulado (apartado 4 del precepto en relación con la directriz 48 de Técnica Normativa).

- **Artículo 13:**

El artículo 13 contiene un listado tasado de supuestos en los que será posible acudir al sistema de acreditación directa de las entidades interesadas, que coinciden con los previstos en el artículo 23, apartado primero, del RAI, anulado por la STC 36/2021.

Debe recordarse que los artículos 21 y 23 del RAI consideraban excepcional el procedimiento de acreditación directa, frente al procedimiento de concurso, que se configuraba como la regla general. Esta misma filosofía subyace en el sistema que pretende implantar el presente proyecto, aunque no se exprese de manera manifiesta en su articulado. Confirma esta suposición el hecho de que las circunstancias habilitadoras de la acreditación directa señaladas en el artículo 13, apartado 1, conllevan aparejados un matiz extraordinario o singular.

En cuanto a las concretas causas previstas para recurrir a la acreditación directa, resultan coincidentes, como hemos dicho, con las que se recogían en el artículo 23 del RAI. Sin perjuicio de ello, convendría expresar, aunque fuera genéricamente, en qué deben consistir las «*circunstancias especiales*» que pueden permitir recurrir al sistema de concesión directa según la letra c), y exigir en todo caso la motivación de su concurrencia al centro directivo competente.

Por lo que se refiere al apartado 2, contempla, en línea similar a lo previsto en el artículo 23.2 del RAI, la imposibilidad de resultar acreditadas mediante concesión directa aquellas entidades que hayan participado en un concurso, cuando el hecho de que este haya quedado desierto sea precisamente la causa que habilite el recurso a la acreditación directa. Acudiendo al artículo 12.8 del proyecto, se observa que el concurso podrá ser declarado desierto cuando no se hayan presentado solicitudes, ninguna entidad reúna los requisitos exigidos u obtenga la puntuación mínima exigida en la convocatoria (así lo disponía también el artículo 22.8 del RAI). Se debería evitar el riesgo de que, rechazada la acreditación de una entidad en un concurso por no

reunir la puntuación mínima exigida, se le impidiera la acreditación posterior mediante el sistema de acreditación directa, cuando en este se vaya a tener en cuenta a la hora de otorgar la acreditación un nivel inferior de méritos al que fueron considerados en el concurso.

Debe advertirse, por otra parte, que el apartado 3 ha previsto la posibilidad de que el procedimiento sea iniciado a solicitud de un organismo interesado. Para evitar dudas, convendría recoger expresamente la opción de que sea iniciado de oficio, que es de presumir sea lo habitual.

- **Artículo 16:**

Este precepto, bajo la rúbrica “*resolución*”, comprende, en verdad, la resolución de la acreditación directa, pues a la resolución del concurso se dispone en el artículo 12, apartado 8 del proyecto. Se sugiere, por tanto, complementar la rúbrica con esa precisión, en el ánimo de evitar confusiones.

El apartado 1 hace referencia al carácter vinculante del informe del artículo 9.2. Téngase por reiterado lo señalado en las observaciones a dicho precepto.

Por otro lado, el apartado 2 establece un plazo de tres meses (que se computa desde la fecha de presentación de la solicitud) para otorgar o denegar la acreditación directa. Convendría valorar si dicho plazo es suficiente, teniendo en cuenta los plazos para la emisión de los informes referidos en el artículo 14 del proyecto, y a los efectos de las posibles consecuencias del silencio administrativo, conforme al artículo 24 de la LPAC, cuya determinación de su sentido se echa en falta. Razones de seguridad jurídica harían conveniente la concreción de este extremo.

- **Artículo 17:**

El apartado 4 prevé el dictado de una resolución para declarar la extinción de las acreditaciones cuando transcurra un año desde su notificación al organismo afectado sin que este haya obtenido autorización del país de origen o se haya obtenido el documento a que se refiere el apartado 1 en relación con los países no

firmantes del Convenio de La Haya de 1993.

A juicio de esta Abogacía General, por razones de seguridad jurídica también será necesario el dictado de una resolución, aunque de contenido y efectos diferentes, cuando, conforme a lo que también se prevé en el apartado 4, el organismo correspondiente justifique que la autorización está en trámite de obtención o no ha sido obtenido por causas que no le son imputables. En tal caso, igualmente sería conveniente prever algún tipo de límite temporal a dicha situación, bien fuera en consideración al transcurso de determinado plazo adicional, bien en relación con la pervivencia de las circunstancias excepcionales.

Se invita por otra parte al centro directivo promotor de la iniciativa a una reflexión sobre si, en la práctica, es posible que un determinado organismo cuente con la autorización para actuar en el país de origen con carácter previo a su acreditación por parte de la Comunidad de Madrid. Esta hipótesis no está prevista en el apartado 1 del precepto.

- **Artículo 18:**

En la práctica, podrían producirse dificultades interpretativas para la determinación de la fecha de efectividad de la acreditación, que constituye el *dies a quo* del plazo inicial de dos años a que se extiende la vigencia ordinaria de la acreditación. A dichos efectos, el apartado 1, en su primer inciso, se remite a lo señalado en el artículo 17. Sin embargo, como se acaba de ver, este contempla una situación ordinaria y otra extraordinaria, que se produciría cuando el organismo correspondiente obtenga la autorización del país de origen más allá del plazo de un año a contar desde la notificación de la acreditación por parte del centro directivo competente de la Comunidad de Madrid. Las posibles dudas quedarían disipadas si se concretara que se entenderá por fecha de efectividad aquella en que se obtenga la autorización correspondiente en el país de origen, ya sea dentro del plazo de un año inicialmente previsto para su obtención, bien el adicional que le puede ser concedido excepcionalmente por las circunstancias ya señaladas.

El apartado tercero, en su inciso final, señala que “*se evitará en lo posible*

costes añadidos o demoras adicionales”, afirmación que carece de la suficiente precisión y que se aproxima a la esfera de un *desideratum*, alejándose de lo estrictamente jurídico, por lo que se aconseja su reformulación.

- **Artículo 20:**

Este precepto, al regular la suspensión temporal de la entrega de expedientes a determinado país, no ha contemplado la suspensión o paralización de los expedientes de adopción con determinado país, que puede ser acordada por la Administración del Estado conforme al artículo 7 del RAI, cuya constitucionalidad resultó corroborada por la STC 36/2021. Sin perjuicio de su aplicación directa, razones de seguridad jurídica invitan a hacer referencia a dicha figura.

- **Artículo 21:**

Resulta aconsejable una redacción más precisa de la letra d) del apartado 1.

- **Artículo 22:**

La redacción del apartado 2 resulta algo confusa. Para evitarlo, convendría dividir el apartado, que incluye varias reglas constreñidas en un solo párrafo, en párrafos separados.

- **Artículo 23:**

El artículo 23 constituye el primero de una sucesión de preceptos (artículos 23 a 25) que relacionan, atendiendo a un orden cronológico, las funciones de los organismos acreditados con carácter previo, coetáneo y posterior a la tramitación del expediente de adopción ante el país de origen del menor de que se trate.

En su redacción, conviene partir del régimen jurídico establecido al respecto en el artículo 6 de la LAI, sin perjuicio de la posibilidad de concretar, especificar o añadir obligaciones a dicho esquema en uso de las competencias autonómicas en la materia. Para evitar confusiones, sería conveniente respetar en la medida de lo posible la terminología utilizada en dicho precepto.

Asimismo, se advierte que el segundo párrafo del apartado b), relativo al certificado de idoneidad y los informes psicosociales, no se halla sistemáticamente recogido en un sitio adecuado, al no tener aparente relación con la obligación de los organismos acreditados de llevar un registro de expedientes.

Por razones de técnica normativa, conviene unificar las alusiones al registro de expedientes, que unas veces se utiliza con minúscula inicial en ambas palabras -letra b)-, y otras en mayúscula -letra e)-. Al respecto, conviene atenerse a las reglas ortográficas sugeridas por la RAE³.

- **Artículo 26:**

En línea con el título del proyecto, la expresión «*organismos acreditados*» no debería incluir la mayúscula inicial en cada una de esas palabras (rúbrica del capítulo IV).

Ya en cuanto al contenido del artículo 26, la letra j) concreta la responsabilidad de los organismos acreditados en relación con los actos realizados en su nombre por el representante; conforme al artículo 7.4 de la LAI, esa responsabilidad se extiende a cualquier profesional empleado por los organismos acreditados para el ejercicio de las funciones de intermediación.

Por otra parte, la publicación en la página web de la información a la que se refiere el apartado n), consistente en las resoluciones de acreditación concedidas, deberá hacerse, aunque no se diga expresamente (lo cual sería conveniente) en forma compatible con la normativa de protección de datos de carácter personal, es decir, de forma anonimizada.

En cuanto a la obligación recogida en la letra ñ), relativa a la llevanza de un registro único por país de los expedientes de adopción internacional «*independientemente de la comunidad autónoma de residencia de las personas que se ofrecen para la adopción*», está recogida en el artículo 8.4 de la LAI. Se recomienda

³ <https://www.rae.es/dpd/may%C3%BAsculas>

una simple remisión a su contenido, ya que la Comunidad de Madrid no tiene competencias para dictar normas con eficacia extraterritorial.

Por lo que se refiere a la letra r), que conmina a los organismos acreditados a «*dar respuesta a cualquier requerimiento formulado por el centro directivo competente respecto de cada expediente de adopción*», es conveniente establecer una mayor concreción, de forma que se vincule el deber de atender a los requerimientos con el objeto de los mismos.

- **Artículo 28:**

Desde el punto de vista sistemático, la extensión del artículo 28 aconseja dispersar su contenido en más de un precepto. Recordemos a estos efectos la directriz 30, de Técnica Normativa: «*Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos*».

La materia desarrollada, relacionada con la supervisión y coordinación administrativa, es objeto de tratamiento también en el artículo 43, siendo aconsejable su regulación en un mismo precepto.

En concreto, se deduce del artículo 5.1 j) de la LAI la competencia de las entidades públicas competentes en orden al control, inspección y elaboración de 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. Es de recordar que, conforme al fundamento jurídico 13 de la STC 36/2021, corresponde también a las Comunidades Autónomas, y no a la Administración [General](#) del Estado, el seguimiento y control de las actividades que desarrollen los organismos acreditados en el país de origen.

Pasando a la redacción concreta del artículo 28, estimamos innecesaria la

alusión en el primer apartado a «*la correspondiente unidad administrativa*», que podría ser entendida como un condicionante futuro de la capacidad de autoorganización administrativa.

En la parte final del mismo apartado 1, cabría evitar la reproducción de la expresión «*en materia*».

En lo referido al apartado 2, convendría una mayor concreción en cuanto a la sumisión de los organismos acreditados a las auditorías que disponga el centro directivo competente. Asimismo, resulta ambigua la referencia al mantenimiento de un «*único archivo de expedientes*», puesto que, tanto puede entenderse que hace referencia a la consignación de todos los expedientes que tramite un organismo interesado en un solo archivo, como a la inclusión de cada expediente en un solo archivo. En cualquier caso, este tipo de obligaciones formales deberían limitarse a lo estrictamente necesario para favorecer el ejercicio de las facultades de control y seguimiento por parte del centro directivo competente.

En lo concerniente a la Memoria Anual -apartado 3.c)-, para evitar equívocos, resultaría aconsejable aclarar que el límite del 31 de enero se aplica a la remisión de la memoria del ejercicio anterior.

Finalmente, al abordar este artículo 28, según el título que se le ha dado, no solo la supervisión, sino también la coordinación administrativa, se echa de menos una alusión, siquiera sea genérica, a lo previsto en el artículo 7.3 de la LAI, que conmina a las entidades públicas competentes a procurar la mayor homogeneidad posible en los requisitos básicos para la realización de esa actividad de control, inspección y seguimiento, y al 7.8, que hace una llamada a la coordinación con la Administración General del Estado en lo tocante al seguimiento y control de los organismos acreditados. Asimismo, el RAI, en sus artículos 34, 35 y 36, establece ciertas medidas de coordinación administrativa a través de la denominada Comisión Técnica de Seguimiento y Control.

- **Artículo 29:**

Atendiendo a razones de prioridad normativa, en el apartado 1 convendría citar el Reglamento General de Protección de Datos⁴ antes que la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Por otra parte, en cuanto al mantenimiento de los datos (segunda frase del apartado 4, a la que debería preceder un punto y seguido y no una coma), debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 12 de la LAI en cuanto al derecho de las personas adoptadas a conocer sus orígenes biológicos, que se extiende también a su mayoría de edad (en dicho sentido, el párrafo primero de dicho precepto y el artículo 180 del Código Civil).

- **Artículo 31:**

Referido al representante del organismo acreditado en el país de origen, reproduce en líneas esenciales lo previsto en el artículo 20.2 del RAI, declarado inconstitucional por aspectos estrictamente competenciales.

No obstante, debe advertirse sobre cierta disimilitud entre la letra d) de dicho precepto del reglamento estatal y la misma letra del artículo 31.1 del proyecto de reglamento sometido a informe. Mientras el primer texto exige que el representante no mantenga relación laboral ni esté vinculado personal o familiarmente con instituciones públicas o privadas de protección de las personas menores de edad en dicho país, el proyecto extiende dicha prohibición a la Administración y a las instituciones públicas o privadas de protección de menores. Al referirse a la Administración en términos genéricos, puede interpretarse que al personal del organismo le estaría vedada cualquier tipo de relación profesional con aquella, aunque no se tratara de los órganos o entidades del país de origen con competencias en materia de protección de

⁴ REGLAMENTO (UE) 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

menores. Desconocemos si esa es la intención del centro directivo promotor de la iniciativa, y si la experiencia aconseja extender hasta ese punto la incompatibilidad.

- **Artículo 32:**

En relación con lo dispuesto en el apartado 5 en relación con el número máximo de expedientes susceptibles de tramitación por determinado organismo acreditado, se ha de recordar que, con arreglo al artículo 11 del RAI, dicho tope será objeto de distribución.

- **Artículo 33:**

Sin perjuicio de que el precepto, que aborda los ingresos que es susceptible de percibir un organismo acreditado, sea la reproducción del artículo 25 del Decreto 62/2003, se debe advertir de la dificultad de controlar si una persona va a realizar una adopción internacional en el futuro, si bien es cierto que tal dificultad no obstaría al cumplimiento de la prohibición prevista, siempre que se procediera al reintegro del importe donado correspondiente, si aconteciera tal circunstancia en un futuro.

- **Artículo 34:**

Se ha suprimido la regla incluida en el apartado 2 del artículo 26 del Decreto 62/2003 en relación con la imputación proporcional de los gastos de la sede central del organismo acreditado entre las diferentes comunidades autónomas en relación con las cuales preste servicios.

Sin perjuicio del autorizado criterio del centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria a tenor de la experiencia habida en la aplicación del reglamento todavía vigente, dicha regla parecía conforme al designio de ausencia de obtención de un lucro a través de la tramitación de los expedientes.

- **Artículo 37:**

Ha de reiterarse la observación realizada al artículo 34 en relación con la supresión de la norma actualmente establecida en el artículo 29.2 del Decreto

62/2003.

Asimismo, la posibilidad de procederse a una variación de los costes ha de ser acogida con cautela, puesto que la propuesta económica es uno de los aspectos a valorar a la hora de acreditar a las entidades (art. 11.3 del proyecto).

Con respecto a la variación en más de un 15% de los costes indirectos o de las condiciones económicas –apartado 2.b) del artículo 37-, en la práctica pueden surgir dudas sobre si el dictado de una nueva resolución debe llegar consigo la tramitación previa de un procedimiento, sea de acreditación directa o concurso.

En cuanto a la posibilidad de «*revisar de oficio*» los costes indirectos o las condiciones económicas, se podría entender que, al ser una posibilidad prevista legalmente, no es necesaria la tramitación de un procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho de cara a su implementación. De ahí que, en orden a evitar posibles confusiones, se sugiera sustituir la referencia a dicha figura por otra expresión distinta.

- **Artículo 38:**

Se antoja necesario simplificar el contenido de este precepto y reflexionar sobre si, a través de una regulación tan exhaustiva, se reduce al mínimo la autonomía de voluntad de las partes a la hora de concertar las condiciones de la prestación de servicios. En cualquier caso, esta Abogacía General considera que una regulación tan exhaustiva del régimen de pagos como la que establece el proyecto de decreto solo puede encontrar justificación en la protección de los intereses de las personas interesadas en adoptar. En este sentido, es fundamental tener en cuenta que los pagos a abonar por estos en ningún caso pueden desnaturalizar el carácter no lucrativo de la intermediación en el proceso de adopción.

- **Artículo 40:**

El artículo 8.2 de la LAI prevé la homologación del modelo básico de contrato por la Administración General del Estado y las Entidades Públicas, en la forma en que

se determine reglamentariamente. Conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 12 de la STC 36/2021, el modelo de contrato no es objeto de autorización por parte de la Administración del Estado, sino de aprobación en el marco de una conferencia sectorial. De ahí que se deban corregir las dos referencias a la autorización y a la aprobación de la Administración del Estado que se incluyen, respectivamente, en las partes inicial y final del apartado 2 del artículo 40 del proyecto de decreto. Igualmente, ha de suprimirse la referencia a la autorización de la revisión económica del contrato, que se corresponde con un inciso del artículo 32.2 j) del RAI declarado inconstitucional.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.

Por otra parte, se sugiere una reflexión del centro directivo promotor de la norma sobre la conveniencia de reproducir literalmente el artículo 32.2 y 3 del RAI. Sería más adecuado al reparto constitucional de competencias el hacer una mera remisión al ajuste del contrato al modelo aprobado en el seno de la conferencia sectorial conforme a las pautas señaladas en la reglamentación estatal.

- **Artículo 43:**

Desde el punto de vista del objeto del control y supervisión administrativa, se puede observar una diferencia de matiz entre lo previsto en los artículos 5.1 j) y 7.3 de la LAI, que asignan a las entidades públicas de cada Comunidad Autónoma el control e inspección de los organismos que tengan su sede en su ámbito territorial para aquellas actividades de intermediación que se lleven a cabo en su territorio, y lo contemplado en el artículo 43.2 del proyecto. Este último les asigna el seguimiento y control de la tramitación de cada expediente de adopción, siempre que las personas que se ofrecen para adoptar residan en su ámbito territorial. No obstante, esta previsión podría encontrar encaje en el artículo 35.4 del RAI (declarado conforme a la Constitución), que prevé que,

«Las Entidades Públicas en cuyo territorio residan las personas que se ofrecen para la adopción y que hayan firmado contratos con algún organismo acreditado, emitirán anualmente un informe relativo al seguimiento y control de las actividades de

intermediación que desarrolle el organismo objeto de control en el territorio de su comunidad autónoma, incluyendo la evaluación de las actividades realizadas por el representante de dicho organismo en las actuaciones relativas a los expedientes tramitados».

- **Artículo 44:**

Al ser los usuarios de los organismos acreditados personas físicas, a la previsión de que presenten sus reclamaciones preferentemente por medios electrónicos le ha de ser predicada la observación ya realizada en relación con el artículo 10 del proyecto en lo tocante a la forma de relacionarse con la Administración. Comoquiera que el precepto sólo alude a la preferencia de los medios electrónicos, sin llegar a imponerlos, evitamos elevar esta observación en esencial.

Por otra parte, en relación con la mención a dicha figura que contiene el apartado 2, párrafo segundo, ha de sugerirse la utilización de la denominación oficial del Registro de Reclamaciones e Incidencias que constituye la sección segunda del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción internacional y de Reclamaciones e Incidencias (arts. 37 y 39 RAI).

Igualmente, y aunque el precepto no lo recoja, no ha de olvidarse la obligación del centro directivo competente de comunicar las medidas adoptadas con relación a los incumplimientos de los organismos acreditados, que recoge el artículo 39.3.b) del RAI y no es disconforme, salvo en su inciso final, con el orden constitucional de competencias (STC 36/2021, FJ 14).

Precisamente la anulación del inciso final del artículo 39.3.b) del reglamento estatal, debe llevar a la supresión de la referencia a la realización de un asiento en el Registro de Reclamaciones e Incidencias que contiene el segundo párrafo del artículo 44.1 del proyecto.

Esta última consideración tiene carácter esencial.

- **Artículo 45:**

Por las mismas razones señaladas anteriormente, no debería hacerse referencia a la inscripción de las sanciones en la sección segunda del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción internacional y de Reclamaciones e Incidencias (que vuelve a ser citada sin ajustarse a su denominación oficial).

5. La disposición transitoria única contiene una mera referencia a las reglas procedimentales que permitirán renovar, en su caso, la acreditación de los organismos que dispusieran de una habilitación previa, echándose en falta un mayor detalle en la tramitación (subsanción de la solicitud...).

Por lo que se refiere a las entidades acreditadas por la Administración del Estado en aplicación de la parte declarada inconstitucional del RAI, ha de tomarse en consideración el FJ 16 de la STC 36/2021:

«En primer lugar, de acuerdo con doctrina consolidada, y por exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad contenidas en la presente sentencia no afectarán a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes, o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC; STC 40/2019, de 27 de marzo, FJ 7)».

En consecuencia, es igualmente necesario que la disposición transitoria ponga de manifiesto que, una pretendida falta de renovación de la acreditación vendría dada por la falta de cumplimiento de los requisitos fijados en la nueva reglamentación, siempre que estos no hubieran sido tenidos en cuenta a la hora de concederle, en su día, la acreditación.

Por lo que se refiere a la habilitación de desarrollo contenida en la disposición final primera, desde un punto de vista formal, conviene advertir que la directriz 42, letra e), de Técnica Normativa dispone que *«[l]as cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo»*.

6. El proyecto de reglamento carece de anexos. Ello obligará a aprobar los formularios en el trámite de desarrollo del decreto, sometiéndolos a informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, tal y como ha señalado dicho centro directivo en su informe.

En virtud de lo expuesto, se procede a formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se emite **informe favorable** a la elevación al Consejo de Gobierno del «Proyecto de Decreto sobre acreditación, funcionamiento y control de los organismos acreditados para la adopción internacional», condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial señaladas en el presente Dictamen, y sin perjuicio de las observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

El Letrado Jefe en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL.**