



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y
Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 17 de febrero de 2005, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la acreditación y funcionamiento de las entidades colaboradoras con funciones de mediación en materia de adopción internacional*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 24 de noviembre de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la acreditación y funcionamiento de las entidades colaboradoras con funciones de mediación en materia de adopción internacional*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 26 de noviembre de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 725/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, treinta y seis artículos distribuidos internamente en seis capítulos, una



disposición adicional, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Este proyecto se dicta en virtud de la habilitación establecida en el artículo 25 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, y en el artículo 111 y la disposición final tercera de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección de la Infancia en Castilla y León, y sustituirá, cuando entre en vigor, al Decreto 207/1996, de 5 de septiembre, por el que se establece y regula la habilitación de entidades colaboradoras para funciones de mediación en adopción internacional (ECAI).

El instrumento jurídico multilateral más importante en este sentido es el Convenio de La Haya, sobre protección de menores y cooperación internacional en materia de adopción internacional (CHAI), hecho en esta ciudad holandesa el 29 de mayo de 1993 y ratificado por España el 30 de junio de 1995, incorporándose, por tanto, al ordenamiento jurídico interno de nuestro país. Su origen se encuentra en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, que puso de manifiesto la necesidad de celebrar un convenio específico para la adopción internacional.

El citado Convenio no pretende la unificación de las normas materiales de cada Estado firmante sobre la adopción internacional, sino establecer un abanico de garantías antes, durante y después del proceso de adopción para los adoptantes (países de recepción) y para los adoptandos (países de origen) y, sobre todo, proteger el interés superior del menor, recogiendo, en este sentido, principios del derecho romano y de la legislación francesa enunciados como *favor minoris* y *tout pour l'enfant*.

El transcurso de los años, el aumento progresivo y vertiginoso de la institución de la adopción internacional, la multiplicación de las relaciones internacionales y los cambios en la cultura social aconsejan actualizar la normativa sobre la materia con el fin de que las Comunidades Autónomas, en su doble condición, a los efectos del Convenio de La Haya, de Entidad Pública de Protección de Menores y de Autoridad Central, cuando ejercitan sus competencias relativas a la protección de menores, compatibilicen las exigencias sobre la acreditación, control, inspección y dirección de las actuaciones de las entidades colaboradoras en materia de adopción internacional con los niveles de iniciativa, independencia y autonomía en el funcionamiento de dichas entidades; la agilización de los procedimientos con las



mayores garantías para evitar el inhumano tráfico de niños; y mayor calidad, profesionalización e independencia en las funciones de mediación con la contención de los costes inherentes al proceso.

Todas estas exigencias se tratan de contemplar y armonizar en la norma: precisando la naturaleza y función de las ECAI, incrementando las garantías de solvencia, transparencia y profesionalidad en la actuación de ellas, detallando sus obligaciones generales y específicas con los interesados y solicitantes, regulando pormenorizadamente las cuestiones económicas y financieras, las actuaciones de supervisión y control, la tramitación de las reclamaciones y quejas y el régimen sancionador.

La distribución de competencias en esta materia entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado aconseja el establecimiento de mecanismos de colaboración interadministrativa para la consecución del buen fin de la institución regulada.

Finalmente, se destaca en el preámbulo del proyecto de decreto que, en la regulación de muchas de las cuestiones abordadas en él, se han tomado en consideración las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión Especial, constituida en el Senado español, sobre la adopción internacional, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado, de 9 de diciembre de 2003.

La parte dispositiva del proyecto tiene el siguiente sumario:

- El capítulo I (artículos 1 a 6), bajo la rúbrica de "Disposiciones generales", determina el objeto de la norma, su ámbito de aplicación, el concepto, el ámbito general de actuación, el régimen jurídico y la normativa aplicable a las ECAI.

- El capítulo II (artículos 6 a 15), con el rótulo de "Acreditación de las entidades colaboradoras", regula los requisitos de acreditación de las entidades colaboradoras; los procedimientos de acreditación directa y mediante convocatoria pública, las solicitudes de acreditación, su concesión, duración, eficacia, revocación y suspensión, la revisión del límite máximo de expedientes de posible tramitación simultánea, los informes de la Comisión de adopciones –previos a las resoluciones– y la cooperación interadministrativa con el Estado y con otras Comunidades Autónomas.



- El capítulo III (artículos 16 a 23), sobre el “Régimen de funcionamiento de las entidades colaboradoras”, establece las obligaciones de las ECAI, las condiciones particulares de la tramitación de los expedientes de adopción internacional, el régimen general del personal que presta sus servicios en las mismas, las normas especiales aplicables a los integrantes de sus órganos de gobierno y a los representantes de ellas, las funciones y actuaciones de carácter previo y complementario en la tramitación de los expedientes en el país del solicitante y en el de origen del menor y las posteriores a la constitución de la adopción.

- El capítulo IV (artículos 24 a 30), relativo al “Régimen económico y financiero”, estatuye las normas presupuestarias generales, los ingresos y gastos, el equilibrio entre ambos, el destino de los excedentes, la contraprestación económica a satisfacer por los servicios, las remuneraciones y gastos repercutibles a los solicitantes, el fraccionamiento de los pagos, la contabilidad y la exigencia de una cuenta corriente única e independiente.

- El capítulo V (artículos 31 a 35), titulado “Control e inspección”, se refiere a las directrices de actuación, la supervisión general y el control, el registro y tramitación de las reclamaciones y quejas, la inspección y el régimen sancionador.

- El capítulo VI (artículo 36), nominado “Coordinación de actuaciones”, establece la coordinación y colaboración en materia de mediación en adopción internacional entre las entidades intervinientes en las actuaciones.

- La disposición adicional única se refiere a la intervención directa, en los expedientes de adopción internacional, del organismo que tenga atribuidas las funciones que correspondan a la Entidad Pública de Protección de Castilla y León.

- Las disposiciones transitorias determinan por este orden la aplicación del decreto a los expedientes de adopción internacional en tramitación en el momento de su entrada en vigor, la normativa aplicable a los expedientes incoados con anterioridad y en curso y el plazo otorgado a las entidades colaboradoras para adaptarse a las normas de la disposición.

- La disposición derogatoria abroga expresamente el Decreto 207/1996, de 5 de septiembre, por el que se establece y regula la habilitación de entidades colaboradoras para funciones de mediación en adopción



internacional, y, genéricamente, las disposiciones de igual o inferior rango que se opusieran a la norma.

- La disposición final primera establece la habilitación de desarrollo normativo y la segunda la entrada en vigor del decreto al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

1.- Texto del proyecto de decreto.

2.- Memoria con los documentos e informes exigidos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León:

a) Marco normativo: artículo 25 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil; artículo 32.1.19ª y 20ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que atribuye a la Junta de Castilla y León las competencias exclusivas en materia de acción social, servicios sociales y desarrollo comunitario, promoción y atención a la infancia, juventud y familia y protección y tutela de menores; artículo 10.1.a) de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, que atribuye a la Junta de Castilla y León el carácter de Entidad Pública competente en materia de protección y tutela de menores; artículo 111 y disposición final tercera de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León; Decreto 207/1996, de 5 de septiembre, por el que se establece y regula la habilitación de entidades colaboradoras para funciones de mediación en adopción internacional, que expresamente se deroga; así como, en el ámbito internacional, el Convenio de La Haya sobre protección de menores en materia de adopción internacional, hecho en esta ciudad el 29 de mayo de 1993 y ratificado por España el 30 de junio de 1995.

b) Necesidad y oportunidad del proyecto de decreto: viene dada por los propósitos expresados en el preámbulo y cuyo contenido se transcribe literalmente en él.



c) Estudio económico: según indica la memoria, la aplicación de la norma no va a exigir una mayor dotación económica para ninguno de los capítulos presupuestarios existentes y vigentes en la actualidad.

d) Audiencias y consultas: el proyecto, elaborado por la Dirección Técnica de Ordenación de los Servicios Sociales y Protección de la Infancia, de la Gerencia de Servicios Sociales, tuvo un primer borrador en mayo de 2003, tomó en consideración la legislación de otras Comunidades Autónomas en la materia y atendió los acuerdos, conclusiones o recomendaciones formulados en diversos foros de discusión y, señaladamente, por el grupo de trabajo específico de la Comisión Técnica Interautonómica sobre Adopción Internacional. Este borrador, asimismo, ha sido objeto de un estudio general por el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Gerencia de Servicios Sociales y por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y ha sido remitido a las Gerencias Territoriales, que no han formulado sugerencias o propuestas.

Igualmente, el borrador se sometió a consulta de las entidades habilitadas en Castilla y León, ADECOP, ASEFA, ASHRAM, INTERADOP y NIÑOS SIN FRONTERAS, y a las asociaciones de adoptantes existentes en nuestra Comunidad, Asociación Regional de Familias Adoptivas de Castilla y León (ARFA) y ANDENI, realizando alegaciones ARFA, ANDENI, INTERADOP y NIÑOS SIN FRONTERAS.

A la vista de este amplio proceso de consultas y de las alegaciones formuladas al mismo, el texto resultante se sometió, en febrero de 2004, a una nueva valoración no formal de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y de la Gerencia de Servicios Sociales.

3.- Estudio por las Consejerías y sugerencias formuladas: el proyecto de decreto se sometió a consulta de las restantes Consejerías, formulando observaciones la de Presidencia y Administración Territorial, sobre la delimitación de las competencias y sobre técnica normativa, así como las de Medio Ambiente y Familia e Igualdad de Oportunidades.

4.- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades: en un amplio y riguroso informe proporciona comentarios y sugerencias relativas al régimen competencial, sobre las disposiciones generales del capítulo I, particularidades de la acreditación de las



entidades colaboradoras del capítulo II, régimen económico y financiero de las ECAI del capítulo III, el registro y tramitación de las reclamaciones y quejas del capítulo V, la coordinación de actuaciones del capítulo VI y sobre la necesidad de reforzar la protección de los datos en esta materia tan sensible a la privacidad e intimidad de las personas.

5.- Informe sobre las modificaciones introducidas a instancia de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia: en este informe, elaborado por la Dirección Técnica de los Servicios Sociales y Protección de la Infancia, se estudian y analizan las sugerencias formuladas por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Tercero.- Mediante Acuerdo de 26 de noviembre de 2004 se requiere a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para que complete el expediente con la incorporación al mismo del escrito de fecha 18 de julio por el que se remite el texto del proyecto a las entidades habilitadas en Castilla y León y a las asociaciones de adoptantes existentes en nuestra Comunidad, así como las alegaciones efectuadas por estas entidades. El 25 de enero de 2005 se registra de entrada la documentación solicitada, reanudándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de



elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Segunda, de acuerdo con lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

A la vista de lo expuesto, puede afirmarse que el procedimiento de elaboración de este proyecto de decreto se ha tramitado de conformidad con las previsiones que la Ley establece para la elaboración de las disposiciones de carácter general, con la salvedad de que no se aporta el borrador inicial de decreto y la fecha del mismo, así como, en lo referente a la fecha, la del proyecto finalmente remitido a este Consejo Consultivo. Estas circunstancias dificultan el seguimiento e identificación del sentido de las alegaciones que se han realizado por los órganos, servicios o entidades que han intervenido en la tramitación, si bien no se ha incumplido ningún trámite esencial que pudiera viciar de nulidad el procedimiento de elaboración que ha sido sustanciado.

3ª.- Observaciones generales.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y 27 de mayo de 2002)



como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”. Los independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de ley.

En este sentido, el texto proyectado se dicta en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, así como en el artículo 111 de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, y en la disposición final tercera de la citada Ley 14/2002, que habilita a la Junta de Castilla y León y a las Consejerías competentes por razón de la materia para dictar cualesquiera otras disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley.

En concreto, el artículo 25 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, no orgánico (disposición final vigésima tercera), es de aplicación directa y no supletoria en las Comunidades Autónomas (disposición final vigésima primera, apartado tercero). En dicho artículo se mencionan unas entidades públicas competentes en la tramitación de los expedientes de adopción internacional, entidades que son las Comunidades Autónomas que, como la de Castilla y León, han asumido en sus Estatutos competencias en materia de asistencia social (disposición final vigésima segunda). Así, en virtud de las competencias exclusivas atribuidas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de acción social, servicios sociales y desarrollo comunitario, promoción y atención de la infancia, juventud y familia y protección y tutela de menores (artículo 32.1.19ª y 20ª del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero), nuestra Comunidad ostenta competencia exclusiva en materia de protección de menores.

En ejecución de la Ley estatal anteriormente mencionada, la Comunidad de Castilla y León aprobó el Decreto 207/1996, de 5 de septiembre, sobre la acreditación y funcionamiento de las instituciones colaboradoras de la adopción internacional. Ahora se somete a consulta de este Órgano Consultivo un proyecto de decreto que sustituye al ahora vigente y que regula “la acreditación y funcionamiento de las entidades colaboradoras de adopción internacional”.



Corresponde al titular de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en esta materia (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma Ley).

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo texto suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.

Terminología.-

En el enunciado del proyecto y a lo largo del articulado se habla acertadamente, en vez de habilitación, como hacía la Ley 21/1987, de "acreditación" que utiliza la Ley Orgánica 1/1996.

Sin embargo, y a pesar del criterio mantenido por el Consejo de Estado en su Dictamen nº 952/1998 (o en el nº 2368/1996), se sigue hablando de "entidades colaboradoras", en la terminología de 1987, siendo así que la Ley Orgánica 1/1996 ha sustituido ese término por el de "entidades de mediación", respondiendo a su función efectiva.

Según el Dictamen del Consejo de Estado mencionado, y aunque los conceptos sigan siendo los mismos, el cambio de la terminología legal parece indicar el deseo de mantener alguna diferencia entre entidades que median exclusivamente en la adopción internacional y las instituciones colaboradoras de integración familiar. El proyecto no asume esa distinción legal, seguramente con la intención de no introducir nuevas denominaciones que pudieran inducir a confusión, dada la amplia difusión que tiene la de "Entidades de Colaboración en materia de Adopción Internacional" (ECAI). Este ha sido también el criterio seguido por otras Comunidades Autónomas, como la de Madrid, cuyo proyecto de decreto fue sometido a dictamen del Consejo de Estado (Dictamen nº 676/2003), que no hizo observación alguna al respecto, por lo que esta variación terminológica no obliga a revisar el proyecto sin perjuicio de que deba ser mencionada con el fin de que no pase inadvertida.



El título del proyecto de decreto.-

La norma proyectada lleva como enunciado el siguiente: "Proyecto de decreto por el que se regula la acreditación y funcionamiento de las entidades colaboradoras con funciones de mediación en materia de adopción internacional". El proyecto de decreto no tiene por objeto, únicamente, "la acreditación y funcionamiento de las entidades de mediación de adopción internacional", sino que también regula el régimen de control e inspección al que estas entidades están sometidas (artículo 1) y, además, establece "el procedimiento para la tramitación de las reclamaciones formuladas por los usuarios contra las entidades" (artículo 33).

4ª.- Observaciones concretas al articulado.

Artículo 1.- *Objeto.*

Convendría completar este precepto dado que el texto proyectado tiene por objeto no sólo el procedimiento de acreditación de las ECAI, su régimen de funcionamiento y financiero, así como la regulación de la actividad de control e inspección sobre las mismas, sino que también regula el registro de reclamaciones en relación con el funcionamiento de las ECAI, así como la tramitación de las mencionadas reclamaciones (artículo 33).

Además, sería conveniente que se añadiera el elemento de la territorialidad de la actuación de las ECAI en esta definición del objeto del decreto, puesto que lo que determina su aplicación a las funciones de mediación que estas entidades desempeñan es que se desarrollen en el territorio de nuestra Comunidad.

Por último, es preciso señalar que el uso de las siglas "ECAI" ha de iniciarse en este artículo con el fin de lograr una mejor comprensión del texto.

Artículo 2.- *Ámbito de aplicación.*

Cabe hacer la misma observación que en el artículo anterior, puesto que lo complicado de la redacción hace difícil saber cuáles son los presupuestos de aplicación del decreto. Así, se debe circunscribir este precepto a establecer el requisito de acreditación otorgada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para las entidades mediadoras de adopción



internacional que actúen en nuestra Comunidad. Éste ha sido también el criterio establecido por el Consejo de Estado (Dictamen nº 952/1998).

No cabe, además, hablar de una aparente extraterritorialidad de la norma, en cuanto parece establecer una reglamentación a aplicar incluso en un país extranjero, puesto que las funciones y actividades a las que se refiere no son obligaciones impuestas por la autoridad administrativa autonómica, sino que son impuestas por normas nacionales, internacionales o extranjeras, que el decreto proyectado se limita a desarrollar. En cualquier caso, es necesario tener en cuenta que la normativa que sirve de base al proyecto no es sólo aplicable a las adopciones de nacionales de países que hubieran suscrito el Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993, no exigiéndose en forma alguna que los países ante los que puedan acreditarse ECAI deban ser firmantes del Convenio y no aceptándose que entidades privadas puedan realizar labores de cooperación en adopción internacional ante países que son signatarios del Convenio sin estar acreditadas en España como tales. Éste ha sido el criterio seguido por algunos órganos jurisdiccionales (así, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 79/2002).

Capítulo II.- *Acreditación de las entidades colaboradoras.*

Este capítulo responde a lo dispuesto en el artículo 22 del Convenio de La Haya, que estableció la necesidad de acreditar (habilitar) a estos mediadores, lo cual, dadas las funciones que llevan a cabo, debe suceder no sólo en el país de recepción, sino también en el país de origen del menor, por lo que puede hablarse de una doble acreditación. Así, en el país de origen de los menores cada ECAI deberá ser acreditada como tal y únicamente podrán eficazmente operar en el ámbito territorial del país (en su totalidad o en parte) que la haya acreditado, dependiendo de lo que establezca la legislación interna de cada Estado extranjero al respecto. Por otra parte, desde el punto de vista de España, la ECAI cuenta a su vez con un doble límite: únicamente puede desarrollar las actividades que le son propias en la Comunidad Autónoma que la haya acreditado como tal y en relación con el país extranjero en el que está habilitada.

Artículo 6.- *Requisitos para la acreditación.*

De este precepto se desprende la imperatividad de la inscripción en un registro específico (el de entidades, servicios y centros de carácter social de Castilla y León), que no debe confundirse con el registro que la normativa de la



forma jurídica que adopte establezca. Así, mientras que la inscripción registral de los estatutos o de la escritura fundacional en el registro correspondiente determina la adquisición de personalidad jurídica, la inscripción en el registro autonómico creado específicamente para las ECAI da fe únicamente de la acreditación concedida a la entidad por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

También se incluye novedosamente el requisito de que la entidad tenga concertada, con carácter previo a la resolución definitiva de acreditación, una póliza de seguros que cubra la responsabilidad civil que pueda derivarse del ejercicio de sus funciones –artículo 6.1)–. Se sigue así la tendencia actual de la legislación en esta materia de otras Comunidades Autónomas y la recomendación de la Comisión Especial del Senado sobre la Adopción Internacional, aunque sería interesante que se puntualizaran unos contenidos mínimos de este seguro (como por ejemplo, que sea por una cuantía superior a un mínimo determinado), de modo que esta obligación no termine en la genérica imposición de contratar un seguro de este tipo, sin más, sino que se concrete en un mínimo para todas las ECAI que garantice la operatividad y eficacia en la práctica de dicho seguro.

Por último, sería conveniente que el requisito establecido en el apartado h), “haber mantenido una trayectoria correcta y ordenada en el desarrollo de las actividades para la consecución de los objetivos estatutarios”, no fuera incluido como requisito imprescindible para la acreditación, puesto que imposibilita que ésta sea obtenida por entidades creadas *ex novo*, lo que no tiene justificación.

Artículo 7.- *Procedimientos de acreditación.*

Se incluye como novedad la acreditación directa como procedimiento ordinario (capítulo 7), dejando los supuestos de acreditación mediante convocatoria pública a aquellos casos en que “de la presencia y/o valoración de las necesidades y circunstancias a las que hace referencia el artículo anterior o de la consideración de previsiones de futuro al respecto, así como en atención al número de solicitudes presentadas o previstas, la Entidad Pública de Protección [de Menores] de Castilla y León concluya la existencia de razones que lo justifiquen o lo hagan aconsejable, y así lo acuerde expresamente” (artículo 8). Como se puede observar la redacción del artículo, bastante confusa, impide determinar claramente qué presupuestos darán lugar a que la acreditación de estas entidades se realice mediante convocatoria pública,



procedimiento que, por otra parte, se define como extraordinario. Se introduce así un elemento de inseguridad jurídica que en nada puede favorecer una correcta interpretación y aplicación del precepto.

En todo caso, debería imponerse el sistema de concurso para aquellos supuestos en los que exista un número limitado de entidades a acreditar en un determinado país, puesto que tratándose de un posible derecho de las entidades que cumplen con los requisitos legales a participar en estas actividades de colaboración con la Administración, no cabe admitir margen alguno de discriminación o arbitrariedad, con fundamento en el principio de igualdad de trato previsto en el artículo 14 de la Constitución. Quizá fuera aconsejable establecer en el decreto proyectado un procedimiento para seleccionar las acreditadas en caso de pluralidad de solicitudes y limitación de posibles acreditaciones.

Artículo 9.- *Solicitudes de acreditación.*

En aras de una mayor seguridad jurídica, sería conveniente añadir, en la documentación que debe acompañarse, la tarjeta de identificación fiscal, así como un certificado acreditativo de que la entidad se encuentra al corriente de sus obligaciones tributarias y fiscales, expedido con una antelación máxima determinada.

Artículo 10.- *Concesión de la acreditación.*

No resulta adecuado a derecho la expresión “la petición se entenderá desestimada”. Ello es así porque, conforme al artículo 43.3, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir –no de imponer– a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente. En materia de solicitudes a la Administración, el silencio constituye una ficción legal a favor del particular, ya que si la Administración no resuelve su petición, el solicitante puede esperar a que aquélla cumpla su obligación de dictar resolución expresa –artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre–, o bien entender desestimada su petición a los efectos de interponer los correspondientes recursos. En este sentido, el Tribunal Constitucional declaró, en sus Sentencias 6/1986 y 12/1986, entre otras, que el silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la



Administración (en el mismo sentido, Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 2000). En consecuencia, debe sustituirse la expresión “la petición se entenderá desestimada” por la de “la petición podrá entenderse desestimada”.

Artículo 11.- Duración y eficacia de la acreditación.

El apartado 3 establece que cuando la legislación de un determinado país considere necesaria la autorización de las ECAI para la realización en su territorio de las funciones de mediación, la entidad vendrá obligada a instarla. “Transcurrido un año desde la fecha de la acreditación provisional sin que dicha autorización haya sido `participada`, aquella podrá ser dejada sin efecto”. Sería preciso que esta falta de eficacia se determinara mediante resolución expresa. Además, debería realizarse una referencia a la obligación de la entidad de mediación de comunicar a la Administración la concesión o denegación de la autorización del país de origen que recoge el apartado b) del artículo 16 del proyecto.

En cualquier caso, no parece correcta la consideración de provisionalidad que en este apartado se contiene para estas acreditaciones, en tanto se autorice en el país extranjero a la entidad solicitante. En puridad, la acreditación efectiva es una acreditación definitiva, pero que no produce efectos hasta la autorización extranjera, supuesto admisible conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, debiendo modificarse en tal sentido el precepto indicado.

Artículo 13.- Revocación o suspensión de la acreditación.

No parece coherente el hecho de que la concurrencia de los presupuestos que, de acuerdo con lo expuesto en el apartado primero del artículo 13, sirven para acordar la revocación de la acreditación, pueda servir, según el apartado segundo de este mismo precepto, para acordar “la suspensión temporal de la totalidad o parte de su actividad”. Puesto que las consecuencias de la revocación no son las mismas que las de la suspensión, no parece lógico, desde el punto de vista jurídico y de legalidad de la norma, que las causas de una y otra medida sean las mismas, quedando al completo arbitrio del órgano competente para otorgar la acreditación optar por una u otra medida. De ahí que, a pesar del loable intento del legislador de establecer una tasación expresa de las causas de suspensión o de revocación de la acreditación, sea conveniente establecer algún tipo de diferenciación o



graduación entre éstas que permita al órgano competente para resolver decidir con un mayor grado de seguridad jurídica.

También sería conveniente recoger la observación de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de que, en el momento de liquidar las cantidades percibidas (apartado 6), se prevea añadir, al menos, el interés legal del dinero, al tratarse de grandes cantidades de las que no se ha podido disponer, y tener el valor del dinero actualizado en el tiempo (artículos 1.295 y 1.303 del Código Civil).

Artículo 16.- *Obligaciones de las ECAI.*

El precepto trata de establecer una lista más completa y detallada que la contenida en el artículo 14 del Decreto 204/1996, de 5 de septiembre. No obstante, a pesar de esta minuciosidad (en algunos casos excesiva), se aprecia una cierta dispersión de estas obligaciones a lo largo de todo el texto del proyecto. Así, la contenida en el apartado e) de este artículo (“ofrecer y poner a disposición de los solicitantes e interesados en general, de manera que pueda servirles de referencia, información pública, veraz y completa sobre su actividad”) debería completarse con la establecida por el artículo 27.5 del mismo texto, que señala que “al objeto de garantizar el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 16.k) del presente decreto, el estudio económico a que hace referencia su artículo 9.i) y la contraprestación y los gastos en el mismo especificados, con expresión de las modificaciones posteriormente acordadas, serán expuestos mediante copia diligenciada en el tablón de anuncios de la ECAI y facilitados en copia simple a cualquier persona que los solicite”.

Además, resulta poco adecuada la expresión utilizada en el apartado g), relativo a la obligación de “asegurarse de la ausencia de compensación económica por la adopción del menor”, máxime teniendo en cuenta que el artículo 26 del proyecto se refiere a la “contraprestación económica”. Sería adecuado que se introdujera el adjetivo “ilícita” con el fin de delimitar correctamente la intención del legislador.

El apartado h), relativo a la entrega de información mensual a la Entidad Pública de Protección de Menores, debería incluir la aportación de “la copia del contrato”, se supone que “firmado”, la baja en este mismo contrato, así como las “preasignaciones de menores”.



Por otra parte, y siguiendo la recomendación de la Comisión Especial del Senado sobre la Adopción Internacional, el apartado l) recoge el contenido mínimo del contrato a suscribir entre los solicitantes de la adopción internacional y la ECAI. Es preciso recordar que si se quiere que el adoptante pueda exigir a la ECAI algún tipo de indemnización por el incumplimiento de alguna de las obligaciones que la normativa autonómica impone, convendría que se incluyera de forma expresa en el contrato.

Por último, el apartado o), que tantas alegaciones ha originado entre las entidades y asociaciones consultadas, es un claro ejemplo del grado de inseguridad jurídica que pueden provocar las remisiones normativas. Así, la expresión “antes de la fecha que, atendido el plazo establecido que debe transcurrir entre dos adopciones sucesivas, determine la referida Entidad Pública de Protección de Castilla y León”, puede dar lugar, por su gran indeterminación, a dudas en su interpretación que podrían haber sido obviadas al estarse tramitando, de forma simultánea, el proyecto de decreto por el que se regulan los procedimientos administrativos y otras actuaciones complementarias en relación con la adopción de menores. La redacción actual permitiría que la Entidad Pública de Protección de Castilla y León determinara diferentes tiempos de mediación entre dos adopciones sucesivas para cada solicitante, ya que no se establece el cauce o instrumento jurídico que empleará para fijar la fecha a partir de la cual se podrá asignar el segundo menor. También podría pensarse que, aunque ese plazo sea el mismo para todos los solicitantes de adopciones internacionales, podría ser superior al que debe mediar entre el nacimiento de un hijo natural y una adopción nacional, o entre dos adopciones nacionales, diferencia que carece de todo tipo de justificación. Sería conveniente, dado el avance y novedad que supone la posibilidad de tramitación simultánea de dos expedientes de adopción internacional, que se diera una redacción más clara a este precepto, de modo que facilitara su interpretación. Una alternativa sería la siguiente redacción: “que la eventual asignación de un menor no se produzca antes de que finalice el plazo que, según la normativa vigente, debe mediar entre dos adopciones sucesivas”.

Artículo 17.- *Condiciones particulares de la tramitación.*

Desde el punto de vista de la estructura de este capítulo, este precepto tendría una ubicación más lógica después de los artículos 18, 19 y 20, relativos al régimen de personal de estas entidades, y antes de los artículos 21, 22 y 23, referentes al funcionamiento de las mismas.



Artículo 18.- *Régimen de personal.*

El artículo establece una regulación general cuestionable, porque entremezcla lo que es contenido de la relación laboral (letra a del apartado 1), una norma de incompatibilidades con el sector público (letra b del apartado 1), y una inhabilitación de uso de los servicios (letra c del apartado 1) o de intervención específica en determinadas actuaciones (apartado 2). Aunque todas estas disposiciones responden al propósito de asegurar la “limpieza” y honestidad del funcionamiento de estas entidades mediadoras, no es claro que la habilitación legal y las competencias de la Comunidad Autónoma permitan determinar obligaciones laborales, que resultan ya directamente de la ley, normas específicas de incompatibilidad, o inhabilitaciones para el trabajo más allá de lo dispuesto en el Código Penal (criterio establecido por el Dictamen del Consejo de Estado nº 952/1998).

Sin embargo, puesto que como se ha señalado no es que la norma proyectada quiera imponer determinadas prohibiciones de actuar o, incluso, incompatibilidades (por otra parte ya establecidas desde el punto de vista administrativo de la relación incompatibilizada en la normativa aplicable en materia de incompatibilidades), sino que se contemplan una serie de conductas que pueden determinar la retirada o denegación de la acreditación, sería aconsejable evitar cualquier duda en esta materia, señalando estas obligaciones como propias de las ECAI, y no del personal a su servicio.

Por otra parte, en cuanto a las retribuciones del personal al servicio de la ECAI, debería especificarse que la limitación impuesta se refiere, únicamente, a los importes a repercutir a los solicitantes, pero sin que ello implique limitación a la libertad de contratación que estará sometida al régimen que le resulte legalmente aplicable y sin que tenga que respetar el módulo que “de forma general” esté establecido.

Artículo 20.- *Normas especiales relativas a los representantes.*

Este precepto resulta de especial importancia por cuanto el correcto funcionamiento de la ECAI y, en definitiva, el éxito de la adopción dependerá, y mucho, de la labor que desempeñan estos profesionales en los países de origen de los menores. Estas funciones son, con carácter general, observar las condiciones existentes en el país de origen; mantener adecuadas relaciones con los profesionales, operadores y autoridades locales; verificar que se garantizan las condiciones de adaptabilidad del menor; apreciar sus



capacidades de adaptación a las nuevas realidades que va a afrontar; y facilitar el adecuado acompañamiento de los adoptantes (“Informe sobre las prácticas de seguimiento y control de las entidades colaboradoras de adopción en Europa”, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de agosto de 2000). Así, si el representante no hace bien su trabajo, la ECAI ya estaría incumpliendo sus funciones al formar aquél parte de ésta.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, no se entiende muy bien la razón por la cual, cuando el apartado 3 de este artículo prevé la posibilidad de que “excepcionalmente se autorice que dicha actividad [la de representación] pueda ser llevada a cabo por una persona jurídica”, no regula con mayor detalle las formas de persona jurídica que, en este caso, resultarían aceptables para la Comunidad Autónoma de Castilla y León, pues, sin perjuicio de la necesidad de atender a las exigencias del Estado de origen, no sería posible que una entidad acreditada por la Comunidad Autónoma de Castilla y León estuviera representada por una sociedad mercantil (con ánimo de lucro) cuando están expresamente excluidas en la actividad de mediación en la adopción. Además, el precepto debería precisar qué se entiende aquí por excepcional, si el hecho de que la legislación del Estado de origen admita una persona jurídica o si, admitido esto, han de concurrir circunstancias excepcionales y, en ese caso, debería precisar cuáles (observación ya realizada por el Consejo de Estado en su Dictamen nº 676/2003).

Artículo 23.- Funciones y actuaciones posteriores a la constitución de la adopción.

Cabe poner de relieve que el cumplimiento de la obligación que el apartado e) impone a estas entidades de “comunicar la inscripción de la resolución de adopción en el Registro Civil (...)” está condicionada a que los adoptantes soliciten la citada inscripción, como se desprende del apartado d) de este artículo que se proyecta, observación que debería tenerse en cuenta a los efectos de reclamar la realización de la citada obligación a la entidad de mediación o de sancionar su incumplimiento.

Artículo 25.- Ingresos y gastos: equilibrio y excedentes.

Cabe hacer una precisión inicial en relación con el tratamiento que de los excedentes que puedan producirse como consecuencia de la actividad de mediación se realiza en el artículo 25.3, puesto que puede resultar chocante el que coexistan estos excedentes con el principio general de ausencia de ánimo



de lucro. Sin embargo, como no puede preverse un ajuste matemático entre ingresos y gastos, y con la justificación de la exigencia legal derivada de un Tratado Internacional (artículo 11 del Convenio de La Haya de 1993) de que las entidades colaboradoras sean instituciones sin ánimo de lucro, se estipula en este artículo que, en caso de superávit, el exceso se destine a financiar “la reducción de costes de tramitación de nuevos expedientes, distribuyéndolos entonces de manera que se beneficie a las familias con rentas inferiores y en proporción inversa a su nivel de ingresos de acuerdo con los baremos que al efecto se aprueben, o bien en la mejora de sus medios e instalaciones”, sin que esto suponga, a juicio del propio Consejo de Estado (Dictamen nº 952/1998), una intromisión en la autonomía interna de tales entidades, sean asociaciones o fundaciones.

Parece que sería más lógico que si se producen excedentes, éstos se devuelvan, en la medida que les corresponda, a las familias que los hayan generado al entregar más dinero del que efectivamente se necesitó, abaratando los costes de la adopción de las familias con menos medios económicos por otros cauces (así, en algunas Comunidades Autónomas de nuestro entorno se financian los gastos del viaje al extranjero en función de los ingresos de los adoptantes). Sin embargo, en el caso de que se mantuviera esta previsión, debería ser formulada de forma que las entidades no puedan distribuir a su arbitrio el excedente, puesto que llama la atención que, a pesar del detallismo con el que se ha pretendido regular todos los más mínimos aspectos de esta materia, compleja por otra parte, no se establezca el modo de distribución o la autoridad competente para aprobar los baremos de distribución a los que se hace referencia.

Por último, lo que ya resulta del todo contradictorio con el espíritu de la norma es que estos excedentes, que no pueden “traspasarse al presupuesto de la asociación o fundación que la sustente jurídicamente” (a la ECAI), sin embargo sí puedan ser invertidos “en la mejora de sus medios e instalaciones” según el precepto analizado. Sobre todo cuando el artículo siguiente, el 26, establece un nuevo concepto, el de la contraprestación económica, que podrá ser repercutido sobre los solicitantes y que se destinará, entre otros fines, a pagar “los costes generales propios del mantenimiento de la entidad, su infraestructura y su personal”. El mantenimiento de la actual redacción supondría una duplicidad de costes a sufragar por parte de los particulares, finalidad que parece no ser la que pretende el legislador, y que, además, resulta contraria a lo establecido por el artículo 32.1 del CHAI, que señala que “nadie puede obtener beneficios materiales indebidos, como consecuencia de



una intervención relativa a una adopción internacional" (en el mismo sentido se pronuncia el artículo 25.3 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero).

Artículo 26.- Contraprestación económica.

Es preciso apuntar que no se define de forma adecuada lo que se entiende por "gastos genéricos derivados de la tramitación de las solicitudes de adopción", empleándose un concepto jurídico indeterminado innecesario que en nada favorece la correcta interpretación del precepto pudiendo dar lugar a supuestos de percepciones económicas indebidas. El artículo 32.2 del CHAI señala que "sólo se podrán reclamar costes y gastos directos, incluyendo los honorarios profesionales razonables de las personas que han intervenido en la adopción", por lo que este concepto de gastos genéricos, en cuanto no se refiere a gastos directos, parece contravenir lo dispuesto en el Convenio. En cualquier caso, el artículo 27 ya establece las remuneraciones y gastos repercutibles a los solicitantes, incluyendo los específicos derivados de las gestiones realizadas (letra b del apartado 1), por lo que cualquier gasto derivado de la tramitación de las solicitudes de adopción debe ser incluido en este precepto.

Artículo 27.- Remuneraciones y gastos repercutibles a los solicitantes.

Cabe únicamente señalar, desde el punto de vista de su contenido, que los apartados 3 y 4 deberían formar parte del artículo 26, al referirse estrictamente a la contraprestación que este precepto regula. En cualquier caso, la revisión de la contraprestación prevista en el apartado 3, conforme al Índice de Precios al Consumo publicado por el Instituto Nacional de Estadística, parece incongruente con el sistema de remuneración por coste efectivo y directo, básico desde la perspectiva del Convenio de La Haya y de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero.

Capítulo V.- Control e inspección.

En primer lugar, sería conveniente que no se ubicara en este mismo capítulo la regulación referida a las reclamaciones de los usuarios y los preceptos referidos al control e inspección de las entidades de mediación. Por ello, sería aconsejable dedicar este capítulo V al control e inspección de las entidades de mediación y un capítulo VI al registro de reclamaciones contra estas entidades.



Artículo 31.- *Directrices de actuación.*

No se especifica el órgano de la Comunidad de Castilla y León competente para su elaboración. Además, el apartado 2 de este artículo reitera la obligación de cumplimiento de estas directrices por parte de las ECAI, obligación que ya recogía el apartado c) del artículo 16 del proyecto.

Artículo 32.- *Supervisión general y control.*

Debería establecer los medios concretos a través de los cuales se va a llevar a cabo este control, así como el órgano competente para establecer ese sistema de valoración objetiva y continuada, con el fin de que el precepto fuera algo más que una declaración de intenciones. Así, en otras Comunidades Autónomas de nuestro entorno se fija un sistema de control de calidad mediante cuestionarios y/u otras técnicas de investigación a formalizar por los usuarios del servicio una vez finalizado el proceso de adopción, que valoren el grado de satisfacción por el mencionado servicio (es el caso del Decreto Foral 168/2002, de 22 de julio, por el que se regula la acreditación de las Entidades Colaboradoras en materia de Adopción Internacional en la Comunidad de Navarra).

Artículo 33.- *Registro y tramitación de reclamaciones y quejas.*

El precepto tiene su origen en lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 25 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero. Es preciso hacer mención aquí a la observación efectuada por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en relación a la necesaria observancia de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en general, y, en concreto, de lo señalado por su apartado 3, que prevé "el acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo". Los posibles problemas que la interpretación de este artículo pudiera generar podrían ser resueltos introduciendo en su redacción la obligación de que el acceso a estos registros se hiciera en los términos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya mencionada.



Artículo 36.- *Coordinación y colaboración en materia de mediación en adopción internacional.*

Este precepto responde a la necesaria cooperación tanto con otras Comunidades Autónomas, como con la Administración General del Estado. Este último, como parte del CHAI, tiene la obligación de comunicar a la Oficina Permanente de la Confederación de La Haya de Derecho Internacional Privado el nombre y dirección de las entidades acreditadas en su territorio.

Además, y siguiendo la recomendación de la Comisión Especial del Senado sobre la Adopción Internacional, se recoge la obligación de comunicar la desacreditación de una ECAI por parte de nuestra Comunidad Autónoma a las demás en que estuviera acreditada, con el fin de permitir su inspección y revisión pormenorizada.

5ª.- Observaciones de técnica legislativa.

No resulta una correcta técnica legislativa la indeterminación que se puede apreciar en el texto proyectado en la atribución de competencias en distintos preceptos. En este mismo sentido, el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, señala que también “la delimitación de competencias atribuyéndolas a organismos y órganos indefinidos (...) supone un elemento de notable inseguridad jurídica”. Estas observaciones deberían ser tenidas en cuenta en orden a establecer de forma correcta y determinada qué órganos y entidades son los competentes para el ejercicio de las competencias que el texto define (tal es el caso del artículo 10.2, “la concesión de la acreditación por el procedimiento de convocatoria pública (...) se efectuará mediante resolución de la autoridad competente”, o el artículo 11.3, “se resolverá definitivamente sobre la plena acreditación”, entre otros muchos).

Además, las continuas referencias a la Entidad Pública de Protección de Castilla y León deberían ser completadas, utilizando la fórmula correcta (que según el preámbulo debería ser “la Entidad Pública de Protección de Menores de Castilla y León”). Es preciso tener en cuenta que Entidades Públicas, a los efectos de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, serán las que como tal designen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus respectivas normas de organización (disposición final vigésima segunda). Son, en definitiva, los servicios u organismos de asistencia social de las Comunidades Autónomas. En la actualidad, en Castilla y León sería la Consejería de Familia e Igualdad de



Oportunidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 78/2003, de 17 de julio, por el que se establece su estructura orgánica, correspondiendo a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, como Organismo Autónomo adscrito a esta Consejería, el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas en materia de servicios sociales (artículo 2.2).

Por otra parte, son frecuentes las inclusiones de conceptos jurídicos indeterminados –así, la expresión de “comprometerse suficientemente” del artículo 6.d); la de “conocimientos precisos de las cuestiones relativas a la adopción internacional”, del artículo 6.f); la de “mantener representación apropiada y suficiente”, del artículo 6.j); o la de “gastos genéricos derivados de la tramitación de las solicitudes de adopción”, del artículo 26, entre otras–. Una norma que realiza una labor de desarrollo, y, además, en sede reglamentaria, no puede limitarse a repetir los mismos conceptos indeterminados, sino que debe ahondar en su precisión, como exigencia del principio de seguridad jurídica. Aun cuando son admisibles tales conceptos, esta posibilidad queda limitada al supuesto de que no se puedan sustituir por menciones más específicas.

Según el criterio del Consejo de Estado (Dictamen nº 4641/1997), sería conveniente que el proyecto se abstuviese de intentar ofrecer un texto completo sobre la materia, bastando aquellos artículos que realmente añaden contenido o precisión a la regulación legal. Sería también recomendable que se eliminasen aquellos artículos vacíos o por demás obvios, como el artículo 31.2.

Por último, tal y como señala el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se advierte una gran complejidad en la redacción del texto proyectado, demasiado puntilloso y minucioso en algunos preceptos, que llegan a ser difíciles de comprender –así, los artículos 2, 4.3, 4.4, 7.1.c), 8.1 ó 12.3, por poner un ejemplo–. Sería conveniente evitar repeticiones innecesarias, remisiones imprecisas y el exceso de oraciones subordinadas, sustituyéndolas por subapartados de un mismo apartado, tal y como hacía el Decreto 207/1996, de 5 de septiembre. En cualquier caso, no puede dejar de llamarse la atención sobre la extraordinaria longitud de algunos de los artículos, como son el 4, 6, 9, 13 ó 22. Destaca en este sentido el artículo 16, que ocupa cuatro páginas y contiene una enumeración de obligaciones que literalmente agotan el abecedario. Tal extensión sólo puede traducirse en una mayor complejidad de la norma, dificultándose así su correcta comprensión.



6ª.- Propuestas de redacciones alternativas al articulado y correcciones lingüísticas y gramaticales.

En el artículo 2, en el caso de que se decidiera mantener la redacción actual, sería preciso que se añadiera la preposición “a” antes de las expresiones “las que tengan lugar en el ámbito territorial de esta Comunidad” y “las actividades autorizadas llevadas a cabo en los países para los cuales hayan sido previamente acreditadas”.

En el apartado 4 del artículo 4, debería sustituirse la expresión “cuando tal se admita” por la de “cuando tal petición se admita”, más correcta.

En el artículo 9, convendría sustituir la expresión “se solicitará en instancia” por la de “se iniciará a instancia de parte, mediante solicitud”, más conforme con la redacción de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Además, en el apartado c), debería cambiarse la redacción actual por la de “copia autenticada del acta, o acuerdo en su caso, de la solicitud de acreditación como ECAI”, puesto que la elección se producirá entre el acta o acuerdo, según cuál sea el instrumento elegido por la entidad, no entre la presentación o no presentación de la copia autenticada.

En el apartado 3 del artículo 11, podría sustituirse la expresión “sin que dicha autorización haya sido participada”, por la de “sin que dicha autorización haya sido comunicada”, u “obtenida”, más acordes con la aparente intención del legislador y con la normativa vigente en la materia.

En el último párrafo del apartado 3 del artículo 12, debería tenerse en cuenta si la expresión “periodicidad” es la que se quiere usar o no, puesto que el párrafo anterior al que se refiere no establece periodicidad alguna. Quizá serían más adecuados otros términos como el de “previsión”.

En el apartado 6 del artículo 13, sería conveniente corregir la expresión “sin perjuicio de que tal pueda acordarse también como medida cautelar” del modo siguiente: “sin perjuicio de que pueda acordarse también como medida cautelar”, con el fin de facilitar la comprensión del precepto.

En el apartado b) del artículo 16, podría evitarse la reiteración de la expresión “la concesión de la autorización concedida”, sustituyéndola por otra de igual significado, como por ejemplo “la concesión de la autorización otorgada” u otra semejante.



En el apartado 5 del artículo 17, convendría sustituir el término “participar” por el de “proporcionar”, más adecuado.

En el apartado s) del artículo 16, debería utilizarse el término “conurrencias” en singular.

En la letra a) del apartado 1 del artículo 18, sería más correcto sustituir la expresión “personas a la que tenga acceso”, por la de “personas a las que tenga acceso”.

En el apartado k) del artículo 22, debería añadirse la expresión “del menor” después de la de “órganos judiciales y administrativos competentes del país de origen”.

En el apartado g) del artículo 23, convendría sustituir la expresión “de los tutelados o acogidos con fines de adopción”, por la de “sobre los tutelados o acogidos con fines de adopción”.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto por el que se regula la acreditación y funcionamiento de las entidades colaboradoras con funciones de mediación en materia de adopción internacional.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.