



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 15/2015, de 29 de setembre,  
sobre la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de  
protecció a la infància i l'adolescència**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència (BOE núm. 180, de 29 de juliol de 2015).

## **A N T E C E D E N T S**

1. El dia 2 de setembre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, del dia 1 de setembre de 2015 (Reg. núm. 4923), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, d'1 de setembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'article tercer, apartats quatre, sis, vuit i nou, i de la disposició addicional tercera.1 de la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 7 de setembre de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el president senyor Joan Egea Fernández.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 15 de setembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 14 de setembre (Reg. núm. 4939), que

adjuntava, com a documentació complementària, tres notes, unes observacions i unes consideracions elaborades pel Departament de Benestar Social i Família sobre la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 29 de setembre de 2015.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Tal com s'ha indicat en els antecedents, el Govern ha sol·licitat dictamen al Consell sobre determinats preceptes de la Llei 26/2015, de 28 de juliol, sobre modificació del sistema de protecció de la infància i l'adolescència (en endavant, Llei 26/2015), amb caràcter preceptiu i prèviament a la interposició, si escau, de recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional. En concret, com més endavant es detallarà, es demana el nostre parer consultiu en relació amb l'article tercer, apartats quatre, sis, vuit i nou, que modifiquen diversos preceptes de la Llei 54/2007, de 28 de desembre, d'adopció internacional, així com la disposició addicional tercera.

A fi de delimitar l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic exposarem primerament el contingut i la finalitat principals de la Llei 26/2015, per a la qual cosa partirem del context normatiu en el qual s'insereix, incloent-hi el marc internacional que la precedeix. A continuació, assenyalarem quins són els dubtes principals que susciten al peticionari els preceptes denunciats, juntament amb els arguments en els quals es fonamenten, i, finalment, descriurem l'estructura que adoptarà aquest

pronunciament per tal de donar complida resposta a totes les qüestions anteriors.

2. La Llei 26/2015 té com a objecte, d'acord amb el seu preàmbul, la introducció de diverses modificacions en la legislació estatal vigent de protecció a la infància i a l'adolescència, per tal de donar resposta normativa a les noves circumstàncies socials que han aparegut en els darrers anys amb incidència en la situació dels menors, millorant els instruments de protecció jurídica que garanteixin el compliment efectiu del mandat als poders públics contingut en l'article 39 CE. En concret, es tracta de canvis necessaris «que permetin continuar garantint als menors una protecció uniforme en tot el territori de l'Estat i que constitueixi una referència per a les comunitats autònomes en el desplegament de la seva legislació respectiva en la matèria».

La Llei consta de quatre articles, set disposicions addicionals, cinc de transitòries, una disposició derogatòria i vint-i-una disposicions finals. El seu contingut és, substancialment, de modificació de les normes amb rang de llei que regulen els diferents vessants de la protecció a la infància i a l'adolescència, com ara el Codi civil i la Llei d'enjudiciament civil, els aspectes no orgànics de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, així com la normativa sectorial de l'àmbit educatiu, sanitari o de prestacions socials. En aquest sentit, cal assenyalar que, tot i el seu caràcter transversal i multisectorial, la Llei 26/2015 no duu a terme la unificació legislativa de tota la normativa de protecció dels menors, com sí que fa, en canvi, la Llei catalana 14/2010, de 27 de maig, dels drets i oportunitats en la infància i l'adolescència, que té un clar propòsit sistematitzador del règim jurídic tuïtiu, tant de caràcter general com sectorial.

Pel que fa a l'article tercer de la Llei, que és l'objecte de la sol·licitud, dóna nova redacció a diversos preceptes de la Llei 54/2007, reguladora de

l'adopció internacional. La reforma, en allò que ens interessa, pretén, segons el preàmbul de la Llei 26/2015, delimitar les competències de les diverses administracions públiques, atribuint a l'Administració general de l'Estat, «por afectar a la política exterior», la competència per decidir iniciar, suspendre o limitar la tramitació d'adopcions amb determinats països i per acreditar els organismes per actuar com a intermediaris en les adopcions internacionals. Així mateix, es reserva a l'Estat el control i el seguiment de les activitats d'intermediació dels organismes acreditats realitzades a l'estranger, mentre que correspon a les comunitats autònomes el control, la inspecció i el seguiment d'aquests organismes respecte de les actuacions efectuades en el seu territori.

La nova regulació s'aparta del model establert originalment per la Llei 54/2007, que atribuïa a les entitats públiques competents en cada comunitat autònoma les facultats, d'una banda, per decidir tramitar adopcions internacionals, aplicant els criteris fixats per la Llei en relació amb les circumstàncies que no permetien la tramitació amb determinats països; de l'altra, per acreditar, controlar i supervisar les entitats d'intermediació. Aquest reconeixement de la competència autonòmica en la matèria es conjuminava amb una previsió expressa de la necessitat d'adoptar mecanismes voluntaris de «coordinació autonòmica», tant per prendre les decisions de tramitació d'adopcions amb determinats països, com en l'exercici de la resta de competències, procurant l'homogeneïtzació dels procediments, terminis i costos.

Aquesta normativa referida a la intervenció de les administracions públiques sobre adopció internacional s'emmarca en la regulació d'aquesta matèria efectuada per diversos instruments internacionals. Per la seva importància tant qualitativa com quantitativa, atesa la seva influència i el nombre d'estats part (actualment 95), destaca el Conveni relatiu a la protecció de l'infant i a la cooperació en matèria d'adopció internacional, fet a la Haia el 29 de maig

de 1993 i ratificat per l'Estat espanyol mitjançant l'Instrument de ratificació de 30 de juny de 1995 (BOE núm. 182, d'1 d'agost de 1995). Aquest tractat, sota el principi fonamental de l'interès superior del menor, estableix mecanismes per prevenir la sostracció, la venda i el tràfic de menors amb vista a la seva adopció, fixa els criteris que s'han de tenir en compte per considerar un menor com a adoptable i regula un sistema de cooperació entre els estats, articulat a través de l'actuació d'autoritats centrals en cadascun, conjuntament amb la resta d'autoritats competents i d'organismes acreditats. L'efecte més destacat d'aquesta regulació és el reconeixement automàtic de les adopcions, de manera que aquelles que es certifiquen d'acord amb el Conveni són reconegudes de ple dret per tots els estats contractants.

En l'àmbit del Consell d'Europa, es pot fer esment del Conveni europeu en matèria d'adopció de menors, fet a Estrasburg el 27 de novembre de 2008, el qual ha estat ratificat per deu estats, entre els quals Espanya, mitjançant l'Instrument de ratificació de 16 de juliol de 2010 (BOE núm. 167, de 13 de juliol de 2011). Aquest Conveni regula els aspectes substantius de la institució, com ara la validesa de l'adopció, el consentiment, les condicions i les investigacions prèvies a l'adopció i els seus efectes, però no estableix un mecanisme de cooperació en relació amb les adopcions internacionals.

En el nivell de la cooperació bilateral, Espanya ha signat convenis amb alguns països per tal de facilitar les adopcions. Així, cal assenyalar els següents: el Conveni de col·laboració en matèria d'adopció de nens i nenes entre el Regne d'Espanya i la Federació de Rússia, fet a Madrid el 9 de juliol de 2014 (BOE núm. 74, de 27 de març de 2015); el Conveni de cooperació en matèria d'adopció entre el Regne d'Espanya i la República Socialista de Vietnam, fet a Hanoi el 5 de desembre de 2007 (BOE núm. 16, de 18 de gener de 2008); el Protocol sobre adopció internacional entre el Regne d'Espanya i la República de Filipines, fet a Manila el 12 de novembre de 2002 (BOE núm. 21, de 24 de

gener de 2003), i l'Acord bilateral entre el Regne d'Espanya i la República de Bolívia en matèria d'adopcions, fet a Madrid el 29 d'octubre de 2001 (BOE núm. 304, de 20 de desembre de 2001).

En l'àmbit de Catalunya, els articles 235-44 a 235-46 del Codi civil, incorporats per la Llei 25/2010, del 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família, regulen els principis i els requisits que han de complir l'adopció i l'acolliment internacionals (art. 235-44), la tramitació de l'adopció per l'entitat pública competent (art. 235-45) i l'exercici de les funcions d'intermediació, que correspon a l'entitat pública competent de la Generalitat i a les entitats col·laboradores acreditades per aquesta (art. 235-46). L'entitat pública competent per a la gestió de l'adopció internacional és l'Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció, d'acord amb el que disposa l'article 3.b de la Llei 13/1997, de 19 de novembre, de creació d'aquest organisme. D'altra banda, el Decret 97/2001, de 3 d'abril, regula l'acreditació i el funcionament de les entitats col·laboradores d'adopció internacional.

3. Una vegada exposat el context normatiu en el qual s'insereix la Llei 26/2015, indicarem breument els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que suscita l'escrit del Govern sobre els preceptes sol·licitats.

A parer del Govern, tot i no haver-se invocat expressament en la disposició final quinzena de la Llei, relativa als títols competencials, la regulació continguda en els apartats qüestionats de l'article tercer trobaria pretesament empara en la competència de l'Estat sobre relacions internacionals (art. 149.1.3 CE), ja que en el preàmbul s'afirma que mitjançant la modificació de la Llei 54/2007 s'atribueixen determinades competències a l'Administració general de l'Estat perquè afecten la política exterior. A partir d'aquest enquadrament competencial, l'escrit de sol·licitud considera que l'atribució de funcions executives a l'Estat excedeix allò que

permet el títol competencial de l'article 149.1.3 CE i comporta la vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de dret civil (art. 129 EAC) i de protecció de la infància i l'adolescència (art. 166 EAC).

En concret, es considera que la nova redacció dels apartats 1, 3, 5 i 6 de l'article 4 de la Llei 54/2007, efectuada per l'article tercer, apartat quart, de la Llei 26/2015, és contrària al sistema de distribució de competències perquè atribueix a l'Estat la decisió d'iniciar la tramitació d'adopcions amb els països d'origen, la determinació dels països incursos en les circumstàncies que impedeixen la tramitació d'adopcions i l'establiment del nombre d'expedients d'adopció que s'han de remetre anualment a cada país.

També es qüestionen els apartats 2, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 de l'article 7 de la Llei 54/2007, en la redacció donada per l'article tercer, apartat vuit, de la Llei 26/2015, perquè atribueixen a l'Estat la competència per acreditar les entitats que poden actuar com a intermediàries en l'adopció internacional, així com per revocar-ne l'acreditació, avaluar els professionals d'aquestes entitats i determinar el nombre màxim d'organismes acreditats que poden operar en relació amb un país d'origen o establir quins poden operar-hi, quan el nombre d'aquests està limitat per part del país d'origen. Totes aquestes funcions tenen caràcter executiu, segons la sol·licitud, i no queden emparades pel títol competencial sobre relacions internacionals, essent el títol prevalent el de protecció de la infància i l'adolescència, de manera que correspon exercir-les a la Generalitat. Pels mateixos motius, es qüestionen els apartats 1 i 2 de l'article 8 de la Llei 54/2007, modificats per l'article tercer, apartat nou, de la Llei 26/2015, i l'article 5.1.j de la Llei 54/2007, modificat per l'article tercer, apartat sis, de la Llei 26/2015.

Finalment, també se sol·licita el nostre parer consultiu sobre la disposició addicional tercera, apartat 1, de la Llei 26/2015, que estableix que el Govern promourà amb les comunitats autònomes l'establiment de criteris comuns i



estàndards mínims de cobertura, accessibilitat i qualitat en l'aplicació de la Llei en tot el territori pel que fa a la composició, el nombre i la titulació dels equips professionals de l'entitat pública competent territorialment, que han d'intervenir en diverses situacions de protecció del menor, com ara: risc i desemparament, lliurament voluntari de la guarda, programes per a la vida independent dels joves que estiguin sotmesos a mesures de protecció o processos d'acolliment i adopció. Tot i no expressar una argumentació específica en relació amb aquest precepte, la petició suscita el dubte de la possible vulneració de les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 166 EAC.

3. Per tal de donar resposta a la sol·licitud de dictamen, en el fonament jurídic següent ens referirem al paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable als preceptes de la Llei 26/2015. I, en el fonament jurídic tercer, partirem d'aquest paràmetre per determinar si els preceptes que susciten els dubtes al Govern s'hi adeqüen o no.

***Segon. El marc constitucional i estatutari de competències en relació amb la protecció a la infància i l'adolescència***

1. El judici de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes qüestionats de la Llei 26/2015 exigeix, en primer lloc, enquadrar-los en les matèries que la Constitució i l'Estatut distribueixen entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya i, tot seguit, examinar l'abast del títol competencial en el qual troben emparament els preceptes objecte de dictamen.

La disposició final quinzena invoca una pluralitat de títols competencials en els quals la Llei trobaria habilitació, cosa que es justificaria perquè es tracta d'una regulació que participa d'un cert caràcter transversal, ja que es projecta sobre diversos àmbits materials, que tenen com a element comú la

protecció de menors. Dit això, i atès que els dubtes de la sol·licitud se centren en uns concrets apartats de l'article tercer «Modificació de la Llei 54/2007, de 28 de desembre, d'adopció internacional» i en la disposició addicional tercera «Criteris comuns de cobertura, qualitat i accessibilitat», de l'avantddita disposició final, resulta que els preceptes qüestionats es dicten «a l'empara de la competència exclusiva per dictar la legislació civil que atribueix a l'Estat l'article 149.1.8 de la Constitució espanyola, sense perjudici de la conservació, modificació i desplegament per les comunitats autònomes dels drets civils forals o especials, allà on n'hi hagi».

Per la seva part, la sol·licitud de dictamen denuncia, pel que fa a l'adopció internacional, que la regulació que s'hi refereix, emparant-se en la competència de l'Estat sobre la legislació civil, incorpora previsions pròpies de la matèria d'assistència social i, més concretament, de la protecció dels menors. Així, entén que «el legislador estatal no es limita a establir una regulació substantiva de l'adopció internacional, sinó que incideix directament en actuacions dels poders públics referides a la protecció dels menors». I afegeix que, tot i que la disposició final no ho al·legui expressament, del preàmbul de la Llei es desprèn que la reserva a l'Administració estatal de les funcions referides a les adopcions internacionals que tenen incidència en altres estats es pretén fonamentar en la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE). Basant-se en això, la sol·licitud sosté que aquestes atribucions competencials podrien vulnerar la jurisprudència constitucional que ha reconegut que les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències, poden dur a terme activitats amb projecció exterior.

A més, respecte de la disposició addicional tercera, que habilita l'Estat per promoure l'establiment de criteris comuns i d'estàndards mínims de cobertura, qualitat i accessibilitat en l'aplicació de la Llei a tot el territori, la petició considera que, quan l'apartat 1 afirma que això es projecta, en tot

cas, en allò que es refereix a la composició, el nombre i la titulació dels equips professionals de l'entitat pública, també «podria vulnerar la competència de la Generalitat per a la regulació del règim de les institucions públiques de protecció de menors» (art. 166.3 EAC).

2. En principi, n'hi hauria d'haver prou amb la lectura del títol de la Llei que estem dictaminant per emmarcar-la de forma natural en la matèria «protecció de menors», en la qual, segons ja va afirmar el DCC núm. 265, de 5 de gener de 2005 (FJ 2.1.A), i reconeix també l'exposició de motius de la modificada Llei 54/2007, s'hi inclou l'adopció internacional, atès que la concepció «com una mesura de protecció dels menors que no poden trobar una família als seus països d'origen» i sobre la qual, recordem-ho, se centren principalment els dubtes del Govern.

Dit això, és necessari advertir que el règim competencial de la protecció de menors que, com a tal, no s'inclou dins les competències de l'Estat, és especialment complex, ja que, d'una banda, pel que fa específicament als diferents règims jurídics que deriven de cadascuna de les diverses mesures protectores (ja sigui la guarda, la tutela, l'acolliment en les seves diverses classes o l'adopció), aquests afecten directament la matèria civil; i, de l'altra, presenta també d'un fort component públic, pel fet que s'atribueix a l'Administració la configuració del sistema de protecció dels menors, la seva gestió i, lògicament, l'adopció de les mesures corresponents.

Concretament, mitjançant aquesta competència exclusiva, l'article 166.3 EAC atribueix a la Generalitat la regulació del règim de la protecció i de les institucions públiques de protecció i tutela de menors, que comprèn, d'una banda, l'organització d'un sistema juridicopúblic de protecció dels menors com a recurs tècnic per atendre la satisfacció d'un fi d'interès general, que és la cura i la protecció d'aquestes persones quan es troben en situació de desemparament, de risc social o, fins i tot, dels menors infractors. I, de

l'altra, la legitimació per a l'articulació d'un ampli ventall de mesures protectores així com l'establiment del seu règim jurídic, sovint amb estreta vinculació, com dèiem, amb el dret de la persona.

Aquesta doble naturalesa es projecta també sobre l'adopció, que es caracteritza per l'existència d'un marc jurídic certament complex, que comprèn una fase administrativa de preparació de l'adopció que es diferencia d'una altra de judicial, en la qual es pren la decisió final sobre la seva constitució formal. Ultra això, aquesta complexitat s'incrementa en l'adopció internacional pel fet que intervenen tant normes de dret internacional privat com de dret intern. És en aquest sentit, precisament, que hom pot afirmar que en l'ordenament jurídic espanyol la regulació de l'adopció internacional també és una competència en què intervenen tant l'Estat com les comunitats autònomes, per bé que els límits entre l'un i les altres, als quals ens referirem més endavant, encara no han estat tractats pel Tribunal Constitucional.

Després de les consideracions efectuades, és cabdal retenir que el sistema organitzatiu i de control que possibilita la realització d'aquestes adopcions, que s'articula per a cada Estat i sobre el qual discorren els concrets oferiments d'adopció internacional, és, per essència, de naturalesa administrativa. Precisament, en aquesta mateixa línia de publicació de la protecció de menors, aprofundida en el Conveni de la Haia, hom pot constatar també que l'adopció ha deixat de ser un negoci jurídic privat per passar a concebre's, tal com ja ha quedat dit, com una mesura definitiva de protecció que proposa i tramita l'entitat pública i que comporta la integració plena del menor en la família adoptiva. Tot això, òbviament, sens perjudici que, en darrera instància, la constitució formal de l'adopció requereixi la corresponent decisió judicial.

En aquest sentit, les entitats públiques desenvolupen un paper clau tant pel que fa a la determinació de la idoneïtat de les persones que s'ofereixen per a l'adopció, com a la formulació de la proposta prèvia. Aquesta interrelació públic/privat l'ha incorporat també el Conveni de la Haia de 29 de maig de 1993, que preveu, entre altres coses, que l'Administració ha de declarar la idoneïtat dels adoptants, així com també ha d'acreditar els organismes legitimats per tramitar les dites adopcions. Organismes que, per cert, desenvolupen un rol molt rellevant en aquestes adopcions, fins al punt que, ja des de l'inici, la Llei d'adopció internacional els preveu, amb caràcter general, amb la finalitat de dissuadir les adopcions privades i independents, que massa sovint s'havien associat a certs abusos en la seva tramitació, atesa la major vulnerabilitat de les persones que afronten soles aquest procediment i, lògicament, dels menors.

Recordem, a més, que aquest tipus d'organismes, que són una figura habitual en el panorama administratiu, tenen sovint una naturalesa privada, però, al mateix temps, sotmesa a les corresponents autoritzacions administratives d'habilitació, pel fet que, entre d'altres, poden exercir potestats de titularitat pública, quan l'Administració necessita el complement d'uns recursos humans i materials en un determinat àmbit d'actuació (DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 6).

Paral·lelament, convé ressaltar que, fins ara, les actuacions corresponents a la fase administrativa de la protecció de menors han estat atribuïdes, des de l'Estatut de 1979, a la Generalitat de Catalunya, sense que això hagi estat qüestionat des de la perspectiva de la seva constitucionalitat. Així, resulta adient recordar que el mateix legislador estatal va equiparar els organismes de l'Estat i els de les comunitats autònomes, als efectes d'atorgar l'habilitació com a institucions col·laboradores d'integració familiar a determinades persones jurídiques de naturalesa associativa o fundacional (disp. add. primera de la Llei 21/1987, d'11 de novembre, per la qual es modifiquen

determinats articles del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil en matèria d'adopció). Per contra, com després exposarem, la determinació del dret conflictual correspon a l'Administració de l'Estat, atès que és una de les matèries que li reserva, en tot cas, l'article 149.1.8 CE.

Aquest criteri dual de repartiment de competències entre les autoritats estatals i autonòmiques també troba encaix en l'article 6.2 del Conveni de la Haia, anteriorment esmentat, segons el qual els estats en què estiguin en vigor diversos sistemes jurídics o tinguin unitats territorials autònomes poden designar més d'una «autoritat central» administrativa per exercir les funcions a què fa referència i especificar l'extensió territorial o personal d'aquestes. A partir d'aquí, d'acord amb les declaracions 1 i 2 de l'Instrument de ratificació de l'Estat espanyol, de 30 de juny de 1995, la Comunitat Autònoma de Catalunya, mitjançant l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció, és «autoritat central» respecte de les persones residents en el seu territori.

Per tant, entre d'altres efectes, és l'encarregada, en l'aplicació d'aquest règim convencional, de fer complir les obligacions que el Conveni imposa a l'Estat (art. 6). D'altra banda, és particularment rellevant tenir present que aquests instruments internacionals ocupen una especial posició en el nostre sistema de fonts del dret, en la mesura que, per mandat de l'article 96 CE, gaudeixen d'una específica força passiva o resistència respecte a lleis posteriors, que no poden derogar-los, modificar-los o suspendre'ls, si no és atenent a les regles pròpies del tractat o per les regles generals del dret internacional públic (DCC núm. 265, de 5 de gener de 2005, FJ 5.1).

En síntesi, hom pot concloure que correspon a les comunitats autònomes la protecció de menors en general i, particularment, allò que hom anomena aspectes administratius de l'adopció internacional, és a dir, tot el que es refereix estrictament a l'activitat de les administracions públiques o dels organismes acreditats per a l'adopció internacional, per bé que no per

aquesta raó deixa de ser una institució jurídica que, com que afecta les relacions de filiació, es projecta també sobre el dret civil.

Conseqüentment, les competències autonòmiques sobre protecció de menors, en aquest cas de la Generalitat de Catalunya, només troben el límit de les que l'article 149.1 CE atribueix a l'Estat. D'aquesta manera ho ha entès el mateix Tribunal Constitucional quan afirma que «las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como "competencias exclusivas", no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional, lo que hemos proclamado, específicamente respecto de esta materia [*protecció de menors*] en los FFJJ 3 y 4 de la STC 234/2004, de 2 de diciembre» (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 104), i afegeix, tot seguit, que «de ningún modo se precisa una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios». Ara bé, pel que ara interessa, també entén que aquests límits o condicionaments (deguts en alguns casos a la concurrència d'altres títols o de l'interès nacional) «no excluyen *per se* la proyección extraterritorial o internacional de las competencias autonómicas cuando ello sea posible» (STC 74/2014, de 8 de maig, FJ 3).

Això vol dir que, tot i el caràcter exclusiu amb què l'article 166.3 EAC configura la competència de la Generalitat en matèria de protecció de menors, no s'exclou l'aplicació d'altres competències de l'Estat que també hi puguin estar implicades. En aquest punt, l'alt tribunal s'ha limitat a afirmar que la competència autonòmica sobre protecció de menors, inclosa, per tant, l'adopció, «ha de cohonestarse con otros títulos competenciasales exclusivos de titularidad estatal y que operan sobre la misma realidad social» (STC 243/2004, de 16 de desembre de 2004, FJ 4). En el cas que ens ocupa podrien ser, segons ja hem avançat, la «legislació civil» (art. 149.1.8 CE) i,

també, pel que fa específicament a l'adopció internacional, les «relacions internacionals» (art. 149.1.3 CE). A ambdues ens referirem tot seguit.

A) Començant per la possibilitat que la competència autonòmica sobre protecció de menors es pugui veure limitada per la competència estatal relativa a la «legislació civil», que l'article 149.1.8 CE reconeix a l'Estat, hem de tornar a remarcar que tot i que, com ja ha quedat dit, la protecció de menors —inclosa, insistim, l'adopció internacional— té un important component civil, el dret civil és una matèria que en principi també correspon a la Generalitat (art. 129 EAC). Així ho reconeix la mateixa disposició final quinzena de la Llei objecte del present Dictamen, en establir que allò que s'hi disposa ho és sens perjudici de les competències de les comunitats autònomes amb dret civil propi. No obstant l'anterior, caldrà tenir en compte que, tal com preveu el mateix precepte estatutari, recollint les previsions de l'article 149.1.8 CE, s'exclouen de la competència de la Generalitat les submatèries que pertanyen «en todo caso» a l'Estat, de les quals formen part, pel que ara ens interessa, les «normas para resolver los conflictos de leyes» (STC 156/1993, de 6 de maig, FJ 3, i DCC núm. 265, FJ 5.1). Concretament, en l'àmbit de l'adopció internacional comprendrien, entre d'altres, l'establiment de normes sobre quina és l'autoritat competent, la llei aplicable, la competència judicial o el reconeixement de decisions estrangeres en matèria d'adopció.

Sobre l'abast de la competència de la Generalitat en l'àmbit del dret civil, ens hem de remetre al nostre DCGE 13/2010, de 6 de juliol (FJ 2), on afirmàvem que l'article 129 EAC permet excloure l'automatisme d'algunes interpretacions que identifiquen la matèria «dret civil català» amb institucions civils compilades, entenent que amb el nou Estatut aquest desenvolupament només es troba limitat per allò que l'article 149.1.8 CE atribueix en tot cas a l'Estat.



D'acord amb l'anterior, la Generalitat pot legislar tant sobre allò que afecti el vessant administratiu de la protecció de menors (art. 166.3 EAC), inclosa l'adopció internacional, com sobre els aspectes civils (art. 129 EAC), sempre que, en aquest darrer cas, no incideixi en l'àmbit de l'esmentat dret conflictual, en ser, com hem dit, competència de l'Estat. A aquesta mateixa conclusió s'arriba fins i tot a partir de la interpretació més matisada que de l'article 129 EAC fa la STC 31/2010 (FJ 76). En efecte, tot i que aquesta resolució admet, d'una banda, que «la noción constitucional de "desarrollo" permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho» i, de l'altra, que el desenvolupament dels anomenats drets civils forals o especials enuncia una competència autonòmica «que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento», el cert és que acaba lligant la competència de la Generalitat al fet que la llei civil catalana reguli «instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral». En qualsevol cas, és clar que aquesta connexió es donaria en la regulació catalana de l'adopció, atès que el títol II de la Llei 40/1960, de 21 de juliol, sobre Compilació del dret civil especial de Catalunya, ja la regulava.

B) La competència exclusiva de la Generalitat en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC), projectada sobre l'adopció internacional, es podria veure limitada també per la que l'article 149.1.3 CE atribueix a l'Estat en matèria de «relacions internacionals», la qual habilita el Govern per dirigir la política exterior (art. 97 CE). Tanmateix, això no exclou, tal com vàrem assenyalar en el nostre DCGE 14/2014, de 17 de juny (FJ 2), la capacitat de les comunitats autònomes (en el cas de la Generalitat, ex art. 193.2 EAC) per realitzar activitats d'acció exterior que es vinculin a la projecció supraestatal de les competències respectives, com ho és, per definició,

canalitzar i gestionar els oferiments per adoptar menors originaris d'un altre Estat.

Ara bé, segons preveu la STC 165/1994, de 26 de maig (FJ 5), aquesta activitat no podrà ser plena, sinó que, com acabem de dir, té el límit ineludible en la reserva establerta en favor de l'Estat per l'article 149.1.3 CE, en matèria de relacions internacionals. És en aquest sentit que l'alt tribunal ha afirmat que «allí donde las Comunidades Autónomas sean titulares de competencias exclusivas es constitucional la actividad internacional (proyección exterior) siempre que no se afecte a materias propias del ordenamiento internacional, ni se enerve el ejercicio de otras competencias que correspondan al Estado» (STC 80/2012, de 18 d'abril, FJ 7.b).

En el nostre DCGE 14/2014, anteriorment esmentat, subratllàvem també que, per tal d'evitar una concepció maximalista o omnímoda de la competència de l'Estat sobre relacions internacionals, el Tribunal fa una delimitació que pretén tenir un abast restrictiu, de la qual resulta que les dites relacions «no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la "política exterior" en cuanto acción política del Gobierno (FJ 5). Y, en sentido positivo, especificamos que el objeto de aquella reserva [...] son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos [...], y con las Organizaciones internacionales gubernamentales. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el "Derecho internacional general" a que se refiere el art. 96.1 CE» (FJ 4).

Aquesta jurisprudència s'ha mantingut inalterable (entre d'altres, STC 80/2012, FJ 4, i 198/2013, de 5 de desembre, FJ 3) en la concreció dels límits que no poden ultrapassar les comunitats autònomes en la seva acció exterior, ja que ha establert que la possibilitat de realitzar aquest tipus

d'activitats «debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales». I l'anterior amb el benentès que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior» (STC 46/2015, de 5 de març, FJ 4).

Amb tot, ha admès també que no es pot efectuar una exposició exhaustiva de quines són les dites activitats, en la mesura que, partint de l'efectiva existència d'una atribució competencial estatutària, allò decisiu per a incloure-les en la competència autonòmica serà, d'una banda, que no incideixin en l'esmentada reserva estatal i, de l'altra, que no la pertorbin o condicionin (STC 80/2012, FJ 4), la qual cosa comportarà, doncs, que les esmentades circumstàncies s'hagin de valorar en cada cas.

En suma, segons vàrem afirmar en el nostre DCGE 1/2015, de 27 de gener (FJ 2), les matèries concernides tant en l'execució d'un tractat internacional com en la subscripció d'acords internacionals no normatius, en la mesura que la Constitució i els estatuts les atribueixin a l'Estat o a la Generalitat, permetran l'execució dels diferents acords internacionals per part de qui correspongui. Això vol dir que l'Estat no es pot emparar en la seva competència exclusiva sobre relacions internacionals, ex article 149.1.3 CE, i estendre el seu àmbit competencial a tota activitat que constitueixi desenvolupament, execució o aplicació de convenis i tractats internacionals, atès que: «la ejecución de los tratados internacionales corresponderá a quien, conforme a dichas reglas, ostente la competencia material deviniendo entonces lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica la

efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria» (STC 138/2011, de 14 de setembre, FJ 4, i 118/2011, de 5 de juliol, FJ 10).

Així ho preveu explícitament l'article 196.4 EAC que, tot i no configurar-se com un títol competencial, disposa que la Generalitat ha d'adoptar les mesures necessàries per executar les obligacions derivades dels tractats i els convenis internacionals en l'àmbit de les seves competències.

En síntesi, concloïem aleshores que el marge de què disposa la Generalitat per desenvolupar la seva acció exterior, a més de per garantir la defensa dels seus interessos generals, restarà fonamentalment vinculat a la naturalesa material i funcional de la competència que estigui en disposició d'exercir, segons com la predeterminin la Constitució i l'Estatut. De la mateixa manera, l'execució dels tractats correspon també a qui tingui assumida la competència en l'àmbit intern, amb independència que l'Estat sigui l'únic que pot decidir signar-los i comprometre's internacionalment.

3. A l'últim, pel que fa a la delimitació de les actuacions de les comunitats autònomes que es projectin fora del territori de l'Estat, cal tornar a recordar que aquella mateixa STC 165/1994 afirma que en els supòsits en què sigui legítima tampoc queda exclòs un cert nivell d'intervenció de l'Estat a través de mesures que regulin i coordinin aquestes actuacions, amb la finalitat d'evitar o reparar possibles perjudicis sobre la direcció de la política exterior que correspon a les autoritats estatals (FJ 6). De fet, es tracta d'una interpretació que ha estat reproduïda, en termes idèntics, per les més recents STC 31/2010 (FJ 125); 80/2012 (FJ 4), i 110/2012, de 23 de maig (FJ 3).

Així, doncs, atenent precisament a la rellevància que, segons acabem de veure, s'atribueix als instruments de coordinació, ens referirem al seu abast, de forma molt soma i seguint el que vàrem establir en l'esmentat DCGE

14/2014. Per a això, hem de partir del referent jurisprudencial que suposa la STC 32/1983, de 28 d'abril, sobre la base de la qual el Tribunal ha elaborat la seva doctrina amb relació a aquesta facultat estatal, i que, posteriorment, va sintetitzar la STC 45/1991, de 28 de febrer (FJ 4) i, més recentment, la STC 223/2012, de 29 de novembre (FJ 9), en què s'afirma que la coordinació persegueix la integració de la diversitat de les parts en el conjunt o sistema evitant contradiccions o reduint disfuncions i que pressuposa l'existència de competències autonòmiques, que es mantenen i que l'Estat ha de respectar.

L'anterior significa que la coordinació ha de ser entesa com la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica de determinats aspectes i l'acció conjunta de les autoritats estatals i comunitàries en l'exercici de llurs competències (STC 32/1983, FJ 2, i STC 144/1985, de 25 d'octubre, FJ 4). A més, exigeix l'adopció de mesures necessàries i suficients per aconseguir la integració de les parts en un conjunt unitari (STC 111/1984, de 28 de novembre, FJ 6), i, finalment, afirma que no es pot negar, amb caràcter general, el recurs a mesures estatals de coordinació preventiva que estableixin sistemes de relació entre les diverses administracions (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 14), com també admet que resulten possibles formes d'intervenció normativa que compleixin aquesta funció coordinadora entre l'Estat i les comunitats autònomes (STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 8). Més recentment, ha compilat aquesta doctrina, entre d'altres, la STC 223/2012, de 29 de novembre (FJ 9).

Altrament, cal tenir en compte també que, tal com assenyala la STC 109/1998, de 21 de maig (FJ 13), les facultats de coordinació comporten una posició de superioritat que, sense alterar l'exercici de les competències pròpies dels ens en relació, es tradueix en un cert poder de direcció, de manera que la imposició és una de les notes distintives de la coordinació davant la voluntarietat que caracteritza les fórmules cooperatives.

En qualsevol cas, hem de tornar a fer avinent, com aleshores, que la coordinació no pot comportar una atribució omnímoda a qui coordina, en el sentit que, invocant en aquest cas la STC 90/1992, d'11 de juny, no permet arribar a tal grau de concreció i desenvolupament que deixi buides de contingut les corresponents competències de les comunitats autònomes.

Igualment, seguint la doctrina que recopila la STC 194/2004, de 4 de novembre, cal ressaltar que la facultat de coordinació «no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias» (FJ 8). Es tracta, doncs, que la coordinació es materialitzi en la fixació de mitjans i sistemes de relació entre distintes autoritats per tal de propiciar l'exercici «de sus respectivas competencias» (STC 32/1983, FJ 2), de manera que no suposi «una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma» (STC 27/1987, de 27 de febrer, FJ 2). En definitiva, «no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen» (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 20.e).

Finalment, als efectes d'aquest Dictamen i per tal de situar la norma objecte de dictamen en el context normatiu actualment vigent, convé ressaltar que la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat, en referir-se a l'acció exterior de les administracions públiques en exercici de les seves competències específiques, declara que aquesta s'ha de dur a terme amb «observança i adequació a les directrius, fins i objectius que estableix el Govern en l'exercici de la seva competència de direcció de la política exterior» (art. 1.2.b).

Precisament, en el DCGE 14/2014, abans citat, vàrem fer esment del nou concepte de «política exterior», que encunya la Llei 2/2014, destacant que es tracta «com a element complementari de les relacions internacionals d'una

forma especialment àmplia», que «podria suposar, simultàniament, un constrenyiment de l'acció exterior de les comunitats autònomes». I això perquè, d'una banda, estén l'àmbit subjectiu de la política exterior (a altres actors de l'escena internacional) i, de l'altra, no la configura com a límit negatiu sinó com a funció habilitadora per establir mesures d'ordenació i delimitació de l'acció exterior de les comunitats autònomes. Però, en qualsevol cas, si bé vàrem posar de manifest que podria atorgar a l'Estat «una capacidad de decisión sobre todo lo que pueda tener efectos supraestatales, especialmente en aquellas administraciones que disponen de autonomía política, como es el caso de la Generalitat», cal tenir en compte que segons la mateixa Llei 2/2014 aquesta capacitat consisteix en la fixació de «directrius, fins i objectius». Unes expressions aquestes de contingut genèric que, malgrat que no permeten determinar d'entrada quin serà l'abast de les mesures adoptades, sí que descarten la intervenció de l'Administració estatal mitjançant potestats decisòries concretes en sectors materials que són de competència autonòmica, com ara el procediment administratiu de tramitació de l'adopció internacional.

***Tercer. L'examen de la constitucionalitat i de l'estatutarietat dels preceptes de la Llei 26/2015, objecte de la sol·licitud***

En vista de les consideracions efectuades en l'anterior fonament jurídic, sobre el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que regeix la protecció de la infància i l'adolescència, cal analitzar ara si els preceptes qüestionats per la sol·licitud s'hi ajusten. A aquests efectes, examinarem, primerament, els apartats quatre, sis, vuit i nou de l'article tercer, que modifiquen, respectivament, els articles 4, 5, 7 i 8 de la Llei 54/2007, de 28 de desembre, d'adopció internacional (en endavant, Llei 54/2007 o LAI) i, en darrer lloc, estudiarem l'apartat 1 de la disposició addicional tercera.

1. L'article tercer, apartat quatre, de la Llei 26/2015, en la nova redacció que dóna als apartats 1, 3, 5 i 6 de l'article 4 LAI, el tenor del qual reproduïm tot seguit per a una millor comprensió del nostre raonament, disposa el següent:

«Article 4. *Política exterior.*

1. L'Administració General de l'Estat, en col·laboració amb les entitats públiques, ha de determinar la iniciació de la tramitació d'adopcions amb cada país d'origen dels menors, així com la suspensió o paralització d'aquesta.

[...]

3. L'Administració General de l'Estat, en col·laboració amb les entitats públiques, ha de determinar en cada moment quins països estan incursos en alguna de les circumstàncies que preveu l'apartat anterior als efectes de decidir si escau iniciar o suspendre la tramitació d'adopcions en aquests.

[...]

5. L'Administració General de l'Estat, en col·laboració amb les entitats públiques, ha d'establir el nombre d'expedients d'adopció internacional que ha de remetre anualment a cada país d'origen dels menors, tenint en compte la mitjana d'adopcions constituïdes en els últims dos anys i el nombre d'expedients que estan pendents d'assignació d'un menor.

A aquest efecte, no es pot tramitar amb cada país un nombre d'expedients superior a tres vegades la mitjana d'adopcions constituïdes en aquest període, llevat que els canvis de legislació, pràctiques i polítiques sobre adopció internacional dels països d'origen ho justifiquin.

En el supòsit d'inici de la tramitació amb un nou país, s'ha de fixar aquest nombre en funció de la informació disponible sobre expectatives d'adopció amb aquest país.

La distribució d'aquest nombre màxim entre comunitats autònomes i organismes acreditats s'ha de fixar per acord amb les entitats públiques.

[...]

6. L'Administració General de l'Estat, abans de determinar la iniciació, suspensió o paralització de la tramitació d'adopcions amb cada país d'origen dels menors, ha de sol·licitar informació dels organismes acreditats, si n'hi ha. També pot sol·licitar informació dels tercers països que hagin iniciat, suspès o paralitzat la tramitació d'adopcions amb el país d'origen esmentat, així com



amb l'oficina permanent de la Conferència de la Haia de dret internacional privat.»

A) Els dubtes de constitucionalitat que planteja el Govern respecte dels preceptes apartats de l'article 4 LAI, i que en gran mesura estén també a la resta de preceptes qüestionats, es fonamenten en el fet que la modificació comporta un canvi en el model vigent de les adopcions internacionals, consistent en l'atribució a l'Administració de l'Estat de funcions que fins ara desenvolupaven les comunitats autònomes.

Això, a parer del sol·licitant, implica «que les administracions autonòmiques es veuen desplaçades per l'Administració estatal en l'exercici de determinades funcions, especialment aquelles que comporten actuacions fora del territori estatal». Ho argumenta, com ha quedat exposat en l'anterior fonament jurídic, dient que, tot i que la disposició final quinzena no hi faci referència, el preàmbul confirmaria que l'Estat pretén emparar aquesta regulació en la competència que li atorga l'article 149.1.3 CE en matèria de relacions internacionals «perquè afecten la política exterior [...] sense perjudici de la intervenció necessària de les entitats públiques de les comunitats autònomes». La petició conclou que aquesta atribució a l'Administració estatal de funcions que fins a l'actualitat assumien les comunitats autònomes amb competències en matèria d'assistència social podria comportar una delimitació del que s'ha d'entendre per l'àmbit material de les «relacions internacionals», que no s'ajustaria a la doctrina del Tribunal Constitucional. En aquest sentit, sosté, amb citació de l'esmentada doctrina, que l'alt tribunal ha reconegut que les comunitats autònomes poden dur a terme activitats amb projecció exterior i n'ha establert els límits.

Així, tot i admetre que l'Estat pot establir criteris sobre la possibilitat de tramitar adopcions internacionals amb uns determinats països i determinar el règim al qual aquelles se sotmeten, l'òrgan sol·licitant afirma que l'Estat ja

du a terme aquesta funció quan subscriu tractats multilaterals o bilaterals en matèria d'adopcions internacionals o, com passa amb l'apartat 2 de l'article 4 LAI, quan fixa quines són les circumstàncies que impedeixen tramitar oferiments d'adopció internacional. D'aquí, en el seu escrit dedueix que l'atribució a l'Estat de la decisió relativa a quins països i quan es pot iniciar, suspendre o paraitzar la tramitació d'adopcions internacionals, així com també preveure el nombre d'expedients, envaeix les competències de la Generalitat, ja que podria no ajustar-se als límits que per a les actuacions amb projecció exterior de les comunitats autònomes ha establert el Tribunal Constitucional.

B) Un cop ha quedat fixat el posicionament del Govern, passarem a examinar el precepte qüestionat, tractant separatament cadascun dels apartats que, segons la sol·licitud, ofereixen dubtes de constitucionalitat.

a) Començant per l'apartat 1 del nou article 4 LAI, hem de dir que la seva simple lectura permet descartar que pel seu contingut (la determinació de l'inici, la suspensió o la paraització de la tramitació d'adopcions a l'estranger, seguint els criteris legals que estableix a continuació l'apartat 2) o per la seva finalitat principal (impedir que es puguin tramitar adopcions amb països que no garanteixin el superior interès del menor) constitueixi una regulació substantiva, és a dir, entesa com a institució civil, de l'adopció internacional. En efecte, com veurem que també passa amb la resta d'apartats d'aquest mateix article, es tracta d'una norma que configura aspectes propis de la fase administrativa de l'adopció internacional i que, per tant, resta fora de l'àmbit competencial en matèria civil, que regulen els articles 149.1.8 CE i 129 EAC, per a l'Estat i la Generalitat, respectivament.

Per situar millor l'abast de la modificació que incorpora el precepte objecte de la nostra anàlisi, convé retenir que el Conveni de la Haia sobre la protecció de l'infant i la cooperació en matèria d'adopció internacional, de 29 de maig

de 1993, parteix del reconeixement que els estats part amb «unitats territorials autònomes» on hi ha diversos sistemes jurídics poden designar diverses autoritats centrals, les quals han d'exercir les seves funcions en els àmbits territorials respectius (art. 6, par. primer). Com hem avançat en el fonament jurídic anterior, l'Estat, mitjançant l'Instrument de ratificació de l'esmentat Conveni, ha designat cada comunitat autònoma com a autoritat central, amb la corresponent assumpció de l'ampli ventall de funcions que comporta (declaració núm. 1). Això significa que, en l'àmbit de l'Administració estatal, tot i que la Direcció General de Política Social, de les Famílies i de la Infància del Ministeri de Sanitat i Política Social també esdevé autoritat central, ho és als mers efectes de la transmissió de comunicacions (previsió recollida en el par. 2 de l'art. 6 del Conveni).

En aquest context, d'acord amb el dret vigent fins a l'aprovació de la Llei 26/2015, cal ressaltar que la decisió relativa als països amb qui es podien tramitar adopcions corresponia a l'entitat pública competent de cada comunitat autònoma. Al mateix temps, i amb vista a procurar la coordinació autonòmica, es preveia la possibilitat que aquestes decisions se sotmetessin a la consideració prèvia de l'òrgan de coordinació institucional de les administracions públiques en aquest àmbit, així com també del Consell Consultiu d'Adopció Internacional (apt. 4 de l'antic art. 4 LAI). D'aquesta manera, per tal adoptar-les, es tenien en compte, entre altres elements, les fonts oficials d'informació que proporcionen les autoritats centrals o competents dels països d'origen, les ambaixades d'Espanya a l'exterior i els organismes internacionals com ara el Servei Social Internacional. És a dir, a partir de la normativa llavors vigent, es va establir un sistema de coordinació entre l'Administració general de l'Estat i les diferents administracions autonòmiques, que s'articulava, fonamentalment, a través de la comissió interautonòmica competent (darrerament, la Comissió Interautonòmica d'Infància i Família, també anomenada en altres ocasions de Directors Generals d'Infància) i que, normativament, es regia pels criteris que fixava la

Llei mateixa (apt. 1 de l'art. 4, actualment apt. 2 del precepte que estem examinant). Així, aquests criteris, que eren —i segueixen sent— impeditius de la tramitació d'adopcions amb els estats que estiguin incursos en alguna de les circumstàncies que s'hi especifiquen, tenien com a finalitat, tots ells, orientar l'actuació de les administracions públiques a l'hora de tramitar adopcions amb països estrangers que, perquè es trobaven en alguna de les circumstàncies descrites, no oferien garanties suficients per a la salvaguarda dels drets dels menors.

Cal advertir, però, que aquest sistema no es traduïa en l'exigència d'una coordinació obligatòria, sinó que es limitava a dir que es procuraria la corresponent coordinació autonòmica, i que es podia sotmetre a la consideració prèvia del corresponent òrgan de coordinació institucional la decisió relativa a la tramitació o no de les adopcions. És a dir, resultava evident que les expressions de l'anterior article 4.4 LAI «s'ha de procurar» i «es pot sotmetre» no implicaven cap deure específic per a les comunitats autònomes, ja que depenia de la voluntat d'aquestes sotmetre o no la decisió a coordinació.

Ara bé, la nova regulació va molt més enllà i fa un gir de cent vuitanta graus en la distribució de les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, suprimint aquella coordinació voluntària i atribuint directament a l'Administració general de l'Estat les decisions finals sobre la iniciació, la suspensió o la paralització dels expedients d'adopció internacional. I aquesta centralització funcional que, com veurem, no es pot emparar en els títols competencials de l'article 149.1.3 i .8 CE, s'ha dut a terme sense que hagi merescut cap mena d'esforç justificatiu per part del legislador estatal, més enllà de la inconcreta referència que conté el preàmbul quan afirma que s'atribueix a l'Estat «por afectar la política exterior», a la qual abans hem al·ludit.

Encara està menys justificat aquest canvi de sistema en la fase administrativa de les adopcions internacionals, que s'emmarca en l'àmbit competencial de la protecció de menors, si, com acabem de veure, la reforma manté la llista de les circumstàncies que, per imperatiu legal, determinen quan no es poden tramitar oferiments per a l'adopció dels menors d'altres països que no reuneixen les condicions adequades (apt. 1 de l'antic art. 4). En altres paraules, és vigent la mesura normativa més rellevant (actual apt. 2 de l'art. 4 LAI) que, juntament amb la deguda coordinació interautonòmica, hauria de permetre que la decisió d'iniciar o no els tràmits de les dites adopcions per part de les diverses entitats públiques competents es dugués a terme d'acord amb criteris uniformes.

Fetes les anteriors consideracions, ens resta per veure si, efectivament, les funcions que ara es reserva l'Estat, en referir-se a l'adopció internacional (que, per definició, produeix efectes a l'exterior), adquireixen la rellevància necessària perquè aquest tipus d'adopció es pugui passar a considerar matèria pròpia de les «relacions internacionals», o bé pot correspondre a la projecció exterior que, sempre en l'àmbit de les seves competències, s'atribueix a les comunitats autònomes, en el nostre cas a la Generalitat de Catalunya en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

Sobre la qüestió descrita, ja hem avançat que la potestat de determinar l'inici de la tramitació o, si escau, la suspensió o la paralització dels expedients d'adopció en curs amb cada país d'origen dels menors s'adreça a assegurar que només es tramitin adopcions amb països que ofereixin suficients garanties de qualitat i de seguretat en el procediment adoptiu. En efecte, l'adopció, en la seva dimensió internacional, més enllà d'allò que, si és el cas, pugui derivar directament dels tractats i que tindrà el seu règim específic, no pot qualificar-se com a matèria pròpia de les «relacions internacionals», en el sentit estricte en què ha estat definida per la jurisprudència constitucional (STC 80/2012, FJ 4), i això, amb independència de la major o menor

dimensió social d'aquesta institució familiar. O sigui, la seva regulació com a institució jurídica, inclosa la fase administrativa o d'organització, no constitueix una funció pròpia de les relacions entre subjectes internacionals regides pel dret internacional, ja que per si mateixa no origina obligacions internacionals, no és generadora de responsabilitat internacional, ni tampoc es projecta directament sobre la política exterior, quant a acció política per part del Govern de l'Estat, que són els elements que, en principi i d'acord amb la jurisprudència constitucional, defineixen aquelles relacions (STC 198/2013, de 5 de desembre, FJ 3).

Així ho avala, una vegada més, la mateixa literalitat del precepte quan prescriu que l'Administració general de l'Estat «ha de determinar» la iniciació de la tramitació d'adopcions amb cada país (apt. 1) i quins països estan incursos en les causes impeditives (apt. 3), ja que indica que estem davant d'una declaració unilateral que no necessita ser complementada per cap altra manifestació de l'Estat d'origen del menor.

Les afirmacions anteriors no descarten que la dimensió internacional que, òbviament, tenen aquestes adopcions pugui tenir una incidència en la pròpia acció exterior de l'Estat; incidència que, tot i no implicar l'exercici de les activitats pròpies de les relacions internacionals, podria justificar la intervenció estatal en aquesta matèria, a través dels corresponents mecanismes de coordinació. És en aquest sentit que, com va assenyalar el Dictamen del Consell Consultiu núm. 265 (FJ 5.3.C), circumscriuint-ho aleshores al Conveni de la Haia, esdevé especialment rellevant, podríem dir imprescindible, la cooperació d'autoritats per fer efectiu el complex procediment que correspongui.

En resum, en l'àmbit de l'acció exterior de les comunitats autònomes, el Tribunal Constitucional, per tal de corregir aquelles possibles deficiències i evitar, alhora, que eventualment es pugui afectar perjudicialment la política

exterior de l'Estat (art. 149.1.3 CE), admet que aquest estableixi mesures que regulin i coordinin les activitats amb projecció exterior de les comunitats autònomes (STC 80/2012, FJ 4).

Precisament, aquest va ser el criteri que, com hem vist, va seguir el legislador estatal en la redacció inicial de la Llei 54/2007, on estableix un seguit de mesures normatives de coordinació i articulava un sistema de relació entre les diferents administracions públiques, respectuós amb l'exercici de les competències respectives, pel fet que, com hem vist, l'efectivitat de la decisió final restava en mans de la voluntat de cada comunitat autònoma.

Així les coses, doncs, no es pot excloure una intervenció estatal que tingui com a finalitat facilitar una interpretació i una aplicació homogènies d'aitals criteris per part de les entitats públiques competents. En aquest sentit, si l'Estat percep que les decisions d'aquestes poden ser molt dispars i que hi ha el risc que incideixin negativament en la política exterior (entesa en el sentit que la defineix l'art. 1.2 de la Llei 2/2014), pot recórrer, preventivament, a l'establiment de les corresponents mesures de coordinació. En aquest cas, hem de recordar que, segons es desprèn de la jurisprudència constitucional (STC 32/1983 i 27/1987, de 27 de febrer), el principi de coordinació operaria com un límit a la plena disposició de la competència per part de les comunitats autònomes, de manera que, si bé aquestes no estan obligades a col·laborar en la política institucional que fixi l'Estat, sí que ho estan a no entorpir-la practicant polítiques distorsionants.

Ara bé, la reforma introduïda per la Llei 26/2015, objecte d'aquest Dictamen, ha optat per una regulació centralitzadora de la fase administrativa de l'adopció internacional, que atorga a l'Estat potestats que no li corresponen i que, directament, priva les comunitats autònomes d'una competència que tenen atribuïda estatutàriament en matèria de protecció de menors i que han

exercit legítimament sense que, a més, hagi estat constitucionalment qüestionada.

El fet que el nou article 4.1 LAI substitueixi l'exercici d'una competència decisòria de la comunitat autònoma per una participació col·laborativa d'aquesta amb l'Estat no evita que es produeixi la vulneració competencial explicitada, deixant de banda que l'esmentada «col·laboració» no es concreta en res, ja que la Llei no especifica en cap moment en què consistirà. A més, l'anterior vulneració es mantindria encara que hom entengués que constitueix un singularíssim supòsit de competència exclusiva de l'Estat en col·laboració amb les comunitats autònomes, en el sentit que es tractés d'una «actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia» (STC 11/1986, de 28 de gener, FJ 3), atès que no hi ha títol competencial que ho empari.

Efectivament, tornant a l'examen de l'actual apartat 1, hem d'insistir novament que la seva finalitat no és regular una matèria pròpia de les relacions internacionals, ni establir directrius de política exterior, sinó que es refereix a actuacions que consisteixen en el control de la salvaguarda de l'interès superior del menor en aquesta fase administrativa prèvia a la constitució formal de l'adopció internacional.

En aquest sentit, l'autoatribució a l'Estat de les decisions d'iniciar, suspendre, paralitzar o reobrir les adopcions amb un determinat país, més enllà de la fixació de les circumstàncies que, amb caràcter general, el legislador estatal, seguint els convenis internacionals, ha considerat que són impeditives de l'adopció amb determinats països, no pot trobar empara en l'article 149.1.3 CE i, per tant, comporta una clara vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de protecció de menors. Sobre això, ens hem d'atenir un cop més a la jurisprudència constitucional, que estableix que la dimensió exterior d'un assumpte (dimensió que, com hem dit, és innegable que té



l'adopció internacional) «no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior» (STC 46/2015, FJ 4).

b) A la mateixa conclusió d'inconstitucionalitat hem d'arribar respecte de l'apartat 3 de l'article 4, ara modificat, que també reserva per a l'Estat la determinació de quins són els països que estan incursos en alguna de les circumstàncies impeditives de l'adopció previstes a l'apartat 2.

Certament, l'establiment unilateral de la relació de països incursos en alguna de les circumstàncies que, segons la mateixa Llei, impedeixen tramitar oferiments d'adopció tampoc no presenta cap relació directa amb la matèria competencial «relacions internacionals», tal com l'ha interpretat la jurisprudència constitucional, que hem exposat a bastament en el fonament jurídic anterior, i que, a tall de resum, podem dir que ha insistit en el fet que la dita expressió no s'identifica amb qualsevol activitat exterior ni amb la política exterior, sinó amb les relacions d'Espanya amb altres països sobirans i independents i amb les organitzacions governamentals. Òbviament, tampoc no es tracta d'una norma per resoldre conflictes de lleis (art. 149.1.8 CE).

D'altra banda, la funció d'identificar els països incursos en una causa impeditiva, que ara l'apartat 3 atribueix a l'Estat, està directament vinculada amb la que preveu l'apartat 1 que acabem d'examinar, ja que en constitueix el pressupòsit, en el sentit que només es podrà determinar la iniciació de la tramitació d'adopcions amb els països que no estiguin inclosos en l'elenc dels que presenten alguna de les circumstàncies que enumera l'apartat 2.

A partir d'aquí, havent admès, com fa la sol·licitud, que és constitucionalment legítim que l'Estat, en la seva funció coordinadora, fixi les circumstàncies impeditives de la tramitació de l'adopció internacional, la

posterior aplicació d'aquestes o, millor dit, la determinació de si es donen o no en determinats països és, com hem reiterat, una funció vinculada a la fase administrativa de l'organització del sistema d'adopció internacional, que s'ha de considerar aliena a les «relacions internacionals», en no generar obligacions ni responsabilitats internacionals i, en conseqüència, incardinada clarament en l'àmbit competencial de l'Administració autonòmica. Malgrat tot, ja hem assenyalat que resulta raonable garantir una certa equabilitat en la interpretació i l'aplicació de les circumstàncies recollides a l'article 4.2, per evitar o remeiar els eventuais perjudicis que la seva projecció externa pogués causar en la direcció i la posada en execució de la política exterior de l'Estat. I que, per tant, el legislador estatal pot arbitrar, per tal d'assolir l'esmentada finalitat de forma operativa, els corresponents mecanismes de coordinació interadministrativa, però, en tot cas, sense que això pugui comportar el desapoderament competencial de la comunitat autònoma.

c) Per la mateixa raó, és a dir, perquè afecta la regulació d'una matèria aliena a les relacions internacionals i a la legislació civil, entenem que és inconstitucional també l'apartat 5, relatiu a l'establiment del nombre d'expedients d'adopció que anualment s'ha de remetre a cada país d'origen dels menors i, si escau, a la fixació del nombre màxim. Això és així perquè la necessitat de configurar un tot coherent que permeti encaixar les sol·licituds d'adopció de cadascuna de les comunitats autònomes i la concreta oferta del país d'origen es pot assolir a través d'instruments de coordinació, sense que, per aquest motiu, s'hagi de substituir les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències estatutàries.

Dins d'aquest mateix apartat 5, hem de donar resposta al qüestionament específic que fa la petició respecte de l'habilitació reglamentària a favor de l'Estat, continguda en el seu darrer paràgraf. Quant a aquesta remissió, n'hi haurà prou amb dir que, un cop hem afirmat que la determinació per l'Estat del nombre d'expedients d'adopció internacional que s'han de remetre

anualment a cada país i la fixació d'un topall màxim no són constitucionalment legítimes, tampoc ho és, lògicament, l'habilitació al reglament que s'hi vincula per tal de fixar-ne els criteris i el procediment per fer-ho.

d) Finalment, pel que fa a l'apartat 6 del mateix article 4 LAI, hem d'arribar també a la mateixa conclusió d'inconstitucionalitat, atès que la facultat de demanar informació als organismes acreditats, a tercers països o a l'Oficina Permanent de la Conferència de la Haia parteix de la premissa, sense empara constitucional, de considerar que la competència per determinar la iniciació, la suspensió o la paralització de la tramitació d'adopcions correspon a l'Estat. Vist des d'una altra perspectiva, no es pot considerar que la informació que en aquest cas es recapta ho sigui a efectes merament estadístics, sinó que ho és amb la finalitat de fonamentar una decisió que competencialment no correspon a l'Estat.

En conseqüència, l'apartat quatre de l'article tercer de la Llei 26/2015, en la modificació que efectua dels apartats 1, 3, 5 (par. primer, segon, tercer i sisè) i 6 de l'article 4 de la Llei 54/2007, és inconstitucional i vulnera les competències de la Generalitat en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

2. Examinarem tot seguit l'article tercer, apartat vuit, de la Llei 26/2015, en la nova redacció que dóna als apartats 2, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 de l'article 7 de la Llei 54/2007 i, per la connexió que hi té, inclourem també en aquest apartat l'examen de la lletra j de l'article 5.1 de la mateixa Llei, en la redacció que, en aquest cas, li dóna l'article tercer, apartat sis.

Els apartats de l'article 7 LAI que, segons la sol·licitud, presenten dubtes de constitucionalitat són els següents:

«Article 7. *Acreditació, seguiment i control dels organismes acreditats.*

[...]

2. Competeix a l'Administració General de l'Estat, en els termes i amb el procediment que s'estableixi per reglament, l'acreditació dels organismes a què s'ha fet referència anteriorment, amb l'informe previ de l'entitat pública en territori de la qual tinguin la seu, així com el seu control i seguiment respecte a les activitats d'intermediació que hagin d'exercir al país d'origen dels menors.

[...]

4. [...] Aquests professionals han de ser avaluats per l'Administració General de l'Estat, amb la informació prèvia de les entitats públiques.

5. En el supòsit que el país estranger per al qual es preveu l'autorització fixi un nombre limitat d'organismes acreditats, l'Administració General de l'Estat, en col·laboració amb les entitats públiques i amb les autoritats del país esmentat, ha de determinar quins són els organismes que han de ser acreditats per actuar-hi.

Si algun país d'origen de menors susceptibles d'adopció estableix un límit en el nombre d'expedients que es poden tramitar per cada organisme acreditat i resulta que algun d'aquests amb quota assignada no té expedients per tramitar al país esmentat, aquests poden tramitar, amb l'autorització prèvia de l'Administració General de l'Estat en col·laboració amb les entitats públiques i amb el consentiment de les persones que s'ofereixen per a l'adopció, expedients que estaven tramitant altres organismes acreditats.

6. L'Administració General de l'Estat, en col·laboració amb les comunitats autònomes, pot establir un nombre màxim d'organismes acreditats per a la intermediació en un país concret, en funció de les necessitats d'adopció internacional en aquest país, les adopcions constituïdes o altres qüestions sobre la previsió de possibilitats d'adopció internacional en aquest país.

7. L'Administració General d'Estat, a iniciativa pròpia o a proposta de les entitats públiques en el seu àmbit territorial, pot suspendre o retirar, mitjançant un expedient contradictori, l'acreditació concedida als organismes que deixin de complir les condicions que en van motivar la concessió o que infringeixin l'ordenament jurídic en la seva actuació. Aquesta suspensió o retirada de l'acreditació pot tenir lloc amb caràcter general per a tots els països autoritzats o només per a algun país en concret. En aquests casos es pot

determinar, si escau, la finalització necessària dels expedients pendents per part de l'organisme acreditat objecte de pèrdua d'habilitació.

8. Per al seguiment i el control dels organismes acreditats s'ha d'establir la coordinació corresponent de l'Administració General de l'Estat amb les entitats públiques.

9. Els organismes acreditats han de facilitar a l'Administració General de l'Estat informació estadística sobre la tramitació d'expedients d'adopció internacional.»

Per la seva part, el nou article 5.1.j de la Llei 54/2007, entre altres funcions, atribueix a les entitats públiques la de:

«Informar preceptivament a l'Administració General de l'Estat sobre l'acreditació dels organismes, així com controlar, inspeccionar i elaborar les directrius de seguiment dels organismes que tinguin la seu en el seu àmbit territorial per a les activitats d'intermediació que es portin a terme en el seu territori.»

A) El Govern comença afirmant que l'acreditació, el seguiment i el control dels organismes que poden actuar en funcions d'intermediació per a les adopcions internacionals, la suspensió i la retirada de la dita acreditació, així com la determinació del nombre d'organismes i la concreció de quins han de ser els que poden actuar en un país estranger, que la nova regulació atribueix a l'Administració general de l'Estat, són funcions que han de correspondre a la Generalitat de Catalunya. Ho fonamenta en el fet que, d'acord amb els tractats internacionals i amb la legislació espanyola i catalana, les adopcions internacionals es poden dur a terme directament per les comunitats autònomes, mitjançant les entitats públiques creades per aquestes o a través d'organismes col·laboradors acreditats i que, recollint allò que ja preveia la legislació estatal, la regulació i els requisits d'aquests organismes avui ja s'estableix, en el cas de Catalunya, a l'article 235-46 CCCat.

A partir d'aquí, sosté també que la Llei fonamenta l'atribució de la facultat d'acreditació a l'Estat no només en una inadequada concepció, des del punt de vista constitucional, del títol estatal «relacions internacionals», sinó també en una incorrecta interpretació de la funció que el Conveni de la Haia atribueix a l'Estat de comunicar a l'Oficina Permanent de la Conferència el nombre i la direcció dels organismes acreditats pels diferents estats (art. 13 CLH). En síntesi, al·lega que aquesta simple comunicació que preveu el Conveni no pot justificar que la funció d'acreditar s'atribueixi a l'Administració estatal, atès que es tracta de dades que es poden obtenir mitjançant el registre d'entitats acreditades.

Afegeix, d'altra banda, que ni la previsió que les comunitats autònomes participin en la presa d'aquesta decisió a través d'un informe preceptiu, ni el fet que els correspongui el control, la inspecció i el seguiment d'aquests organismes respecte de les activitats que hagin de dur a terme en el territori autonòmic no impedeixen la invasió competencial denunciada.

A l'últim, el peticionari conclou que es produeix una vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de dret civil (art. 129 EAC) i de protecció de menors (art. 166 EAC).

B) Una vegada han quedat exposats els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que el Govern planteja respecte d'aquest nou article 7, passarem a examinar cadascun dels apartats específicament qüestionats en l'escrit de sol·licitud.

a) El primer és l'apartat 2, que en el seu primer paràgraf (l'únic qüestionat) atribueix a l'Estat, en els termes del procediment que reglamentàriament s'estableixi, i amb l'informe previ de les comunitats autònomes, l'acreditació dels organismes d'intermediació, així com el seguiment i el control (inclosa,

hem d'entendre, la inspecció) respecte de les activitats que aquests organismes hagin de dur a terme en el país d'origen dels menors.

La seva anàlisi l'hem de començar partint del fet que l'activitat d'acreditació, que fins ara corresponia a les entitats públiques de les comunitats autònomes, constitueix una mesura administrativa de control, la finalitat de la qual és salvaguardar les garanties legalment previstes per tal que les adopcions internacionals es duguin a terme amb la deguda consideració per a l'interès superior dels menors i amb ple respecte dels seus drets. Això, ja ho avancem ara, permet descartar que es tracti d'una matèria que es pugui integrar dins l'àmbit de les relacions internacionals, atès que és pròpia de la protecció de menors i, més concretament, forma part de la fase administrativa de supervisió i control públic del procediment d'adopció. Així ho avala, per exemple, per a l'àmbit del Conveni, l'apartat 5.2 (par. 200) de la «Guía de buenas prácticas. Acreditación y organismos acreditados para la adopción», aprovada l'any 2012 per la Conferència de la Haia de dret internacional privat, quan, de forma clara i expressa, al·ludeix al fet que els referits organismes s'han de concentrar en la defensa dels drets del menor, promoure els seus interessos i millorar les seves condicions de vida.

De la mateixa manera, hem d'excloure també que l'acreditació, el seguiment i el control, en tant que tècniques d'intervenció administrativa, es puguin ubicar en l'àmbit de la legislació civil. És cert que, com apunta la sol·licitud, l'article 235-46 del Codi civil de Catalunya regula aquestes figures, establint que la Generalitat pot acreditar entitats col·laboradores d'adopció internacional amb els termes i els requisits que reglamentàriament s'estableixin, però no per això la norma participa d'una naturalesa civil. Aquesta ubicació s'explica, senzillament, per la voluntat del legislador català d'unificar, en un sol text, en aquest cas el Codi civil, les normes que regulen l'adopció nacional i la internacional (aquestes darreres, fonamentalment administratives).

La finalitat explicitada de salvaguarda de l'interès dels menors susceptibles de ser adoptats que, per cert, fonamentava el mateix article 7.1 de la Llei 54/2007 en la seva redacció originària, es manté, gairebé de forma literal, en la nova regulació, quan estableix els requisits que han de reunir les esmentades organitzacions. Aquests es sintetitzen, concretament, en els següents: no han de tenir ànim de lucre; els estatuts han d'expressar que la seva finalitat és la protecció de menors; han de disposar dels mitjans materials suficients i dels equips pluridisciplinaris per desenvolupar aquestes funcions, i, finalment, han d'estar dirigides i administrades per persones qualificades i amb experiència en l'àmbit de l'adopció internacional. Sense cap mena de dubte, tots aquests requisits s'adrecen a preservar que els organismes acreditats tinguin la competència i l'experiència professional necessàries per seguir, conèixer i supervisar el procediment d'adopció i així evitar, entre d'altres, el tràfic de menors i l'obtenció de beneficis materials indeguts.

Per dir-ho resumidament, de les precedents consideracions es desprèn que les previsions que conté l'apartat 2, pel seu objecte i la seva finalitat, s'ubiquen, de forma natural, en l'àmbit de la «protecció de menors» que, com reiteradament hem dit, correspon en exclusiva a la Generalitat (art. 166.3 EAC).

Dit això, com hem posat de manifest en l'anàlisi del nou article 4.1 LAI, resulta raonable que l'Estat, amb la finalitat d'evitar que les actuacions de les comunitats autònomes en matèria d'acreditació siguin molt dispars fins al punt que, en determinades circumstàncies, hi hagi el risc que incideixin negativament en la política exterior, pugui decidir establir una major coherència en el funcionament d'aquests organismes, acudint a les corresponents mesures de coordinació.



Val a dir, però, que l'apartat 2 no ha emprat la tècnica de la coordinació, sinó que, sense posseir un títol constitucional que l'habiliti, el legislador estatal ha optat directament per desapoderar les comunitats autònomes d'aquesta competència, limitant-ne la participació a un informe preceptiu que tampoc no té efectes vinculants. Això, a més, pel que fa a la tramitació de les adopcions regides pel Conveni de la Haia, suposa obviar les funcions que té atribuïdes la Generalitat com a autoritat central competent, entre les quals s'hi inclou la d'expedir l'acreditació o, si escau, denegar-la, prorrogar-la, suspendre-la o revocar-la (par. 115 de l'esmentada «Guía de buenas prácticas», en aplicació dels art. 6 i seg. Conveni).

Tot l'anterior, sense perdre de vista, a més, que l'acció d'acreditar té una naturalesa merament executiva. És a dir, l'Administració s'ha de limitar a comprovar que en els organismes que intervindran en el procediment de l'adopció concorren els requisits i les condicions legalment establerts que garanteixen la seva solvència tècnica i professional (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 10 i 11, i DCGE 3/2011, de 24 de març, FJ 3.3).

En qualsevol cas, no cal dir que la inconstitucionalitat que deriva d'aquesta privació i consegüent assumptió per part de l'Estat de l'activitat d'acreditació no es pot veure enervada per l'emissió de l'informe preceptiu que, segons prescriu aquest mateix precepte, hauran d'emetre les comunitats autònomes. Com hem dit, a aquest informe es refereix també l'article 5.1.j, en la redacció que li dóna l'article tercer, apartat sis, de la Llei que estem examinant, quan assigna a les entitats públiques en matèria d'adopció internacional, entre d'altres, la funció d'informar preceptivament l'Administració general de l'Estat sobre la dita acreditació; per tant, en aquest punt, pateix del mateix vici d'inconstitucionalitat que l'article 7.2, abans referit.

Com a conseqüència lògica d'haver atribuït a l'Estat la competència per a l'acreditació dels organismes que ens ocupen, el mateix apartat 2 li atorga també el control i el seguiment de les activitats d'intermediació que desenvolupin en el país d'origen dels menors. Sobre aquesta qüestió, hem de dir que la directa vinculació que hi ha entre la funció de control i de seguiment dels organismes i la funció, igualment administrativa, d'acreditació prèvia, que n'és el seu pressupòsit, ens ha de portar necessàriament, i amb idèntica fonamentació de manca de títol competencial, a la mateixa conclusió d'inconstitucionalitat de la norma, també en aquest aspecte.

Això comporta, per tant, que la distinció entre el control i el seguiment de les activitats dels organismes acreditats que es duen a terme en el país estranger (art. 7.2) i el control, la inspecció i el seguiment d'aquests mateixos organismes en relació amb les activitats que executin en el territori de la comunitat autònoma (art. 7.3 i 5.1.j), als efectes d'atribuir la competència a l'Estat, en el primer cas, i a les comunitats autònomes, en el segon, no troba empara constitucional en cap títol competencial de l'Estat.

En efecte, per bé que la mateixa naturalesa de les funcions que correspon desenvolupar a aquests organismes implica —hi insistim una vegada més— que s'hagin de dur a terme, necessàriament, en un altre país, no per això es justifica que les comunitats autònomes hagin de quedar desposseïdes de les funcions de supervisió de les activitats que aquells realitzin a l'estranger. Tot això, sens perjudici que l'Estat pugui establir, com dèiem, instruments de coordinació que facilitin l'homogeneïtat tècnica en determinats aspectes (STC 32/1983, FJ 2) i, a banda, també, que l'autoritat competent del país d'origen del menor pugui col·laborar en el control de les activitats dels organismes que actuïn en el seu territori.

b) Respecte de l'apartat 4, el Govern denuncia que desplaça les comunitats autònomes en la funció d'avaluar els professionals de les entitats que actuen en els països d'origen dels menors (darrer par.). En aquest punt, hem de partir, novament, de la consideració de l'adopció com a mesura de protecció de menors i del fet que, com a tal, requereix, indubtablement, la intervenció de professionals qualificats i amb coneixements especialitzats, és a dir, que tinguin la capacitació professional necessària per atendre les obligacions que deriven de la funció que legalment tenen encomanada.

Per assolir aquesta capacitació, hom pot preveure l'establiment de programes de formació o, si és el cas, procediments d'avaluació de les capacitats dels professionals dels organismes acreditats, ja que són mesures que permeten garantir la professionalitat i, per tant, la implementació de bones pràctiques en la tramitació dels expedients d'adopció internacional, com a una bona manera d'assegurar, al mateix temps, que resti garantit l'interès dels menors que han de ser adoptats. Ara bé, aquest control administratiu, que fins ara exercien els òrgans autonòmics competents (últim incís de l'apt. 6, de l'art. 7 de la mateixa Llei) i que, com acabem de veure, constitueix un esglaó més en el complex engranatge normatiu dissenyat per garantir que sigui respectat l'esmentat interès, ha de correspondre a la Generalitat de Catalunya, en tant que és l'Administració competent en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

c) Els apartats 5 i 6 del nou article 7 incorren igualment en vici d'inconstitucionalitat, perquè estan mancats també d'un títol competencial que els habiliti. És a dir, la determinació de quins organismes han de ser autoritzats en els països que limiten el nombre dels que poden actuar (apt. 5, par. 1); l'autorització per a la reassignació d'expedients als organismes acreditats que no en tinguessin per tramitar (apt. 5, par. 2), com també la fixació del nombre màxim d'organismes per a la intermediació en un país concret, en funció de les necessitats d'adopció internacional d'aquest o

d'altres previsions (apt. 6), són decisions administratives que, com argumentarem tot seguit, afecten substancialment l'àmbit organitzatiu de la protecció de menors.

En concret, aquestes determinacions tenen per finalitat facilitar, tant en benefici de les persones que s'ofereixen per adoptar com, lògicament, també dels mateixos menors, que hi hagi una major adequació de la demanda interna d'adopcions internacionals a l'oferta per part dels països d'origen o, dit d'una altra manera, que el nombre d'organismes acreditats que poden actuar en certs països d'origen sigui raonable i realista en funció del nombre d'adopcions factibles en aquests darrers.

No cal dir, per tant, que, una vegada més, ens trobem davant funcions que no tenen relació amb la competència estatal que l'article 149.1.8 CE reserva en tot cas a l'Estat en matèria de «legislació civil», ni tampoc, insistim, d'una matèria que sigui pròpia de les relacions internacionals (art. 149.1.3 CE). Senzillament, són decisions administratives unilaterals que no requereixen la intervenció concorrent del país d'origen i que no generen cap mena d'obligacions per a l'Estat, tal com ho demostra el fet que aquells països no estiguin obligats a acceptar l'actuació, en el seu territori, dels organismes acreditats per un altre país. Això no treu, òbviament, que aquest sigui un àmbit en el qual resulta certament convenient la comunicació entre les autoritats centrals (art. 9 LAI i art. 7 Conveni), perquè facilita en gran manera la determinació de quin ha de ser el perfil i el nombre d'organismes acreditats que es necessiten per tal d'atendre les necessitats reals d'adopció internacional en el país d'origen.

El mateix s'ha de dir, d'una banda, respecte de l'autorització (que, pel que sembla, en aquest cas se suma a l'acreditació) que aquest mateix apartat 5 exigeix per tal que els organismes acreditats per actuar en un país que no tinguessin expedients assignats puguin tramitar expedients d'altres

organismes acreditats (par. segon), i, de l'altra, pel que fa a l'establiment del nombre màxim d'organismes acreditats per a un país concret en funció de les necessitats d'adopció internacional que pogués tenir aquell país, a què fa referència l'apartat 6.

Efectivament, regulen qüestions de mera operativitat que afecten la redistribució d'expedients entre organismes i s'adrecen a evitar que es creïn expectatives no realistes en les persones que s'ofereixen per adoptar; qüestions totes elles que no tenen res a veure amb l'àmbit propi de les relacions internacionals, ni, per descomptat, amb el dret civil. I això no canvia pel fet que ambdós apartats prevegin que l'Estat ha de prendre aquestes decisions «en col·laboració» amb les comunitats autònomes, ja que parteix de la privació efectiva, i sense empara constitucional, de la competència. En aquest sentit, hem de recordar, una vegada més, que el sol fet que en l'adopció internacional sempre estigui present un element d'estrangeria no pot justificar aquest desapoderament de funcions que la norma introdueix. El contrari, com ha assenyalat la STC 33/2005, FJ 11), «equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación».

El que s'acaba d'indicar no exclou que, també en el present cas, la necessitat d'encaixar el conjunt d'organismes acreditats amb el nombre limitat que hagi fixat un determinat país (apt. 5, par. 1r) pugui comportar que l'Estat exerceixi les seves funcions de coordinació per a la salvaguarda d'uns hipotètics efectes negatius en la política exterior.

d) En relació amb l'apartat 7 de l'article 7, ara modificat, el Govern entén que la funció de suspendre o retirar l'acreditació als esmentats organismes vulnera també les competències de la Generalitat, i assenyala, a més, que resulta contradictori amb les funcions de seguiment i control que la mateixa Llei reconeix a les comunitats autònomes. En aquest punt, n'hi haurà prou

amb afirmar que, havent considerat inconstitucional que s'atribueixi a l'Estat la funció d'atorgar l'acreditació, també ho ha de ser la de suspendre-la o retirar-la, atesa l'estreta vinculació que hi ha entre aquestes actuacions. És a dir, en la mesura que els actes de suspensió o retirada de l'acreditació consisteixen en el vessant negatiu d'aquesta activitat administrativa, com és la privació d'efectes, la legitimació per atorgar-los ha de correspondre, lògicament, a la mateixa Administració, en el nostre cas, segons ja ha quedat dit, a la Generalitat.

L'anterior conclusió d'inconstitucionalitat val també per al cas, previst en aquest mateix apartat, referit a quan la suspensió o retirada ho siguin a proposta de les entitats públiques en l'àmbit territorial del qual es tracti, ja que allò rellevant és que la Llei atribueix la capacitat decisòria a l'Estat, sense un títol competencial que l'habiliti.

e) Seguint amb el mateix article 7 i respecte del seu apartat 8 que, com ha quedat transcrit, preveu la coordinació de l'Administració de l'Estat amb les entitats públiques en les funcions de seguiment i control dels organismes acreditats, hem d'arribar també a concloure que és inconstitucional.

I això és així perquè el precepte parteix de la concurrència d'una doble atribució competencial de les funcions d'inspecció i control dels organismes acreditats que, segons hem conclòs en examinar l'apartat 2, no troba empara constitucional. Ens referim, d'una banda, al control i al seguiment de les activitats d'intermediació que aquests organismes hagin de desenvolupar en els països d'origen dels menors, que s'atribueixen a l'Estat sense un títol competencial que l'habiliti, i, d'una altra, a les funcions de control, inspecció i seguiment que corresponen a les comunitats autònomes, és a dir, les que es projecten sobre les activitats d'aquestes mateixes entitats, quan es desenvolupen en el propi territori.

Per tant, ens trobem davant d'una previsió d'instruments de coordinació entre ambdues administracions que es fonamenta en la complementarietat d'un repartiment competencial que, com hem vist, atorga indegudament a l'Estat el seguiment i el control de les activitats que els organismes acreditats duguin a terme a l'exterior. Per tant, en la mesura que l'atribució esmentada, segons ja ha quedat argumentat, no pot trobar empara constitucional, tampoc el troba la previsió que les administracions públiques s'hagin de coordinar per evitar duplicitats o interferències en l'actuació de cadascuna en l'àmbit territorial corresponent, de manera que es produeix també una vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

f) En darrer lloc, pel que fa a l'apartat 9 del mateix article 7, el Govern es limita a dir que no sembla coherent amb el reconeixement a les comunitats autònomes de funcions de control i seguiment de les entitats col·laboradores, ni ajustat al sistema de distribució de competències, que la Llei prevegi que els organismes col·laboradors informin directament l'Administració estatal sobre la tramitació d'expedients d'adopció internacional, obviant la intervenció de les comunitats autònomes.

Sobre aquesta previsió normativa, hem de tenir present que, tal com estableix la LRJPAC, l'intercanvi d'informació esdevé condició inexcusable per articular el desenvolupament ordenat de l'activitat de les diverses administracions que projecten les seves competències sobre el mateix àmbit territorial, personal i, en ocasions, material. Aquest principi el concreta la lletra c de l'article 4 LRJPAC, que afirma que les administracions públiques han de «[f]acilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias».

En el mateix sentit, la jurisprudència constitucional ha avalat que s'hagi de facilitar aquest tipus d'informació entenent que l'Estat pot regular «instrumentos de mero conocimiento y análisis con el fin, no de constreñir indebidamente la capacidad autonómica de acción, sino de ayudar a un mejor diseño de las políticas públicas, proporcionando datos y valoraciones que la variedad de actores involucrados [...] puede tener en cuenta» (STC 138/2013, de 6 de juny, FJ 4).

Aplicant l'anterior doctrina, hem de concloure que l'apartat 9 de l'article 7 LAI no vulnera la Constitució, ja que, en referir-se a la transmissió d'una informació sobre la tramitació d'expedients d'adopció internacional amb finalitat estadística, no constreny la capacitat de la Generalitat per actuar en l'àmbit de la protecció de menors, és a dir, permet que l'Estat, a l'empara de la seva funció coordinadora, pugui fer un millor disseny de les polítiques públiques.

En acabat, la mateixa vulneració constitucional en què incorren els nous apartats 2, 4, 5, 6, 7 i 8 del present article 7 s'ha d'estendre també, per connexió, malgrat que no ha estat sol·licitat, a l'apartat 10, el qual estableix el següent:

«10. L'Administració General de l'Estat ha d'exercir les competències que preveuen els apartats 2, 4, 5, 6, 7 i 8 d'aquest article, en els termes i amb el procediment que es determinin per reglament.»

La remissió reglamentària per a la determinació dels termes i el procediment que han de regir l'exercici, per part de l'Administració de l'Estat, d'unes competències que, segons hem conclòs, no li corresponen, pateix del mateix vici d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que els preceptes legals en què se sustenta.



Conseqüentment, l'apartat vuit de l'article tercer de la Llei 26/2015, en la modificació que efectua de l'apartat 2 (primer par.); l'apartat 4, en l'incís «[a]quests professionals han de ser avaluats per l'Administració General de l'Estat, amb la informació prèvia de les entitats públiques»; l'apartat 5; l'apartat 6; l'apartat 7; l'apartat 8; i, per connexió, l'apartat 10 de l'article 7, com també l'apartat sis de l'article tercer, en el nou redactat que dona a la lletra j de l'apartat 1 de l'article 5, en l'incís «[i]nformar preceptivament a l'Administració General de l'Estat sobre», de la Llei 54/2007, no troben empara en la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE), ni tampoc en la legislació civil (art. 149.1.8 CE), i vulneren, per tant, les competències de la Generalitat en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

3. L'article tercer, apartat nou, de la Llei 26/2015, en la nova redacció que dona als apartats 1 i 2 de l'article 8, disposa el següent:

*«Article 8. Relació de les persones que s'ofereixen per a l'adopció i els organismes acreditats.*

1. Les persones que s'ofereixen per a l'adopció poden contractar els serveis d'intermediació de qualsevol organisme que estigui acreditat per l'Administració General de l'Estat.

2. [...]

El model bàsic de contracte l'han d'homologar prèviament l'Administració General de l'Estat i les entitats públiques, tal com es determini per reglament.

[...]»

A) La sol·licitud del Govern entén, d'una banda, que la referència que es fa al fet que els serveis d'intermediació s'han de contractar amb un organisme acreditat per l'Administració general de l'Estat és inconstitucional i vulnera l'article 166.3 EAC. I, de l'altra, considera que la voluntat del legislador d'atribuir a l'Administració estatal qualsevulla actuació que es projecti fora del territori de l'Estat, que és el criteri que inspira tota la modificació, en

aquest precepte arriba fins al punt d'atribuir a l'Administració estatal la funció d'homologar el model bàsic de contracte entre les persones que s'ofereixen per a l'adopció, amb la consegüent vulneració del mateix article 166.3 EAC.

B) Una vegada ha quedat fixat el posicionament del Govern, passarem a examinar els dos apartats qüestionats.

a) Començant per l'apartat 1, hem de dir que, havent conclòs que l'atribució de la funció d'acreditació que l'article 7.2 fa a l'Estat és inconstitucional, idèntic pronunciament hem de fer, sense que calgui cap més argumentació, en relació amb l'incís que estableix que els serveis d'intermediació es podran contractar amb qualsevol organisme que hagi estat acreditat «per l'Administració General de l'Estat».

b) Quant a l'examen de l'apartat 2, que preveu un model bàsic de contracte que ha de ser prèviament homologat no només per les entitats públiques competents (com establia el segon paràgraf de l'article 8.1 LAI, fins ara vigent), sinó també per l'Administració general de l'Estat, entenem que implica igualment l'assumpció per aquest darrer d'una competència que correspon estatutàriament a les comunitats autònomes, sense que pugui trobar empara en l'article 149.1.8 CE, que reserva a l'Estat la «legislació civil», a la qual es remet la disposició final quinzena, ni, menys encara, en la relativa a «relacions internacionals».

Malgrat que el contracte d'intermediació en adopció internacional es pot catalogar com a contracte de serveis pertanyent a l'àmbit del dret privat, el precepte que estem examinant no regula el règim jurídic obligacional del contracte, sinó que es limita, com també feia la legislació que ara es modifica (aleshores atribuïnt-la a l'entitat pública competent), a l'homologació administrativa dels models contractuals.

L'establiment de models i la seva homologació administrativa no afecta el règim substantiu del contracte ni, per tant, la seva validesa i eficàcia. Però és que, encara que s'arribés a considerar que té alguna mena de vinculació amb el dret contractual, el cert és que el requisit de l'homologació de cap manera pot afectar la competència estatal sobre les bases de les obligacions contractuals i, per tant, es tracta d'una funció que correspon en exclusiva a la Generalitat ex article 166.3 EAC. Així resulta també de la jurisprudència constitucional, ja que l'homologació de models contractuals no s'imisceix en allò que configura o defineix el contracte en qüestió, perquè no regula cap aspecte relatiu als drets i les obligacions de les parts en el marc de la relació jurídica privada (STC 157/2004, de 21 de setembre, FJ 11).

Per tot el que s'acaba de dir, l'apartat nou de l'article tercer de la Llei 26/2015, en la modificació que efectua de l'incís «per l'Administració General de l'Estat» de l'apartat 1 i de l'incís «l'Administració General de l'Estat i» del paràgraf segon de l'apartat 2 de l'article 8 de la Llei 54/2007, és inconstitucional i vulnera les competències de la Generalitat en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

4. Finalment, examinarem la disposició addicional tercera de la Llei 26/2015, apartat 1, que disposa el següent:

*«Disposició addicional tercera. Criteris comuns de cobertura, qualitat i accessibilitat.*

El Govern ha de promoure amb les comunitats autònomes l'establiment de criteris comuns i mínims estàndards de cobertura, qualitat i accessibilitat en l'aplicació d'aquesta Llei a tot el territori i, en tot cas, pel que fa a:

1. Composició, nombre i titulació dels equips professionals de l'entitat pública de protecció de menors competent territorialment que han d'intervenir en situacions com ara: risc i desemparament de menors, lliurament voluntari de la

guarda, programes per a la vida independent dels joves que estiguin sota una mesura de protecció, processos d'acolliment i adopció.

[...]»

A) L'òrgan sol·licitant es limita a afirmar que aquesta disposició podria vulnerar la competència de la Generalitat per a la regulació del règim de les institucions públiques de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

B) La simple lectura d'aquesta disposició, que cal advertir que no és aplicable a l'adopció internacional sinó a altres institucions de tutela dels menors, corrobora que haguem de descartar que pugui trobar empara competencial en la matèria «legislació civil» i també que afecti l'àmbit de les «relacions internacionals». Efectivament, sense que calgui cap mena d'esforç interpretatiu, és obvi que, pel seu contingut i la seva finalitat, promoure l'establiment d'aquests criteris comuns i estàndards respecte de la composició, el nombre i la titulació dels equips professionals, ni directament ni indirecta incideix en l'àmbit civil. És a dir, el fet que l'Estat amb les comunitats autònomes hagin de promoure l'harmonització en la composició dels equips de les entitats públiques, malgrat que estigui configurada com una obligació de foment («ha de promoure»), que no garanteix l'assoliment efectiu de l'esmentada pretensió uniformitzadora, topa frontalment amb l'article 166.3 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de protecció de menors.

De fet, la mateixa redacció del precepte examinat, que focalitza aquesta voluntat d'equiparació o d'igualació en els equips professionals que actuen en situacions de risc i desamparament de menors, lliurament voluntari de la guarda per part de l'entitat pública o programes per a la vida independent dels joves, encaixa, de forma gairebé literal, en la competència exclusiva de la Generalitat sobre protecció de menors, tal com la descriu l'article 166.3.a EAC.

Així, doncs, per bé que, segons expressa el preàmbul i ha quedat exposat en el fonament jurídic primer, la Llei pot pretendre, legítimament, erigir-se en «una referència per a les comunitats autònomes en el desplegament de la seva legislació respectiva en la matèria», això no es pot traduir, mimèticament, en facultar l'Administració de l'Estat per intervenir, activament, en el foment de la implementació d'una regulació uniforme a tot l'Estat en la matèria que ara ens ocupa (organització dels serveis de protecció de menors de les administracions territorials) i comprometre també les comunitats autònomes a promoure aquest objectiu, ja que l'Estat no disposa d'una competència substantiva que ho justifiqui.

En conclusió, l'apartat 1 de la disposició addicional tercera de la Llei 26/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.3 i .8 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

## CONCLUSIONS

**Primera.** L'apartat quatre de l'article tercer de la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència, en la redacció que dóna a l'apartat 1; l'apartat 3; els paràgrafs primer, segon, tercer i sisè de l'apartat 5, i l'apartat 6, de l'article 4 de la Llei 54/2007, de 28 de desembre, d'adopció internacional, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.3 i .8 CE.

*Adoptada per majoria de set vots a favor i un en contra.*

**Segona.** L'apartat sis de l'article tercer de la Llei 26/2015, en la redacció que dóna a la lletra *j* de l'apartat 1 de l'article 5, en l'incís «Informar preceptivament a l'Administració General de l'Estat sobre», de la Llei 54/2007, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.3 i .8 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

**Tercera.** L'apartat vuit de l'article tercer de la Llei 26/2015, en la redacció que dóna al primer paràgraf de l'apartat 2; l'apartat 4, en l'incís «Aquests professionals han de ser avaluats per l'Administració General de l'Estat, amb la informació prèvia de les entitats públiques»; l'apartat 5; l'apartat 6; l'apartat 7; l'apartat 8, i, per connexió, l'apartat 10 de l'article 7 de la Llei 54/2007, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.3 i .8 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

**Quarta.** L'apartat nou de l'article tercer de la Llei 26/2015, en la redacció que dóna a l'apartat 1, en l'incís «per l'Administració General de l'Estat», i al paràgraf segon de l'apartat 2, en l'incís «l'Administració General de l'Estat i», de l'article 8 de la Llei 54/2007, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.3 i .8 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

**Cinquena.** L'apartat 1 de la disposició addicional tercera de la Llei 26/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.3 i .8 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

**Sisena.** La resta de preceptes sol·licitats no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.