



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 3/2019, de 17 de juny,
sobre el Reial decret 165/2019, de 22 de març, pel qual s'aprova el
Reglament d'adopció internacional**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández i de la consellera Margarida Gil Domènech, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, sobre el Reial decret 165/2019, de 22 de març, pel qual s'aprova el Reglament d'adopció internacional (BOE núm. 81, de 4 d'abril de 2019).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 29 de maig de 2019 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del conseller d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, de 29 de maig (Reg. núm. E2019000242), pel qual, segons el que preveuen els articles 16.2.b i 23.g de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es comunicava al Consell l'acord del Govern, del dia 28 de maig de 2019, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels articles 5; 6; 7; 8.2, .3 i .4; 10; 11, i 12 a 39 del Reglament d'adopció internacional aprovat pel Reial decret 165/2019, de 22 de març, i de la disposició transitòria única i la disposició final primera d'aquest Reial decret 165/2019.

El Govern de la Generalitat, el dia 30 d'abril de 2019, va formular el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació a la norma esmentada, de conformitat amb l'article 31.2 LCGE. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

El sol·licitant demana el dictamen d'aquest Consell, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que es decidís plantejar un conflicte de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 30 de maig de 2019, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23.g, 24 i 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller senyor Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartat 4, i de l'article 35, apartat 1, del Reglament d'organització i funcionament del 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 norma sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 17 de juny de 2019 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 31.2 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'acaba d'indicar, el Govern ha sol·licitat el parer d'aquest Consell sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de determinats preceptes del Reial decret 165/2019, de 22 de març, pel qual s'aprova el Reglament d'adopció internacional (en endavant, RD 165/2019 o Reial decret), amb caràcter preceptiu i prèviament a la interposició d'un possible conflicte de competències davant del Tribunal Constitucional. Específicament, com es precisarà més endavant, se sol·licita dictamen en relació amb les disposicions transitòries única i final primera del Reial decret i respecte dels articles 5; 6; 7; 8.2, .3 i .4; 10; 11, i 12 a 39 del Reglament que aprova (en endavant, el Reglament).

A fi de delimitar l'objecte del nostre pronunciament, en aquest fonament jurídic exposarem, en primer lloc, el contingut i la finalitat principals del Reial

decret; en segon lloc, procedirem a la seva contextualització normativa inclosa la derivada del marc internacional i, a continuació, posarem de manifest molt succintament els dubtes que susciten al peticionari els preceptes anteriorment esmentats i els arguments que els fonamenten. Finalment, descriurem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar resposta adequada a la petició.

1. D'acord amb el seu preàmbul, el Reial decret té per objectiu efectuar el desplegament reglamentari dels aspectes que, d'acord amb la Llei 54/2007, de 28 de desembre, d'adopció internacional, en la redacció donada per la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència, ho requerien «per a l'exercici correcte de les noves competències conferides a l'Administració General de l'Estat», alhora que introdueix «altres qüestions que s'han considerat pertinents per a una seguretat jurídica més gran», com ara «la decisió única per a l'inici o la suspensió de la tramitació d'expedients d'adopció internacional amb els països d'origen» (par. segon). L'article 1 del Reglament concreta aquests aspectes en sis categories: a) la iniciació, la suspensió o la paràlització de la tramitació de les adopcions internacionals; b) l'establiment del nombre màxim d'expedients d'adopció internacional que s'ha de trametre a cada país d'origen i la seva distribució entre les entitats públiques i els organismes acreditats; c) el procediment per a l'acreditació dels organismes d'intermediació, l'eficàcia de l'acreditació i la seva retirada; d) el model bàsic de contracte entre els organismes acreditats i les persones que s'ofereixen per a l'adopció; e) el seguiment i el control de les activitats dels organismes acreditats, i f) la creació i la regulació del Registre nacional d'organismes acreditats d'adopció internacional i de reclamacions i incidències.

El Reial decret consta d'un únic article, que aprova el Reglament d'adopció internacional; una disposició addicional, referida al fet que les mesures que la norma inclou no poden comportar un increment de la despesa; una

disposició transitòria única en relació amb el procediment d'acreditació a seguir per als organismes que ja hagin estat acreditats per les entitats públiques en el moment de l'entrada en vigor del Reial decret; una disposició derogatòria de totes les disposicions del mateix rang o inferiors que s'hi oposin, i tres disposicions finals. La primera d'aquestes darreres conté els títols competencials a l'empara dels quals es dicta el Reial decret (el de relacions internacionals de l'article 149.1.3 CE i el de legislació civil de l'article 149.1.8 CE); la segona autoritza que es dictin totes les normes necessàries per a l'execució i el desplegament de la norma, incloses les referides al Registre nacional d'organismes acreditats d'adopció internacional i de reclamacions i incidències, i, a l'últim, la disposició final tercera fixa l'entrada en vigor del Reial decret al cap de tres mesos de la seva publicació al *Butlletí Oficial de l'Estat*.

Pel que fa al Reglament d'adopció internacional aprovat pel Reial decret, s'estructura en sis capítols dedicats als «aspectes essencials dels procediments relatius a l'adopció internacional, així com a la creació del Registre nacional d'organismes acreditats d'adopció internacional i de reclamacions i incidències» (par. quart del preàmbul del Reial decret). En concret, el capítol I (art. 1 a 5) es rubrica «Disposicions generals» i comprèn l'àmbit objectiu i subjectiu del Reglament, els principis generals d'actuació i les regles generals dels procediments i els acords bilaterals de caràcter administratiu en matèria d'adopció internacional.

El capítol II (art. 6 a 8), amb el títol «Inici, suspensió o paralització de la tramitació d'adopcions al país d'origen de les persones menors d'edat», es refereix als procediments que regulen aquestes actuacions. El capítol III (art. 9 a 11) es rubrica «Establiment i distribució del nombre màxim d'expedients d'adopció internacional que s'ha de trametre anualment a cada país d'origen» i fixa els criteris i el procediment per a l'establiment i els criteris i les condicions per a la distribució. El capítol IV (art. 12 a 16), sota el títol

«Organismes acreditats per a la intermediació en adopció internacional», regula el seu àmbit d'actuació, les funcions per a la intermediació en l'adopció internacional a l'Estat espanyol i als països d'origen, les seves obligacions i el règim econòmic i financer al qual estan subjectes.

El capítol V (art. 17 a 36), intitulat «Acreditació dels organismes», s'estructura en set seccions que comprenen els requisits per dur a terme l'esmentada acreditació (secció 1a – art. 17 a 20); el procediment a seguir (secció 2a – art. 21 a 25); l'eficàcia i la durada i la suspensió del lliurament de nous expedients (secció 3a – art. 26 i 27), i la retirada de l'acreditació i les obligacions dels organismes acreditats (secció 4a – art. 28 i 29). A continuació es regula la cooperació i fusió entre organismes acreditats (secció 5a – art. 30); el model bàsic de contracte entre els organismes acreditats i les persones que s'ofereixen per a l'adopció (secció 6a – art. 31 i 32), i el seguiment i control de les activitats dels organismes acreditats (secció 7a – art. 33 a 36).

Finalment, el capítol VI (art. 37 a 39) es dedica al «Registre nacional d'organismes acreditats d'adopció internacional i de reclamacions i incidències», du a terme la seva creació (art. 37) i regula les dues seccions que l'integren: la secció primera, el Registre d'organismes acreditats (art. 38), i la segona, el Registre de reclamacions i incidències (art. 39).

De la redacció mateixa del preàmbul del Reial decret i del contingut suara descrit es desprèn sense dificultat que aquesta norma se situa en la fase administrativa del procés d'adopció internacional, com veurem, i, per tant, s'allunya d'una regulació substantiva del vincle jurídic entre adoptant i adoptat que correspondria al dret civil en l'àmbit de la família.

2. Com s'acaba d'exposar, el Reial decret desenvolupa la Llei 54/2007, en la redacció donada per la Llei 26/2015. Per tant, aquesta disposició legislativa

constitueix l'element normatiu de referència a l'hora de contextualitzar la norma objecte de Dictamen.

Sobre la modificació operada per la Llei 26/2015 que va significar un canvi de model respecte del previst en la Llei 54/2007, vam tenir ocasió de pronunciar-nos en el Dictamen 15/2015, de 29 de setembre, sol·licitat pel Govern amb caràcter preceptiu per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat i que serà de contínua referència en aquest parer consultiu. Precisament sobre aquesta qüestió, els governs de la Generalitat i de l'Estat van obrir un procediment de negociació bilateral que va culminar amb l'Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat fet públic per mitjà de la Resolució EXI/1324/2016, de 20 de maig (DOGC núm. 7129, de 27 de maig de 2016), el qual va resoldre les discrepàncies manifestades d'acord amb els criteris interpretatius següents: que les modificacions introduïdes per l'article tercer en la Llei 54/2007 «s'aplicaran sense perjudici de les competències en aquest àmbit de les comunitats autònomes i de la col·laboració amb les mateixes, d'acord en tot cas amb els criteris establerts per la Jurisprudència Constitucional en relació amb els supòsits en què l'Estat exerceix la regulació i coordinació de l'acció exterior per evitar eventuais perjudicis sobre la direcció i posada en execució de la política exterior que correspon a l'Estat, d'acord amb el que disposen els articles 97 i 149.1.3 i .8 de la Constitució, sense perjudici del ple respecte de les competències de la Generalitat respecte del seu dret civil especial i del respecte a les competències de la Generalitat en matèria de protecció del menor (art. 129 i 166 EAC)». I que la disposició addicional tercera.1 s'ha d'interpretar en el sentit que, «d'acord amb el principi de col·laboració, les diferents administracions han de garantir l'aplicació del precepte en el marc de les respectives competències i de conformitat en tot cas amb l'ordre competencial vigent».

Quant al contingut d'ambdues lleis, pel que ara interessa, i reproduint el que vam dir en el nostre parer consultiu 15/2015, «la Llei 54/2007 [...] 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» (DCGE 15/2015, FJ 1).

Per la seva banda, la Llei 26/2015, d'acord amb l'exposició del seu preàmbul, i pel que fa a la modificació de la Llei 54/2007, determina com a competències de l'Administració general de l'Estat, per tal com afecten la política exterior, la decisió d'iniciar, suspendre o limitar la tramitació d'adopcions amb determinats països, com també l'acreditació dels organismes per actuar com a intermediaris en les adopcions internacionals, sens perjudici de «la necesaria intervención de las Entidades Públicas de las Comunidades Autónomas». Així mateix, tot i que es manté la competència autonòmica per al control, la inspecció i el seguiment dels organismes acreditats pel que fa a les actuacions en el seu territori, es preveu que l'Administració general de l'Estat sigui la competent per al control i el seguiment respecte de la intermediació que l'organisme acreditat du a terme a l'estranger (apt. IV, tercer par. del preàmbul, Llei 26/2015).

Seguint en l'àmbit normatiu estatal, en la mesura que regula l'acció exterior de l'Estat, ordena el seu servei exterior i, per tant, defineix la seva intervenció en l'àmbit internacional, podem esmentar la Llei 2/2014, de 25

de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat, dictada a l'empara dels articles 149.1.3 i 149.1.18 CE, així com l'article 97 CE, que «atorga al Govern, així mateix en exclusiva, la direcció de la política exterior» (apt. II preàmbul) i sobre la qual es va pronunciar aquest Consell en el DCGE 14/2014, de 17 de juny, i s'ha emès la Sentència 85/2016, de 28 de abril, dictada en ocasió del recurs d'inconstitucionalitat 7774-2014, interposat pel Govern de la Comunitat Autònoma de Canàries. En el mateix sentit, és de destacar la Llei 25/2014, de 27 de novembre, de tractats i altres acords internacionals, que té com a objecte regular la subscripció i aplicació per l'Estat dels tractats internacionals, els acords internacionals administratius i els acords internacionals no normatius, i que va ser objecte del DCGE 1/2015, de 27 de gener.

Si ens situem en l'àmbit internacional, deixant de banda l'instrument general per excel·lència en matèria de protecció del menor (Conveni sobre els drets de l'infant de 20 de novembre de 1989, ratificat per l'Estat espanyol mitjançant l'Instrument de ratificació de 30 de novembre de 1990 —BOE núm. 313, de 31 de desembre de 1990—), l'adopció internacional troba el seu marc principal en 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, que té un abast qualitatiu i quantitatiu de primer ordre (en la seva última actualització figuren 101 parts contractants), com ja vam posar de manifest en el DCGE 15/2015, té com a objecte l'establiment de garanties a fi que les adopcions internacionals s'efectuïn en l'interès superior de l'infant i en el respecte dels seus drets fonamentals, fixa els criteris que s'han de tenir en compte per considerar un menor com a adoptable i instaura un sistema de cooperació entre els estats contractants que respecti aquestes garanties i, per tant, previngui el rapte, la venda o el tràfic d'infants. El

sistema s'articula a través de l'actuació d'autoritats centrals en cadascun dels estats, conjuntament amb la resta d'autoritats competents i d'organismes acreditats. Respecte d'això, pel que fa a l'Estat espanyol, cal esmentar que la designació d'autoritats centrals present en l'Instrument de ratificació acabat de citar va ser actualitzada mitjançant la Resolució de 24 de maig de 1999, de la Secretaria General Tècnica, sobre l'aplicació de l'article 32 del Decret 801/1972, de 24 de març, relatiu a l'ordenació de l'activitat de l'Administració de l'Estat en matèria de tractats internacionals.

L'efecte més destacat de la regulació duta a terme pel Conveni és el reconeixement automàtic de les adopcions, de manera que aquelles que es certifiquen d'acord amb aquest instrument són reconegudes de ple dret per tots els estats contractants.

Igualment, 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 Espanya mitjançant l'Instrument de ratificació de 16 de juliol de 2010 (BOE núm. 167, de 13 de juliol de 2011). Aquest Conveni pretén completar el sistema de control i garanties en l'adopció previst pel Conveni de la Haia però, a diferència d'aquest últim, no estableix mecanismes de cooperació entre els estats sinó que opta per una unificació material, fixant normes sobre 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, que han d'incloure els ordenaments dels països signants.

Als tractats internacionals anteriors, cal afegir una prolífica pràctica convencional bilateral en matèria d'adopció internacional. Si ens centrem en aquells acords de data posterior al Conveni de la Haia, amb contingut divers però amb l'objectiu de concretar la col·laboració i facilitar el procediment d'adopció entre les parts signants, podem destacar, per exemple, 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). Així mateix, es troben en vigor altres acords que, tot i no estar publicats al BOE, concreten les relacions entre les parts signants com ara, sense ànim d'exhaustivitat, els signats amb Colòmbia i l'Equador.

Pel que fa al context normatiu català, amb caràcter general, podem fer menció de la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, que té per objecte la promoció del benestar personal i social dels infants i els adolescents i de les actuacions de prevenció, atenció, protecció i participació dirigides a aquestes persones a fi de garantir l'exercici de llurs drets, l'assumpció de llurs responsabilitats i l'assoliment de llur desenvolupament integral (art. 1). En concret, pel que ara ens ocupa, aquesta disposició legislativa preveu dins del catàleg d'infraccions i sancions les relatives a la matèria d'adopció internacional (art. 157 a 159).

Igualment, cal esmentar els articles 235-44 a 235-46 del Codi civil, incorporats per la Llei 25/2010, de 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família, i que 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). Per la seva banda, el Decret 2/1997, de 7 de gener, pel qual s'aprova el Reglament de protecció dels menors desemparats i de l'adopció, dedica el títol IV (art. 87 a 92) a la regulació dels aspectes relatius a la tramitació de l'adopció internacional. Així mateix, 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'àmbit d'actuació i el règim jurídic, l'acreditació, el règim de funcionament (obligacions i funcions) i el règim econòmic i financer de les entitats col·laboradores d'adopció internacional, així com la supervisió i el control d'aquestes entitats, el seu règim sancionador i el règim del seu personal. En exercici de la seva competència, la Generalitat ha dictat diverses resolucions per a la concessió d'acreditacions com a entitats col·laboradores, l'última de les quals, a títol d'exemple, és la Resolució TSF/1297/2017, de 6 de juny, per la qual s'aproven les bases i s'obre la convocatòria pública per a la concessió d'acreditacions com a entitats col·laboradores amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya en matèria d'adopció internacional a les Filipines, Colòmbia, Bolívia, la Xina, Sèrbia i Bulgària, que va ser resolta per la Resolució TSF/2493/2017, de 24 d'octubre.

Així mateix, la projecció exterior de la Generalitat es regula en la Llei 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, la qual, en la fase de projecte, va ser objecte d'examen en el DCGE 23/2014, de 13 de novembre, i posteriorment, ja com a Llei, de la STC 228/2016, de 22 de desembre, en virtut de la interposició pel president del Govern de l'Estat del recurs d'inconstitucionalitat 1442-2015.

3. Una vegada exposat el context normatiu en el qual s'insereix el Reial decret, indicarem breument els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que al·lega l'escrit del Govern, deixant per al fonament jurídic tercer el detall de la fonamentació sobre els preceptes concrets sol·licitats.

Després d'efectuar un excurs sobre el desapoderament successiu sofert per les competències autonòmiques en matèria d'adopció internacional derivat de l'*iter* normatiu estatal, el Govern, en el seu escrit, sosté que els títols competencials que cita el Reial decret (art. 149.1.8 i 149.1.3 CE) no poden emparar el seu contingut. El primer perquè la norma es refereix a la fase estrictament administrativa del procediment d'adopció internacional, la qual cosa exclou que es tracti d'una regulació del dret civil, i el segon perquè tampoc habilita l'Estat per substituir les comunitats autònomes en l'exercici de les seves funcions «encara que algunes d'aquestes funcions puguin tenir alguna incidència en la política exterior de l'Estat». Així, entén que no pot impedir a la Generalitat realitzar activitats pròpies de l'àmbit material de protecció de menors sobre el qual té la competència exclusiva ex article 166 EAC «simplement per la projecció exterior que comporta el fet que els menors siguin originaris d'un altre Estat», si bé «és admissible una certa capacitat d'actuació de l'Estat en allò que incideix a l'àmbit extern de l'adopció internacional, sempre que no comporti un desplaçament de l'actuació autonòmica».

En efecte, el Govern en el seu escrit considera que l'Estat pot adoptar instruments i tractats que incideixin en la regulació i l'actuació de la Generalitat en l'àmbit de l'adopció internacional però no es pot reservar funcions d'execució d'aquests instruments internacionals «més enllà de les que deriven de la funció de coordinació de l'acció exterior que el TC ha reconegut a l'Estat a fi d'evitar eventuais perjudicis sobre la direcció i execució de la política exterior».

Seguint l'anterior raonament, l'escrit del Govern qüestiona un conjunt de preceptes en la mesura que regulen la fase administrativa del procediment i assignen a òrgans administratius estatals una sèrie de funcions executives que no els pertocuen.

Així, com ja hem tingut ocasió d'indicar i per les raons que acabem d'exposar i que concretarem més extensament en el fonament jurídic tercer, l'escrit del Govern qüestiona els preceptes del Reglament (seguint la sistematització en blocs que efectua) següents: l'article 5 en relació amb la signatura d'acords bilaterals de caràcter administratiu en matèria d'adopció internacional; els articles 6, 7 i 8.2, .3 i .4, relatius a la determinació de l'inici, la suspensió o la paralització de la tramitació d'expedients d'adopció; els articles 10 i 11, pel que fa al procediment per a l'establiment del nombre màxim d'expedients que es poden tramitar anualment en cada país d'origen i els criteris per a la seva distribució. També, els articles 12 a 16, quant a la regulació dels organismes acreditats per a la intermediació; els articles 17 i 21 a 25, que tracten el procediment d'acreditació dels esmentats organismes, i els articles 18 a 20, que fixen els requisits generals i economicofinancers per a l'acreditació i els requisits del personal dels citats organismes a l'efecte de l'acreditació. En el mateix àmbit temàtic, també es critica la previsió d'un règim transitori respecte del procediment d'acreditació dels organismes que ja havien estat acreditats per les comunitats autònomes que configura la disposició transitòria única del Reial decret.

L'escrit del Govern també posa en qüestió els articles 26, 27, 28, 29 i 30 del Reglament en relació amb l'acreditació dels organismes d'intermediació (eficàcia, durada de l'acreditació i suspensió temporal del lliurament de nous expedients, com també retirada de l'acreditació i acords de cooperació i fusió entre organismes acreditats) i els articles 31 i 32, relatius a l'homologació i el model bàsic de contracte entre els organismes acreditats per a la intermediació i les persones que s'ofereixen per a l'adopció. Igualment, es

qüestionen els articles 33 a 36, en la regulació que efectuen del seguiment i control dels organismes acreditats, i els articles 37, 38 i 39, en les prescripcions sobre el Registre nacional d'organismes acreditats d'adopció internacional i de reclamacions i incidències. Finalment, amb suport en l'argumentació anterior, el Govern qüestiona la disposició final primera del Reial decret, en la mesura que els títols competencials que conté entén que no poden emparar els preceptes objecte de la sol·licitud.

4. A fi de donar resposta a la petició de dictamen, en el fonament jurídic següent ens referirem al marc constitucional i estatutari en matèria d'adopció internacional. 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 en matèria d'adopció internacional

1. L'examen de constitucionalitat i estatutarietat dels preceptes qüestionats del RD 165/2019 que han estat objecte de la sol·licitud de dictamen obliga, en primer lloc, a enquadrar-los en el marc competencial definit pel bloc de constitucionalitat delimitat per la Constitució i l'Estatut, a fi de determinar l'abast del títol competencial en què poden trobar empara.

La disposició final primera invoca com a títols competencials habilitants de la competència de l'Estat els articles 149.1.3 i 149.1.8 de la Constitució, relatius a la seva competència exclusiva en matèria de «relacions internacionals» i sobre «legislació civil», en aquest cas, «sense perjudici de la conservació, la modificació i el desplegament per part de les comunitats autònomes dels drets civils, forals o especials, allà on n'hi hagi».

Per la seva banda, la sol·licitud invoca les competències de la Generalitat sobre protecció de menors (art. 166 EAC) i dret civil propi (art. 129 EAC). En aquest sentit, i tal com ha quedat exposat en el fonament jurídic anterior, el Govern argumenta que l'Estat no pot emparar-se en els títols competencials que invoca. Pel que fa la competència sobre legislació civil, la regulació que estableix el RD 165/2019 es refereix a la fase estrictament administrativa del procediment d'adopció internacional. I, en allò que concerneix la competència estatal sobre relacions internacionals, sosté que aquest títol competencial tampoc habilita l'Estat per substituir les comunitats autònomes en l'exercici de les seves funcions, encara que —reconeix— algunes d'aquestes funcions puguin tenir alguna incidència en la política exterior de l'Estat.

A fi de delimitar correctament el marc competencial en què se situa el Reial decret objecte de dictamen, cal assenyalar que aquesta disposició reglamentària ha estat habilitada per la Llei 54/2007, en la redacció donada per la Llei 26/2015, que ja fou objecte del nostre parer consultiu, emès en el DCGE 15/2015. Ara, a través del RD 165/2019, s'aprova el Reglament d'adopció internacional, principalment per tal de desenvolupar l'exercici de les noves competències de l'Administració de l'Estat en les diverses fases del procediment d'adopció internacional dels menors estrangers.

2. Tot seguint la línia argumental exposada a l'esmentat DCGE 15/2015, a la qual ens remetem en allò que sigui essencial, podem afirmar que l'objecte i la finalitat de la matèria regulada pel Reial decret s'insereix de forma prevalent en l'àmbit de la competència de la Generalitat sobre protecció de menors (art. 166.3 EAC). Efectivament, així es desprèn del títol mateix del Reial decret, «pel qual s'aprova el Reglament d'adopció internacional», concebuda aquesta última com «una mesura de protecció dels menors que no poden trobar una família als seus països d'origen» (apt. II, par. tercer de l'exposició de motius de la Llei 54/2007), i del seu contingut, quan regula el

procediment i els subjectes que intervenen en el citat procés d'adopció. La competència referida és una competència exclusiva de la Generalitat, que comprèn «de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva» que li permet establir polítiques pròpies (art. 110.1 EAC) en matèria de protecció de menors, amb relació a la qual l'Estat no disposa de competències específiques. No obstant aquesta definició competencial, cal avançar, com així ho recorda la jurisprudència constitucional, que la qualificació funcional d'exclusiva d'una matèria competencial atribuïda pel respectiu Estatut a les comunitats autònomes no comporta un impediment absolut perquè l'Estat pugui incidir-hi en l'exercici d'altres títols competencials constitucionalment atribuïts (per totes, STC 18/2017, de 2 febrer, FJ 3, que reproduïx la STC 33/2014, de 27 de febrer, FJ 4).

Dit això, als efectes d'aquest Dictamen i d'acord amb el que vàrem manifestar amb relació al Dictamen sobre la Llei 26/2015, convé fer avinent, un cop més, que el règim competencial referit a la protecció de menors resulta especialment complex. En efecte, aquesta consideració ve motivada perquè de les diverses mesures de protecció es deriven règims jurídics diferents que afecten la matèria civil (guarda, tutela, acolliment, etc.). Però, així mateix, també presenta una notable dimensió que és pròpia del dret públic, a causa de l'atribució a l'Administració del disseny normatiu del sistema de protecció de menors. Una bona prova d'aquesta dimensió publicoadministrativa és la descripció material de la competència de protecció de menors continguda a l'article 166.3 EAC. Per tant, el règim competencial de la protecció de menors, com dèiem, es mostra complex i no és estrany que pugui afectar altres títols competencials.

Pel que ara interessa, el règim de l'adopció internacional presenta una configuració que comprèn una fase administrativa (preparació de l'adopció) i una fase judicial (decisió final sobre la seva constitució formal). A més, hi

intervenen normes de dret internacional privat i del dret intern que, en un estat compost com és Espanya, comporta la intervenció concorrent de l'Estat i de les comunitats autònomes.

A partir d'aquestes consideracions generals, en un terreny més concret i en vista del contingut del RD 165/2019, escau subratllar que el sistema organitzatiu de les adopcions internacionals és, essencialment, de naturalesa administrativa. I en aquest sistema desenvolupen un paper rellevant les entitats públiques tant en allò que es refereix a la determinació de la idoneïtat de les persones que s'ofereixen per a l'adopció internacional, com en la formulació de la proposta prèvia. Es tracta d'una interrelació entre l'àmbit públic i la iniciativa privada que està reconeguda pel Conveni de la Haia de 29 de maig de 1993.

A tall de recordatori, i tal com vàrem subratllar en el precitat DCGE 15/2015, des de l'Estatut de 1979 les actuacions administratives de protecció dels menors havien estat atribuïdes a la Generalitat. Per la seva banda, el legislador estatal, a través de la disposició addicional 1a de la Llei 21/1987, d'11 de novembre, de modificació del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil en matèria d'adopció, establí una equiparació entre els organismes de l'Estat i de les comunitats autònomes, a l'efecte d'atorgar l'habilitació com a institucions col·laboradores d'integració familiar a determinades persones jurídiques de naturalesa associativa o fundacional. Això, sens perjudici de la competència de l'Estat per a la determinació del dret conflictual que li atribueix l'article 149.1.8 CE.

A fi de completar aquest enquadrament competencial de la protecció de menors, cal també tenir en compte que el Conveni de la Haia dona cobertura al repartiment de competències entre l'autoritat estatal i les autonòmiques, en la mesura que es refereix específicament a estats políticament descentralitzats que, com l'espanyol, comprenen sistemes jurídics diferents

(art. 6.2). Així, l'Instrument de ratificació per Espanya de l'esmentat Conveni de 30 de juny de 1995 conté la designació de l'Administració de l'Estat per a la transmissió de comunicacions prevista al citat precepte i de les autoritats centrals que es corresponen amb les diverses comunitats autònomes («en el ámbito de su territorio y en relación a los residentes en el mismo»), territoris forals i ciutats autònomes, entre elles la Generalitat de Catalunya.

D'acord amb això anterior, el Conveni identifica expressament, d'entre les funcions atribuïdes a les autoritats centrals (art. 6 a 9, 14 a 22 i 33), aquelles que han d'exercir directament i que, per tant, són indelegables, que es concreten en: 1) una obligació de cooperació: «deberán cooperar entre ellas y promover una colaboración entre las Autoridades competentes de sus respectivos Estados para asegurar la protección de los niños y alcanzar los demás objetivos del Convenio» (art. 7.1); 2) una funció informativa: «[p]roporcionar información sobre la legislación de sus Estados en materia de adopción y otras informaciones generales, tales como estadísticas y formularios» (art. 7.2.a, així com: «[i]nformarse mutuamente sobre el funcionamiento del Convenio y, en la medida de lo posible, suprimir los obstáculos para su aplicación» (art. 7.2.b), i, finalment, 3) una funció de vigilància: «[t]oda Autoridad competente que constate que no se ha respetado o que existe un riesgo manifiesto de que no sea respetada alguna de las disposiciones del Convenio, informará inmediatamente a la Autoridad Central de su Estado. Dicha Autoridad Central tendrá la responsabilidad de asegurar que se toman las medidas adecuadas» (art. 33).

Al capdavall, sobre aquest enquadrament competencial de la matèria relativa a la protecció de menors, en general hom pot concloure que correspon a les comunitats autònomes la protecció dels menors i, particularment, els aspectes administratius de l'adopció internacional. Això dit, cal reiterar, com ha estat apuntat anteriorment, que el caràcter exclusiu atribuït per l'article 166.3 EAC no exclou l'aplicació d'altres competències de l'Estat que,

eventualment, puguin tenir incidència sobre l'esmentada competència de la Generalitat. Així ho ha entès el Tribunal Constitucional en pronunciar-se sobre el precitat precepte estatutari: «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 243/2004, de 2 de diciembre» (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 104).

3. D'acord amb aquesta interpretació jurisprudencial, la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de protecció de menors ex article 166.3 EAC s'haurà de posar en relació, si escau, amb els títols competencials que l'Estat invoca en favor seu a la disposició final primera del RD 165/2019 en matèria de legislació civil (art. 149.1.8 CE) i relacions internacionals (art. 149.1.3 CE), a fi d'examinar el seu abast efectiu sobre la regulació administrativa del sistema d'adopció internacional.

Dit això, però, als efectes d'aquest Dictamen, atès que, com ja hem fet avinent, la norma objecte del nostre parer té un contingut que s'emmarca exclusivament en la fase administrativa del procés d'adopció internacional, hem de descartar d'entrada l'aplicació del títol competencial ex article 149.1.8 CE com a habilitant de la norma i, per tant, dels preceptes qüestionats.

En conseqüència, passem a examinar la projecció del contingut d'aquests aspectes administratius del RD 165/2019 exclusivament sobre la competència estatal ex article 149.1.3 CE pel que fa a les relacions internacionals, que habilita el Govern de l'Estat per a la direcció de la política exterior (art. 97 CE), i la seva incidència en la competència exclusiva de la

Generalitat en matèria de protecció de menors, ex article 166.3 EAC, a fi de determinar en quina mesura aquesta es podria veure limitada.

Des d'una perspectiva general, cal subratllar que, amb relació a la competència estatal sobre relacions internacionals, constitueix una interpretació consolidada que la titularitat estatal en aquesta matèria no exclou l'activitat d'acció exterior que estigui vinculada a la projecció supraestatal de les competències respectives de la Generalitat (art. 193.2 EAC) com ho és, pel que ara interessa, l'exercici de les accions conduents a possibilitar i fer efectiva l'adopció de menors quan aquests són originaris d'un altre Estat. Així, cal retenir la reiterada jurisprudència constitucional fixada a la STC 165/1994, de 26 de maig (FJ 5), segons la qual la matèria «relacions internacionals» no es pot identificar amb qualsevol tipus d'activitat d'abast o projecció exterior i, per tant, que no es pot subsumir en aquesta competència «toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». En conseqüència, la dimensió externa d'un assumpte no pot servir per dur a terme una interpretació expansiva de l'article 149.1.3 CE (STC 46/2015, de 5 de març, FJ 4). En un sentit idèntic d'evitar una concepció maximalista o omnímoda de la competència estatal sobre relacions internacionals s'ha expressat la nostra doctrina consultiva en els DCGE 14/2014, de 17 de juny (FJ 4); 23/2014 (FJ 2), o 15/2015 (FJ 2).

D'altra banda, des de la STC 165/1994, suara citada (FJ 6), la doctrina constitucional també s'ha mantingut inalterada (entre d'altres, STC 80/2012, de 18 d'abril, 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, quan considera que les activitats que poden realitzar s'ha d'entendre 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 obligacions immediates y actuals frente a poderes públics estrangers, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales» (STC 46/2015, FJ 4). A més, als efectes d'aquest Dictamen, també haurem de fer especial esment de la STC 228/2016, ja referenciada en el fonament jurídic primer.

Finalment, d'acord amb el que vàrem mantenir en el nostre DCGE 1/2015 (FJ 2), les matèries afectades tant pel que fa a l'execució d'un tractat internacional com si es tracta de 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 la regulació dels diferents acords internacionals per part de qui correspongui». Tot i que no constitueix un títol competencial, així queda previst a l'article 196.4 EAC, que 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 conseqüència, el marge de què disposa la Generalitat per desplegar la seva acció exterior resta vinculat a la naturalesa material i funcional de la competència que estigui en disposició de dur a terme d'acord amb el bloc de la constitucionalitat. I, per tant, l'execució dels tractats en matèria d'adopció internacional li correspon també perquè té atribuïda funcionalment la competència en l'àmbit de la protecció de menors.

4. A l'últim, a més del que acabem d'exposar, i respecte de la delimitació i l'abast de les actuacions de les comunitats autònomes que ultrapassin el territori de l'Estat, cal aprofundir en l'examen de l'acció exterior de la Generalitat en relació amb l'acció exterior i la facultat de coordinació que pugui correspondre l'Estat.

Sobre aquest particular, cal reprendre la interpretació continguda en el *leading case* que constitueix la STC 165/1994 (FJ 6), abans citada. Així, respecte de l'acció exterior de les comunitats autònomes, convé subratllar que el Tribunal tampoc ha exclòs un cert nivell d'intervenció de l'Estat a través de mesures de regulació i coordinació, a fi d'evitar possibles perjudicis sobre la direcció de la política exterior. En el mateix sentit: STC 31/2010, FJ 125; 80/2012, FJ 4, i 110/2012, de 23 de maig, FJ 3.

La coordinació ha de ser entesa com a fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica de determinats aspectes i l'actuació conjunta de les autoritats estatals i comunitàries en l'exercici de llurs competències (STC 144/1985, de 25 d'octubre, FJ 4). En aquest sentit, conceptualment, les facultats de coordinació comporten una posició de superioritat que, com a tal, no pot alterar l'exercici de les competències pròpies de la comunitat autònoma (STC 109/1998, de 21 de maig, FJ 13). Altrament dit, la facultat de coordinació no atorga al seu titular competències de què no disposi (STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 8).

De forma més específica, la coordinació comporta l'exigència de l'adopció de mesures necessàries i suficients per aconseguir la integració de les parts en un conjunt unitari (STC 11/1984, de 2 de febrer, FJ 6). Així mateix, amb caràcter general, la coordinació no impedeix l'adopció de mesures estatals de coordinació preventiva que estableixin sistemes de relació entre les diverses administracions (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 14). Finalment, admet 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, i 223/2012, de 29 de novembre, FJ 9).

A partir de la premissa per la qual l'Estat, en la funció de coordinació, pot adoptar aquesta mena de mesures que acabem d'exposar, caldrà retenir la

incidència i l'abast que pugui tenir la seva acció exterior quan concorri simultàniament amb la que desplegui la Generalitat quan desenvolupi les seves competències reconegudes per la Constitució i l'Estatut.

Sobre aquest aspecte, i amb motiu del nostre DCGE 14/2014, relatiu a la Llei 2/2014, de l'acció i del servei exterior de l'Estat (FJ 3), que ulteriorment vàrem reiterar en el DGCE 15/2015 (FJ 2), i específicament respecte a l'abast del concepte de «política exterior», vàrem interpretar que la capacitat que aquesta Llei estableix perquè l'Estat fixi «directrius, fins i objectius», tot i el seu caràcter genèric, descarta la intervenció de l'Administració estatal mitjançant potestats decisòries concretes en sectors materials de competència autonòmica, com ara el procediment administratiu de tramitació de l'adopció internacional.

Més recentment, la precitada STC 228/2016 (FJ 4), relativa a la Llei del Parlament de Catalunya 16/2014, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, que recull els criteris continguts a la STC 85/2016 (aquesta última referida a la Llei 2/2014, de l'acció i del servei exterior de l'Estat), ha establert la interpretació segons la qual l'acció i el servei exterior de l'Estat es fonamenten en la premissa que les comunitats autònomes poden actuar a l'exterior però de forma coordinada, a fi de garantir els objectius de la política exterior que han de ser preservats. Ho fa en els termes següents: «"[s]i la fijación de directrices y objetivos es consustancial a cualesquiera tareas de dirección y coordinación, máximo en un Estado compuesto como es el nuestro, ello es aplicable, incluso con mayor intensidad, en el ámbito de la acción exterior del Estado, en el que se ha de combinar la competencia exclusiva que el mismo ostenta en materia de relaciones internacionales ex art. 149.1.3 CE [...] con la existencia, que hemos reconocido, de una multiplicidad de sujetos habilitados para realizar, en el ejercicio de sus competencias, actuaciones con proyección internacional" (STC 85/2016, FJ 4)».

Ultra això, cal afegir que, si bé entenem que la coordinació no pot incloure per definició un control preventiu que suposi una tutela en l'àmbit competencial propi de les comunitats autònomes, com vàrem dir en el DCGE 1/2015, això no és obstacle «perquè pugui tenir sentit el deure de les comunitats de sotmetre's a un informe previ, a parer de la jurisprudència constitucional, si l'Estat disposa de títol competencial per fer-ho (per exemple, l'Estat pot dictar-lo perquè pot emetre la legislació bàsica, STC 104/2013, de 25 d'abril, FJ 8). En el mateix sentit, aquest tipus d'informe suposa un mecanisme raonable de col·laboració quan es troben implicades les competències i interessos de l'Estat i els de les comunitats autònomes (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 65)» (FJ 2).

D'acord, doncs, amb el marc competencial i els paràmetres interpretatius que acabem de fixar, tot seguit procedirem a l'examen de la seva projecció sobre els preceptes que han estat objecte de la sol·licitud.

Tercer. L'examen de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes sol·licitats

Abans de dur a terme l'examen de constitucionalitat i estatutarietat dels preceptes sol·licitats, i amb caràcter introductor, considerem adient fer dues consideracions prèvies. La primera versa sobre el contingut del RD 165/2019 objecte del Dictamen; la segona concerneix la manera en què tractarem la sol·licitud formulada pel Govern.

Respecte de la primera, hem de constatar que l'extensa i precisa regulació prescrita per aquesta disposició reglamentària aprovada pel Govern de l'Estat ens permet afirmar que, com vàrem expressar en el nostre DCGE 15/2015, principalment configura un model sobre la regulació de la fase administrativa

del procediment d'adopció internacional que fa abstracció de les funcions atribuïdes a les comunitats autònomes en qualitat d'autoritats centrals, segons preveu l'Instrument de ratificació del Conveni de la Haia de 29 de maig de 1993. En aquest sentit, el seu contingut configura una regulació del procediment d'adopció internacional caracteritzada per una inadequada identificació de les funcions de coordinació que corresponen a l'Estat respecte de les actuacions amb transcendència exterior de les comunitats autònomes relatives a la matèria de protecció de menors, amb l'assumpció de les funcions que corresponen a la Generalitat en l'exercici de les seves competències ex article 166.3 EAC. L'efecte d'aquesta identificació entre coordinació, d'una banda, i l'exercici de la funció de la competència, de l'altra, comporta un desplaçament en favor de l'Estat de la competència de la Generalitat sobre protecció de menors. I, de la mateixa manera que va ocórrer amb la Llei 26/2015, com vàrem posar de manifest en el DCGE 15/2015, la centralització de funcions s'ha fet sense merèixer cap esforç justificatiu per part de la norma que no sigui, en aquest cas, la simple referència a l'afectació de la política exterior, el desplegament de la llei estatal o la seguretat jurídica que s'esmenta en el preàmbul (par. segon i sisè).

Pel que fa la segona consideració, atès el contingut en bona part de caràcter genèric de la sol·licitud del Govern, centrarem el nostre parer consultiu en els preceptes respecte dels quals manifesta de forma substantiva el seu retret d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat, prenent com a referència per articular la nostra resposta la motivació específica de l'escrit presentat pel Govern. I, en aquest sentit i com a criteri general, el nostre parer consultiu anirà adreçat, quan escaigui, a examinar la incidència en les competències de la Generalitat que comporti no solament l'atribució a un òrgan estatal de l'exercici de determinades funcions sinó també de certs aspectes de la regulació normativa continguda en el RD 165/2019 i en el Reglament que aprova.

Això dit, per dur a terme l'examen dels preceptes del RD 165/2019 sol·licitats, aplicarem el marc constitucional i estatutari que hem exposat en el fonament jurídic segon als articles i les disposicions sobre els quals es demana el nostre parer consultiu. A aquest efecte, agruparem els diferents preceptes atenent un criteri de contingut material, coincident en gran mesura amb la sistemàtica seguida pel peticionari en el seu escrit. Per a cada grup de preceptes, descriurem, en primer lloc, el seu contingut i, a continuació, resumirem els motius en què el Govern fonamenta els seus dubtes. Finalment, aplicarem el cànon de constitucionalitat i estatutarietat descrit en el fonament anterior.

1. L'article 5 del Reglament («Acords bilaterals de caràcter administratiu en matèria d'adopció internacional») atribueix a la persona titular del Ministeri de Sanitat, Consum i Benestar Social la facultat de signar acords bilaterals de caràcter administratiu per afavorir les relacions recíproques amb els països d'origen la normativa dels quals ho exigeixi i amb aquells altres amb els quals es consideri convenient disposar d'aquest instrument, de conformitat amb l'article 39.2 del 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.

A parer del Govern, l'atribució en exclusiva d'aquesta funció «nega la facultat autonòmica per a subscriure aquests acords quan el seu àmbit objectiu incideixi en l'exercici de la competència autonòmica en matèria d'adopció i la seva celebració estigui prevista en el tractat que l'acord executi o concreti», funció que la Llei 25/2014, de tractats i altres acords internacionals reconeix a les comunitats autònomes. Així, entén que l'article 5 excedeix l'àmbit de la coordinació que el Tribunal Constitucional ha reconegut a l'Estat en matèria de relacions internacionals i vulnera la competència de la Generalitat en matèria de protecció de menors.

L'article 39.2 del Conveni al qual es refereix l'article analitzat del Reglament disposa que un Estat contractant pot concloure amb un o més estats contractants acords per afavorir l'aplicació de l'esmentat Conveni en les seves relacions recíproques.

Pel que fa a la Llei 25/2014, citada pel peticionari, defineix l'acord internacional administratiu com aquell acord de caràcter internacional no constitutiu de tractat que subscriuen òrgans, organismes o ens d'un subjecte de dret internacional competents per raó de la matèria, la subscripció del qual està prevista en el tractat que executa o concreta, el contingut habitual del qual és de naturalesa tècnica sigui quina en sigui la denominació i que es regeix pel dret internacional (art. 2.b).

En primer lloc, centrarem la nostra atenció en el primer paràgraf de l'article 5, en allò que es refereix a la firma d'acords bilaterals de caràcter administratiu.

L'examen de constitucionalitat i estatutarietat d'aquest precepte obliga a prendre com a referència normativa les previsions de l'enquadrament competencial establertes pel bloc de la constitucionalitat que hem exposat en el fonament anterior, però també obliga a la remissió al que prescriu el precitat Instrument de ratificació del Conveni de la Haia i, de forma complementària, al que estableix la Llei 25/2014. Així, en el marc competencial relatiu a l'adopció internacional com a part integrant de la matèria protecció de menors, i com hem assenyalat anteriorment, el dit Instrument, d'acord amb l'article 6.2 del Conveni i de forma coherent amb el caràcter políticament descentralitzat de l'Estat, designa les autoritats centrals, entre les quals figura la Generalitat de Catalunya.

Per la seva banda, la Llei 25/2014, entre altres aspectes, regula el règim jurídic dels tractats internacionals (títol II), dels acords internacionals administratius (títol III) i dels acords internacionals no normatius (títol IV). Respecte dels que corresponen a la segona categoria, l'article 52.1 de la mateixa Llei reconeix expressament la capacitat de les comunitats autònomes de subscriure acords internacionals administratius «en execució i concreció d'un tractat internacional quan tinguin per àmbit matèries pròpies de la seva competència i amb subjecció al que disposi el mateix tractat internacional».

Doncs bé, i com hem assenyalat en el fonament anterior, la finalitat de la matèria regulada pel Reial decret s'insereix de forma prevalent en l'àmbit de la competència de la Generalitat sobre protecció de menors (art. 166.3 EAC). Aquesta és una competència exclusiva de la Generalitat. No obstant això, com així ho recorda la jurisprudència constitucional, la qualificació funcional d'exclusiva d'una matèria competencial atribuïda pel respectiu Estatut a les comunitats autònomes no comporta un impediment absolut perquè l'Estat pugui incidir-hi en l'exercici d'altres títols competencials constitucionalment atribuïts (per totes, STC 18/2017, FJ 3, que reproduïx la STC 33/2014, de 27 de febrer, FJ 4). En el cas que ens ocupa, i com ja hem posat en relleu anteriorment, la competència *ex* article 149.1.3 CE ha de ser tinguda en compte, atesa la dimensió *ad extra* de la regulació de l'adopció internacional.

Això dit, cal subratllar que, en relació amb l'abast d'aquest títol competencial, la interpretació jurisprudencial consolidada afirma que la titularitat estatal en aquesta matèria no exclou l'activitat d'acció exterior que estigui vinculada a la projecció supraestatal de les competències respectives de la Generalitat (art. 193.2 EAC) com ho és, pel que ara interessa, l'exercici de les accions derivades de l'adopció de menors quan aquests són originaris d'un altre Estat. En el mateix sentit fixat per aquesta jurisprudència, la matèria «relacions internacionals» no es pot identificar amb qualsevol tipus

d'activitat d'abast o projecció exterior i, per tant, no es pot subsumir en aquesta competència «toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 165/1994, FJ 5). Més encara, la dimensió externa d'un assumpte no pot servir per dur a terme una interpretació expansiva de l'article 149.1.3 CE (STC 46/2015, FJ 4). En un sentit idèntic d'evitar una concepció maximalista o omnímoda de la competència estatal sobre relacions internacionals, cal evocar la nostra doctrina consultiva (per tots, DCGE 15/2015, FJ 2).

En concret, pel que fa a la possibilitat de signar acords administratius, cal afegir també, tal com exposàvem en el DCGE 15/2015, recollint la doctrina del DCGE 1/2015, de 27 de gener (FJ 2), que «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, han de permetre l'execució dels diferents acords internacionals per part de qui correspongui». Per tant, en virtut de l'article 149.1.3 CE, l'Estat no pot estendre el seu àmbit competencial a qualsevol 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) (FJ 2).

Així queda recollit explícitament en 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.

D'acord, doncs, amb el bloc de la constitucionalitat, la Generalitat disposa de la competència sobre protecció de menors ex article 166.3 EAC i, a més, està facultada per executar les obligacions derivades del Conveni de la Haia ex article 196.4 EAC, com també, en els termes establerts per l'Instrument de ratificació, té la condició d'autoritat central; en conseqüència, aquest estatus l'habilita per signar acords internacionals administratius en aquesta matèria, tal com es troben configurats a l'article 52.1 de la Llei 25/2014.

En tot cas, de la lògica que deriva del contingut del Conveni de la Haia, l'habilitació de què disposa la Generalitat per firmar aquesta mena d'acords impedeix que pugui actuar unilateralment. Com hem avançat anteriorment, entre altres funcions, el Conveni identifica expressament, d'entre les funcions atribuïdes a les autoritats centrals, per exemple, les obligacions de cooperar entre elles i amb les autoritats competents dels seus respectius estats per assegurar la protecció dels infants i assolir la resta d'objectius del Conveni (art. 7.1) o de proveir d'informació sobre la legislació de l'Estat en matèria d'adopció i d'altres informacions generals, com ara estadístiques i formularis, així com sobre el funcionament del Conveni (art. 7.2).

A l'últim, no hi pot haver dubte que els acords relatius a adopcions internacionals que la Generalitat firmi en l'exercici de la seva competència en matèria de protecció de menors tenen un límit infranquejable que no és cap altre que l'impediment de contraure obligacions internacionals respecte d'estats estrangers (STC 165/1994, FJ 4), que és una atribució que únicament correspon a l'Estat com a subjecte únic de dret internacional i titular de la competència en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE).

Per concloure, en els termes que acabem d'exposar, atès que atribueix en exclusiva a la persona titular del Ministeri de Sanitat, Consum i Benestar

Social la firma d'acords bilaterals administratius en matèria d'adopció internacional, el primer paràgraf de l'article 5 vulnera la competència de la Generalitat ex article 166.3 EAC i no troba empara a l'article 149.1.3 CE.

En segon lloc, passem a examinar el contingut del paràgraf segon de l'article 5, que estableix amb caràcter previ a la firma dels acords internacionals administratius la sol·licitud d'un informe al Ministeri d'Afers Exteriors, Unió Europea i Cooperació «d'acord amb el que disposa l'article 39 de la Llei 25/2014, de 27 de novembre, de tractats i altres acords internacionals».

Sobre la remissió que fa aquest precepte a l'article 39 de la Llei 25/2014 s'ha d'interpretar que la sol·licitud d'informe s'entén referida exclusivament a la signatura dels esmentats acords de titularitat estatal per l'òrgan de l'Administració general de l'Estat previst en el primer paràgraf del precepte. Això és així perquè la mateixa Llei 25/2014, en els articles 52.3 i 53.3, regula sengles informes de contingut semblant quan són les comunitats autònomes les que celebren els projectes d'acords internacionals administratius o no normatius, respectivament.

Certament, en un sentit abstracte, i en l'àmbit que ens ocupa, no hi hauria objeccions d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat a exigir un informe estatal de tipus preceptiu prèviament a la subscripció d'un acord internacional administratiu per part d'una comunitat autònoma a l'empara de la facultat de coordinació de l'acció exterior de l'Estat, d'acord amb la doctrina constitucional (en aquest sentit es pronuncia la STC 228/2016, FJ 4, en relació amb els articles 52.3 i 53.3 de la Llei 25/2014) i la nostra doctrina consultiva (DCGE 1/2015, FJ 3, sobre els mateixos preceptes). Ara bé, l'informe que s'exigeix al paràgraf segon de l'article 5 del Reglament, precisament per la remissió que fa a l'article 39 de la Llei 25/2014, confirma que no som davant d'un tràmit del procediment d'elaboració d'acords de caràcter administratiu competència de les comunitats autònomes (art. 52.3

Llei 25/2014) sinó de competència estatal i, per tant, lligat indissolublement amb el primer paràgraf de l'article, de manera que hem d'arribar a la mateixa conclusió de vulneració de competències assenyalada per a aquest.

Per tant, en la mesura que l'article 5 del Reglament atribueix a l'Estat la competència per signar acords administratius i exclou que la Generalitat pugui fer ús d'aquesta atribució en l'exercici de la seva competència sobre protecció de menors, vulnera la competència de la Generalitat de l'article 166.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.3 CE.

2. Els articles 6, 7 i 8 del Reglament regulen els procediments d'inici i de suspensió o paralització d'expedients d'adopció de les persones menors d'edat amb un país determinat.

Els articles ara examinats atribueixen a la Direcció General de Serveis per a les Famílies i la Infància (en endavant, la Direcció General) la determinació de l'inici, la suspensió o paralització de la tramitació dels expedients d'adopció amb un país determinat, amb la consulta prèvia a les administracions o entitats públiques que tinguin atribuïdes funcions en matèria d'adopció internacional (en endavant, les entitats públiques), en el cas del procediment d'inici de la tramitació (art. 6.1), o a la Comissió Delegada de Serveis Socials del Consell Territorial de Serveis Socials i del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (en endavant, la Comissió Delegada), en el cas del procediment de suspensió o paralització (art. 7.1), i, en ambdós procediments, amb l'informe preceptiu del Ministeri d'Afers Exteriors, Unió Europea i Cooperació (art. 6.1 i 7.1), juntament amb l'informe dels organismes acreditats en el país corresponent en el cas del procediment de suspensió o paralització (art. 7.1). En determinades circumstàncies excepcionals, s'admet la suspensió de les adopcions de manera cautelar i temporal per part de la Direcció General (art. 7.2).

Adicionalment, en el marc d'aquests procediments, es reconeix a la Direcció General la facultat de sol·licitar informació dels organismes acreditats sobre el país en qüestió per iniciar la tramitació d'expedients i de tercers països que hagin iniciat, suspès o paralitzat la tramitació amb el país esmentat, de l'Oficina Permanent de la Conferència de la Haia de Dret Internacional Privat (en endavant, l'Oficina Permanent), de qualssevol organismes nacionals i internacionals públics o privats i, si s'escau, de les associacions representatives de famílies adoptives al país corresponent (art. 6.2 i 7.1, segon par.).

La decisió sobre quins països estan inclosos en cada moment en les circumstàncies impeditives per tramitar oferiments per a l'adopció de menors nacionals d'un altre país o amb la residència habitual en un altre Estat establertes en l'article 4.2 de la Llei 54/2007, a les quals es remet l'apartat primer de l'article 8 del Reglament, correspon també a la Direcció General, amb la consulta prèvia a les entitats públiques competents, a l'efecte de resoldre sobre la procedència de l'inici, la suspensió o la paralització de la tramitació d'adopcions en aquests estats (art. 8.2). Les resolucions de la Direcció General s'han de notificar al Ministeri d'Afers Exteriors, Unió Europea i Cooperació, a les entitats públiques i als organismes acreditats afectats (art. 8.3) i s'han de publicar en el *Butlletí Oficial de l'Estat* i en la web del Ministeri de Sanitat, Consum i Benestar Social (art. 8.4).

L'òrgan sol·licitant basa els seus dubtes de constitucionalitat i estatutarietat sobre els precitats articles del Reglament en el fet que reserven a un òrgan estatal funcions de caràcter executiu fonamentades en la protecció del menor malgrat que l'Estat no disposa de competència en aquest àmbit material. Aquesta regulació segueix el canvi de model operat per la Llei 26/2015, que va modificar la Llei 54/2007, la qual contenia, segons el Govern, una regulació respectuosa amb les competències autonòmiques en matèria de protecció de menors.

Tot i admetre que la dimensió internacional de la decisió sobre l'inici o la continuació de la tramitació d'expedients d'adopció en un país concret i la necessitat de corregir o evitar deficiències en l'aplicació de les circumstàncies perjudicials per a la política exterior estatal poden justificar la necessitat d'establir un mecanisme de coordinació, el peticionari afirma que no pot emparar l'atribució directa de la facultat decisòria a l'Estat «i menys sense preveure un mecanisme adequat de participació de les Comunitats Autònomes», atès que «relega l'actuació autonòmica a un simple tràmit de consulta», vulnerant la competència de la Generalitat en matèria de protecció de menors.

Els preceptes reglamentaris esmentats tenen el seu origen en els apartats 1, 3 i 6 de l'article 4 de la Llei 54/2007, segons la redacció que resulta de l'apartat quart de l'article 3 de la Llei 26/2015, els quals van ser analitzats en el DCGE 15/2015, la doctrina del qual recollirem, pel que ara interessa, en aquest fonament.

D'acord amb els criteris exposats a l'inici d'aquest fonament jurídic, centrarem l'atenció en l'article 6 (sobre el procediment d'inici d'expedients d'adopció), apartat 1, primer paràgraf, i apartat 2; l'article 7 (sobre el procediment de suspensió o paralització dels expedients d'adopció), apartats 1 i 2, i l'article 8 (sobre regles comunes als procediments d'inici i suspensió o paralització d'expedients), apartats 2 i 3. En tots ells s'atribueixen funcions a un òrgan de l'Estat: la Direcció General de Serveis per a les Famílies i la Infància. Per tant, no entrem a examinar l'article 8.4 en tant que la sol·licitud no ha argumentat específicament el seu qüestionament.

Cal subratllar que es tracta d'una regulació que s'insereix en la fase administrativa de les adopcions internacionals, que s'emmarca en l'àmbit competencial de la protecció de menors que correspon a la Generalitat (art.

166.3 EAC). En efecte, el sistema organitzatiu que configuren les adopcions internacionals presenta un caràcter essencialment administratiu, en el qual les entitats públiques que disposen de la competència tenen una posició de rellevància.

Sobre aquest particular, en el precitat DCGE 15/2015 vàrem recordar que des de l'Estatut de 1979 les actuacions administratives de protecció dels menors havien estat atribuïdes a la Generalitat. A més, el legislador estatal —com ja dèiem abans—, a través de la disposició addicional 1a de la Llei 21/1987, de modificació del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil en matèria d'adopció establí una equiparació entre els organismes de l'Estat i de les comunitats autònomes, a l'efecte d'atorgar-los l'habilitació com a institucions col·laboradores d'integració familiar. Certament, que això fos així en el passat, òbviament, no és obstacle perquè el legislador del futur pugui modificar les seves previsions reguladores sobre la mateixa matèria. La llei antiga no pot ser paràmetre de constitucionalitat de la llei nova (per totes, STC 233/2015, de 5 de novembre). La qüestió però, és si aquesta última respecta o no el bloc de la constitucionalitat.

Per allò que interessa en aquest cas, el cert és que, tot i disposar la Generalitat de la competència sobre protecció de menors (art. 166.3 EAC), en els preceptes precitats el Reglament d'adopció internacional atribueix la competència a l'Administració de l'Estat a través de la dita Direcció General.

Tanmateix, atesa la dimensió *ad extra* que presenta la regulació del sistema d'adopció internacional, es podria considerar que l'Estat estaria habilitat per intervenir sobre aquesta matèria. Però, tot i la seva incidència internacional i l'eventual afectació a la política exterior, el sistema regulador de l'adopció internacional no pot qualificar-se de matèria pròpia de les relacions internacionals (DCGE 15/2015, FJ 3.1.B.a). Altra cosa és que la regulació de les adopcions internacionals pugui afectar la mateixa acció exterior de l'Estat

i que, per aquesta raó i com hem assenyalat anteriorment, aquest pugui intervenir a través de la funció de coordinació (per totes, STC 111/2012, de 24 de maig, i 223/2012, de 23 de novembre).

Sobre aquest aspecte, convé evocar aquí que en els nostres DCGE 14/2014, FJ 3, i DGCE 15/2015, FJ 2, i específicament respecte a l'abast del concepte de «política exterior», vàrem interpretar que la capacitat que la Llei 2/2014, d'acció i del servei exterior de l'Estat estableix perquè aquest fixi «directrius, finalitats i objectius», tot i el seu caràcter genèric, descarta la intervenció de l'Administració estatal mitjançant potestats decisòries concretes en sectors materials de competència autonòmica, com ara el procediment administratiu de tramitació de l'adopció internacional.

Així, podem avançar que el fet que l'Estat pugui intervenir a través de l'instrument de la funció de coordinació no permet que sigui un òrgan adscrit a la seva Administració pública, en aquest cas la dita Direcció General, qui exerceixi les funcions executives previstes a l'article 6, apartat 1, primer paràgraf, i apartat 2; a l'article 7, apartats 1 i 2, i a l'article 8, apartats 2 i 3, com tot seguit examinarem.

L'article 6, apartat 1, primer paràgraf, i l'article 7, apartat 1, paràgraf primer, i apartat 2 assignen a la Direcció General la determinació de l'inici, la suspensió o la paralització de la tramitació dels expedients d'adopció amb un país determinat. Sobre aquestes funcions, el DCGE 15/2015, en el seu parer sobre l'article 4.1 de la Llei 54/2007, en la redacció donada per la Llei 26/2015, va afirmar que «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» (FJ 3.1.B.a).

I constatem que aquesta vulneració competencial es reitera en el desplegament del precepte que fan els articles del Reglament analitzats i, fins i tot, s'accentua, atès que la col·laboració genèrica entre l'Estat i les comunitats autònomes que establia l'article 4.1 de la Llei 54/2007 decreix ara fins a la mera consulta o deliberació prèvia de les entitats públiques o, àdhuc, de la Comissió Delegada.

L'article 6, apartat 2, i l'article 7, apartat 1, paràgraf segon, que tenen el seu referent legal a l'article 4.6 de la Llei 54/2007, reconeixen a la Direcció General la facultat de sol·licitar informació en el marc dels procediments per a l'inici, la suspensió o paralització dels expedients d'adopció internacional.

Sobre aquest aspecte específic, en el nostre Dictamen vàrem interpretar que la dita facultat «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» (FJ 3.1.B.d).

Per tant, i seguint el fil argumental del nostre pronunciament, l'atribució de les facultats de sol·licitud d'informació a la Direcció General, en la mesura que pressuposen la competència estatal per decidir sobre l'inici o la suspensió de la tramitació d'expedients d'adopció i tenen com a finalitat proporcionar elements per fonamentar la seva decisió, conculca la competència de la Generalitat ex article 166.3 EAC.

L'article 8, apartats 2 i 3, sobre la determinació dels països incursos en les circumstàncies impeditives de l'adopció i la comunicació de la resolució corresponent, té el seu origen en l'article 4.3 de la dita Llei 54/2007. Sobre aquest darrer precepte, vàrem interpretar en el DCGE 15/2015, FJ 3.1.B.b, que 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».

Existeix, a més, un estret lligam entre l'establiment dels països amb els quals no es pot tramitar un oferiment per a l'adopció de persones menors d'edat (art. 8.2 Reglament) i la facultat de determinar l'inici, la suspensió o la paralització de la tramitació (art. 6.1 i 7.1 i .2 Reglament), ja que en constitueix el pressupòsit, perquè només es podrà decidir la iniciació de la tramitació d'adopcions amb els països que no estiguin afectats per alguna de les circumstàncies impeditives que recull l'article 4.2 de la Llei 54/2007, al qual es remet l'article 8.1 del Reglament.

A partir d'aquesta conclusió, si bé resulta «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 [...] 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» (DCGE 15/2015, FJ 3.1.B.b).

Això no obstant, l'Estat, per tal de mantenir una certa uniformitat en la interpretació i l'aplicació de les dites circumstàncies a fi d'evitar o remeiar un

eventual perjudici en la direcció o execució de la seva política exterior, podria emprar un mecanisme de coordinació, amb el benentès que això no pot comportar el desapoderament competencial de la Generalitat.

En el cas que ens ocupa, aquest desapoderament és efectiu en la mesura que s'atribueix directament i en exclusiva a la Direcció General la potestat per resoldre sobre els països afectats per les referides circumstàncies, de manera que es circumscriu la intervenció autonòmica a un tràmit preliminar de consulta, vulnerant la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de protecció de menors.

A l'últim, hem de fer extensiu aquest mateix retret a la comunicació de les resolucions de la Direcció General prevista a l'apartat 3 de l'article 8 del Reglament, en tant que es basa en una potestat de decisió, la de l'apartat 2 de l'article 8, que, com hem vist, correspon a la Generalitat a l'empara de l'article 166.3 EAC.

Per concloure sobre aquest apartat del Dictamen, d'acord amb el que hem exposat, els articles 6, apartat 1, primer paràgraf, i apartat 2; l'article 7, apartats 1 i 2, i l'article 8, apartats 2 i 3, del Reglament, pel que fa a l'atribució funcional que realitzen a la Direcció General de Serveis per a les Famílies i la Infància, vulneren la competència de la Generalitat ex article 166.3 EAC i no troben empara a l'article 149.1.3 CE.

3. Els articles 10 i 11 del Reglament despleguen l'article 4.5 de la Llei 54/2007 i contenen, respectivament, les normes sobre el procediment per a l'establiment del nombre màxim d'expedients d'adopció internacional que s'han de tramitar anualment a cada país d'origen i la distribució del nombre màxim d'expedients que s'han de tramitar entre les entitats públiques i els organismes acreditats.

A l'efecte de determinar el nombre màxim d'expedients a tramitar cada any, les entitats públiques i el Ministeri d'Afers Exteriors, Unió Europea i Cooperació han de facilitar a la Direcció General, respectivament, informació sobre els expedients en tràmit (art. 10.1 Reglament) i sobre les adopcions constituïdes en cada país d'origen per residents a Espanya (art. 10.2 Reglament). La competència per establir el nombre de nous expedients que es poden tramitar d'acord amb els criteris fixats per l'article 9 del Reglament, que desenvolupa l'article 4.5 de la Llei 54/2007, correspon a la Direcció General, amb la consulta prèvia a la Comissió Delegada (art. 10.3 Reglament), a qui, al seu torn, s'atribueix la funció d'aprovar la distribució del nombre màxim d'expedients resultant de l'aplicació dels criteris de repartiment previstos en els dos primers apartats de l'article 11 (art. 11.3 Reglament).

Sobre aquests preceptes, el Govern sosté que l'atribució a un òrgan estatal de la determinació del nombre anual de nous expedients i l'establiment dels criteris per a la seva distribució vulneren les competències de la Generalitat de Catalunya. No obstant això, precisa que es pot admetre la necessitat de configurar la decisió de manera que permeti encaixar les sol·licituds procedents de les diferents comunitats autònomes amb l'oferta en cada país d'origen, però la decisió s'ha de dur a terme mitjançant «els mecanismes oportuns de coordinació entre les administracions competents». I aquest acord no pot ser substituït per la determinació per part de l'Estat de la xifra anual de nous expedients i dels criteris de distribució, ja que la decisió correspon a les comunitats autònomes competents en matèria d'adopció internacional.

Adicionalment, afirma que l'especificació dels expedients que es tramiten cada any en un país concret en el marc de les adopcions internacionals emparades en el Conveni de la Haia de 1993 forma part del «sistema normal de relacions entre les autoritats centrals designades per l'Estat d'origen i per

l'Estat d'adopció, que són les autoritats a les quals correspon exercir les funcions d'informació i tramitació que deriven del conveni i, més concretament, les de facilitar, seguir i activar el procediment d'adopció». En el cas de l'Estat espanyol, els organismes autonòmics han estat designats com a autoritats centrals respecte de les actuacions en el seu territori i respecte dels seus residents. Això no obstant, segons el peticionari, d'acord amb la regulació del Conveni de les obligacions de les autoritats centrals del país d'origen i del país d'adopció i el deure de col·laboració entre elles, aquest deure «abasta totes les funcions, sense que sigui possible distingir entre les funcions que les autoritats centrals del país d'adopció fan en el país d'origen de l'adoptat i les que fan en el seu propi territori». El Govern emfasitza la seva argumentació amb la citació i el suport del parer emès en el nostre Dictamen 15/2015, sobre l'apartat 5 de l'article 4 de la Llei 54/2007, origen, com hem dit, dels preceptes que ara dictaminem.

Amb caràcter previ a l'examen específic d'aquests preceptes, cal destacar que el Reglament d'adopció internacional substitueix també en aquest cas la participació col·laborativa de les entitats públiques en l'establiment del nombre d'expedients d'adopció internacional (art. 4.5 Llei 54/2007, primer par.) per un tràmit de consulta prèvia a la Comissió Delegada (art. 10.3 Reglament). De la mateixa manera que, en la distribució del nombre màxim d'expedients que s'han de tramitar entre les entitats públiques i els organismes acreditats, l'acord amb les entitats públiques previst a l'article 4.5 de la Llei 54/2007 es vehicula en el Reglament mitjançant la Comissió Delegada (art. 11.3). Aquesta Comissió es constitueix com un òrgan de treball i suport al desenvolupament del Consell Territorial i en formen part «la persona titular de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, que la presidirà; dos vicepresidencias que corresponderán, en función de los temas a tratar a las personas titulares de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia y de la Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad, por este orden; una persona

representante con rango de Director/a General, o persona en quien delegue, competente en materia de servicios sociales, protección a la infancia, adopción internacional, justicia juvenil y familia y discapacidad en función de los temas a tratar y de la distribución de competencias en cada Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma de Ceuta y de Melilla y en asuntos consulares una persona representante del Ministerio competente en asuntos exteriores con rango de Director/a General o persona en quien deleguen en función del orden del día y de los temas a tratar» (art. 13 de la Resolució de 25 de febrer de 2019, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials, per la qual es publica el Reglament intern del Consell Territorial de Serveis Socials i del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència).

De la mateixa forma que hem argumentat anteriorment, en aquest cas també es tracta d'una regulació que s'insereix en la fase administrativa de les adopcions internacionals, la qual s'emmarca en l'àmbit competencial de la protecció de menors que correspon a la Generalitat. Així mateix, per les raons exposades abans, el procediment d'adopció, en la seva dimensió internacional, no pot qualificar-se de matèria pròpia de les relacions internacionals (DCGE 15/2015, FJ 3.1.B), la qual cosa no significa que la regulació de les adopcions internacionals no pugui tenir una incidència en la pròpia acció exterior de l'Estat i la preceptiva necessitat que aquest, si és menester i per tal d'evitar disfuncions greus en el desenvolupament de la política exterior de l'Estat, pugui exercir la facultat de coordinació. Però, insistim, sense que aquesta lògica circumstància hagi de comportar l'efecte de desplaçar la competència de la Generalitat sobre protecció de menors ex article 166.3 EAC en favor de l'Estat.

Arribats a aquest punt, l'examen dels articles 10 i 11 del Reglament ens obliga necessàriament a recórrer al nostre DCGE 15/2015. Aquests dos preceptes, com hem indicat, tenen l'origen a l'article 4.5 de la Llei 54/2007. En aquella ocasió, vàrem concloure que la regulació sobre l'establiment i

distribució del nombre màxim d'expedients d'adopció que s'ha de trametre anualment a cada país d'origen és inconstitucional. El motiu en què es fonamentava era perquè afecta la regulació d'una matèria «aliena a les relacions internacionals i a la legislació civil» tenint en compte que «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». I, quant a l'habilitació reglamentària en favor de l'Estat per establir-ne els criteris i el procediment, vam dir que un cop 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» (FJ 3.1.B.c).

Seguint amb la línia d'argumentació exposada, hem de concloure que la regulació del procediment que du a terme el Reglament en l'article 10 i l'establiment dels criteris i els mecanismes per fer efectiva la distribució del nombre màxim d'expedients de l'article 11 vulneren la competència de la Generalitat en matèria de protecció de menors de l'article 166.3 EAC i no troben empara en l'article 149.1.3 CE.

4. Els articles 12 a 16, els quals integren el capítol IV del Reglament, fan referència als organismes acreditats per a la intermediació en adopció internacional.

Aquesta figura està prevista al Conveni de la Haia, de 29 de maig de 1993, el qual permet, amb caràcter potestatiu, que els estats contractants hi recorrin per desenvolupar algunes de les funcions de l'autoritat central (art. 9), i estableix els estàndards internacionals mínims que els organismes han de

complir per a la seva acreditació així com el control de les autoritats competents sobre la seva composició, el seu funcionament i la seva situació financera (art. 10, 11 i 12).

La funció principal d'aquests organismes és la intermediació en l'adopció internacional, regulada a l'article 6 de la Llei 54/2007, el qual la descriu com «tota activitat que tingui per objecte intervenir posant en contacte o en relació els sol·licitants d'adopció amb les autoritats, les organitzacions i les institucions del país d'origen o residència del menor susceptible de ser adoptat i prestar l'assistència suficient perquè l'adopció es pugui portar a terme» (art. 6.1). El mateix article, en el seu apartat segon, preceptua que aquesta tasca la poden dur a terme les entitats públiques directament amb les autoritats centrals als països d'origen dels menors que hagin ratificat el Conveni de la Haia, de 29 de maig de 1993, i també els organismes acreditats, i afegeix que cap altra persona o entitat pot intervenir en funcions d'intermediació. D'altra banda, a més d'establir les funcions principals dels organismes acreditats (art. 6.3), disposa que aquests han d'intervenir en els termes i amb les condicions que estableixen la Llei 54/2007 i les normes de les comunitats autònomes (art. 6.4).

L'article 12 del Reglament detalla ara l'àmbit d'actuació d'aquests organismes, que poden dur a terme la seva activitat en tot el territori de l'Estat i prestar els seus serveis a les persones que s'ofereixin per a l'adopció amb residència habitual a Espanya (art. 12.1), previsió que, d'acord amb el preàmbul del Reglament, els facilita «la lliure elecció de l'organisme amb el qual volen dur a terme el seu procés d'adopció, sense necessitat que es produeixi una autorització prèvia de les entitats públiques afectades, com es feia fins ara» (par. novè). Pel que fa a l'actuació dels organismes a l'estranger, aquesta se circumscriu al país o països per als quals hagin estat acreditats (art. 12.2). A més, en l'exercici de les seves funcions d'intermediació, la seva actuació s'ha de limitar a les activitats assenyalades

en la resolució d'acreditació i ha de complir els termes i les condicions establerts en aquesta (art. 12.3), tot i que els organismes poden tenir entre les seves finalitats i activitats la prestació d'altres serveis socials i de protecció a la infància si l'activitat d'intermediació està identificada, diferenciada i separada (art. 12.4). Finalment, el Reglament reitera en aquest precepte que cap altra entitat o persona diferent dels organismes acreditats i de les entitats públiques competents pot intervenir en la intermediació en adopció internacional (art. 12.5).

Els articles 13 i 14 del Reglament contenen una regulació detallada de les funcions encomanades als organismes acreditats per a la intermediació en adopció internacional. El primer estableix les funcions d'aquests organismes a Espanya, distingint entre les de tipus general, les que han d'exercir abans de l'adopció del menor, i les que han d'exercir posteriorment, mentre que el segon fixa les funcions que han de dur a terme als països d'origen.

Les obligacions dels organismes acreditats són tractades de forma extensa en l'article 15, entre les quals podem esmentar, a títol il·lustratiu: l'obligació de posar a disposició de la Direcció General i de les entitats públiques els documents relacionats amb les actuacions per les quals han estat acreditats; l'obligació de comunicar a la Direcció General qualsevol modificació relativa al projecte de treball en relació amb el respecte als principis i les normes establerts en adopció internacional; qualsevol modificació relativa al projecte de cooperació, si n'hi ha, per al desenvolupament dels drets de la infància i el benestar infantil al país d'origen; qualsevol modificació significativa relativa a la situació econòmica i pressupostària de l'organisme, i qualsevol modificació que afecti la seva autorització al país d'origen; l'obligació de facilitar les tasques de seguiment i control, tant de l'Administració general de l'Estat com de l'entitat pública competent; l'obligació d'informar a través de la seva web, i donar resposta als requeriments que formulin la Direcció General i les entitats públiques competents (apts. *d, f, g, h, i, m, n* i *v*, respectivament).

L'últim article d'aquest bloc disposa, en desenvolupament de l'article 6.5 de la Llei 54/2007, el règim econòmic i financer dels organismes acreditats. En concret preveu que, d'una banda, puguin percebre ingressos per fer front als costos directes de tramitació dels expedients d'adopció i, de l'altra, rebin una remuneració econòmica periòdica per fer front als costos indirectes, en ambdós casos a satisfer per part de les persones que s'ofereixen per a l'adopció (art. 16.1 i .2). En tot cas, aquests ingressos s'han d'ajustar als costos autoritzats de tramitació que estableixi la resolució de l'acreditació (art. 16.3) i, quant a les despeses incorregudes al país d'origen, s'han de justificar acompanyades de la traducció dels documents i factures corresponents (art. 16.4).

Segons el criteri del Govern, en aquest cas, el Govern de l'Estat no es limita a envair la competència de la Generalitat en matèria de menors en regular els organismes d'acreditació sinó que, a més, l'article 12 del Reglament, en establir que els organismes d'intermediació acreditats poden actuar en els expedients d'adopció que es tramitin davant qualsevol comunitat autònoma, sense necessitat que aquesta intervingui en el procediment d'acreditació, priva les comunitats autònomes de la seva competència executiva per determinar quins organismes poden cooperar amb elles en el procediment d'adopció. Això no només produeix una vulneració competencial sinó que limita les funcions que corresponen a la Generalitat de Catalunya com a autoritat central d'acord amb el Conveni de la Haia. Aquest argument es manté també en els mateixos termes respecte a la resta del bloc d'articles d'aquesta part de la sol·licitud.

D'acord amb el criteri anunciat a l'inici d'aquest fonament jurídic, tractarem la controvèrsia competencial que ens ha estat plantejada, tant en allò que es refereix als aspectes orgànics com als relatius a la regulació material i, en

aquest sentit, fixarem l'examen de l'aplicació del cànon de constitucionalitat sobre els articles 12, 13, 14, 15 i 16.

Primerament, cal examinar l'article 15 del Reglament, en els seus subapartats *d, f, g, h, i, m, n.3r i v*, referits a les obligacions dels organismes acreditats, pel que fa a la intervenció d'un òrgan de l'Estat, la Direcció General de Serveis per a les Famílies i la Infància. La motivació de la invasió competencial que aquesta comporta és la mateixa que la utilitzada quan tractem les funcions d'acreditació, seguiment i control sobre els organismes acreditats (art. 17 i 21 a 25, i art. 33 a 36 Reglament), a la qual ens remetem, atès que la intervenció de la Direcció General en els subapartats citats de l'article 15 pressuposa la titularitat de les dites potestats.

Segonament, la regulació específica dels aspectes materials relatius als organismes acreditats per a la intermediació en adopció internacional, tant pel que fa al seu àmbit d'actuació (art. 12) i les seves funcions i obligacions (art. 13, 14 i 15) com al referit al règim econòmic i financer (art. 16), és una regulació que s'insereix en la fase administrativa de les adopcions internacionals, que s'emmarca en l'àmbit competencial de la protecció de menors que correspon a la Generalitat. D'acord amb els arguments que hem anat exposant respecte dels preceptes anteriors i el nostre anterior DCGE 15/2015, aquests específics aspectes de la regulació de l'adopció internacional relatius als organismes d'acreditació no poden qualificar-se de matèria pròpia de les relacions internacionals, sinó que incideixen de manera directa sobre la competència de la Generalitat en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC).

Els preceptes reglamentaris examinats desenvolupen les previsions del Conveni de la Haia quant a les responsabilitats generals que preveu que poden delegar-se als organismes acreditats (art. 9) i les funcions atribuïdes a

les autoritats centrals en el capítol III del Conveni (art. 14 a 21), que talment són susceptibles de delegació (art. 22).

En aquest sentit, cal insistir en el fet que l'elaboració, l'aprovació i la ratificació de tractats internacionals correspon a l'Estat, a l'empara de la seva competència ex article 149.1.3 CE, però la seva execució pertoca a la Generalitat quan aquests afectin les seves competències d'acord amb l'article 196.4 EAC (DCGE 1/2015, FJ 1, amb citació de les STC 138/2011, FJ 4, i 118/2011, FJ 10). De fet, «es tracta de mantenir el règim competencial general sense que resulti afectat per la intervenció d'un factor exterior» (DCGE 5/2011, de 28 d'abril, FJ 2). Doncs bé, ens trobem en un àmbit material, la protecció de menors, sobre el qual la Generalitat té la competència exclusiva (art. 166.3 EAC) i, en conseqüència, li correspon adoptar les mesures en l'àmbit normatiu necessàries per fer efectiva l'execució del Conveni.

I aquesta potestat de la Generalitat es fa present especialment en els aspectes objecte del nostre examen, és a dir, la regulació de les funcions i les obligacions dels organismes d'intermediació acreditats, atès que aquests actuen en virtut d'una delegació seva, com a autoritat central designada per l'Estat d'acord amb l'article 6.2 del Conveni.

Per tot l'exposat, els articles 12 a 16 del Reglament vulneren la competència de la Generalitat ex article 166.3 EAC i no troben empara en l'article 149.1.3 CE.

5. Els articles 18 a 20, incorporats dins la secció primera del capítol V del Reglament intitulat «Acreditació dels organismes», ordenen els requisits generals, els requisits econòmics i financers i els requisits que han de reunir el personal i els representants dels organismes d'intermediació en adopció internacional a l'efecte de la seva acreditació.

Aquests preceptes reglamentaris desenvolupen exhaustivament els apartats 1 i 4 de l'article 7 de la Llei 54/2007, el primer dels quals va ser objecte del nostre DCGE 15/2015 i el segon ho va ser en un aspecte no regulat pels articles reglamentaris que ara ens ocupen. Els dits preceptes de la Llei 54/2007 incorporen els estàndards mínims per a l'acreditació del Conveni de la Haia, de 29 de maig de 1993, pel que fa a l'estructura, l'ètica i la professionalitat de les entitats d'adopció.

Respecte d'aquests preceptes, el Govern afirma que la Llei 54/2007 es limita gairebé exclusivament a incorporar aquestes previsions del Conveni de la Haia mentre que els articles del Reglament ara examinats «fan un desplegament complet de la regulació, per al qual el Govern de l'Estat no disposa de títol competencial habilitant».

L'examen d'aquesta sèrie de preceptes referida, en general, als requisits d'acreditació dels organismes d'intermediació per a l'adopció internacional ens porta un cop més a aplicar els criteris exposats a l'inici d'aquest fonament. Així, la detallada regulació sobre els requisits generals (art. 18), els de caràcter econòmic i financer (art. 19) per a l'acreditació i els requisits relatius al personal d'aquests organismes (art. 20) desplaça la competència de la Generalitat sobre protecció de menors. Aquest desplegament de les previsions contingudes en el Conveni de la Haia (en especial, l'art. 11) fet pel Reglament no disposa d'habilitació competencial per dur-se a terme, atès que no es pot entendre que trobi empara en la competència de l'Estat ex article 149.1.3 CE.

Així mateix, com hem dit amb motiu de l'anàlisi dels articles 12 a 16 del Reglament, l'execució del Conveni i l'aprovació de mesures necessàries a aquest efecte corresponen a la Generalitat a l'empara de la seva competència en la matèria (art. 166.3 EAC), en relació amb l'article 196.4

EAC. I això és així de forma assenyalada en el desplegament dels requisits que determina el Conveni que han de complir els organismes, els quals exerceixen les funcions d'intermediació en l'adopció internacional per delegació, recordem, de la Generalitat, en la seva condició d'autoritat central.

En conseqüència, els articles 18, 19 i 20 del Reglament vulneren la competència de la Generalitat ex article 166.3 EAC i no troben empara en l'article 149.1.3 CE.

6. Procedirem seguidament a l'anàlisi dels articles 17 i 21 a 25, que es troben dins el capítol V del Reglament. L'article 17 es refereix a l'establiment del nombre d'organismes susceptibles d'acreditació i al traspàs de la tramitació d'expedients, i els articles 21 a 25 tracten del procediment d'acreditació. Addicionalment, tal com hem avançat en el fonament jurídic primer, examinarem juntament amb aquests preceptes, per la seva connexió material, la disposició transitòria única del Reial decret, sobre el procediment d'acreditació per als organismes ja acreditats per les entitats públiques en el moment d'entrada en vigor de la norma.

Tenint en compte la notable extensió dels articles continguts en aquest bloc de preceptes objecte de la sol·licitud, els exposarem sintèticament en tres grups, seguidament descriurem la motivació formulada pel Govern, que és comuna per a tots ells, i finalment examinarem el seu contingut d'acord amb el cànon de constitucionalitat i estatutarietat aplicable en aquest cas.

El primer dels articles citats, que desenvolupa els apartats 2, 5 i 6 de l'article 7 de la Llei 54/2007, assigna a la Direcció General, amb la consulta prèvia a la Comissió Delegada, la competència per decidir sobre la conveniència d'acreditar organismes d'intermediació en adopció internacional en cada país d'origen o per limitar el nombre d'entitats que es poden acreditar, d'acord

amb els criteris que indica, com ara, entre d'altres, les necessitats d'adopció al país d'origen o el nombre d'adopcions constituïdes per residents a Espanya en aquell en els últims cinc anys en relació amb el nombre de sol·licituds d'adopció en aquest període i el nombre d'organismes ja acreditats (art. 17.1). Així mateix, confia a aquest òrgan estatal i a l'entitat pública del lloc de residència de les persones que s'ofereixen per a l'adopció, amb el consentiment d'aquestes, l'autorització prèvia per a la redistribució d'expedients a les entitats acreditades que, malgrat tenir una quota d'expedients assignada en un país d'origen concret, no en tinguin per tramitar (art. 17.2).

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, conté una recomanació sobre el control del nombre d'organismes acreditats per part dels estats per tal de garantir que el nombre d'entitats acreditades i el nombre d'entitats acreditades autoritzades per treballar en certs països d'origen sigui raonable i realista en funció del nombre d'adopcions factibles en aquests darrers (par. 117 i 118). L'objectiu és evitar o mitigar la competència entre aquestes entitats si hi ha pocs menors susceptibles de ser adoptats i la pressió que en resulta per als països d'origen (par. 169).

Els articles 21 a 25 s'ocupen del procediment d'acreditació de les entitats interessades a exercir funcions d'intermediació en adopció internacional, que pot realitzar-se mitjançant un concurs o, amb caràcter excepcional, per acreditació directa.

En l'acreditació per concurs, de conformitat amb l'article 22, correspon a la Direcció General aprovar i publicar al *Butlletí Oficial de l'Estat* la convocatòria corresponent (apt. 1), així com la resolució del concurs (apt. 8), i a la Subdirecció General d'Infància de la Direcció General, la instrucció del

procediment (apt. 4). El precepte també fixa, entre altres aspectes del procediment, el contingut mínim de la convocatòria (apt. 2), l'esmena de deficiències o mancances de la sol·licitud (apt. 4) i els criteris que cal tenir en compte per a la valoració dels organismes concursants (apt. 5). En el cas que els projectes presentats al concurs i que s'ajustin a les bases superi el nombre d'organismes que es poden acreditar per un mateix país d'origen, l'instructor ha de consultar, amb caràcter previ a la resolució del concurs, les entitats públiques al territori de les quals tinguin la seu els participants (apt. 6).

L'acreditació directa, que té caràcter provisional fins la convocatòria del concurs corresponent, només s'admet quan concorri alguna de les circumstàncies excepcionals llistades a l'article 23.1, és a saber, quan el concurs hagi quedat desert; quan la Direcció General aprecii motius d'urgència reconeguda per raó de la desprotecció i la viabilitat de l'adopció dels menors d'edat; quan, en tractar-se d'una activitat especialitzada per promoure l'adopció de menors amb dificultats especials, o per altres circumstàncies especials, únicament hi hagi una entitat a la qual es pugui encarregar la intermediació, i en cas de fusió entre organismes acreditats. El procediment s'inicia per la Direcció General o a sol·licitud de l'organisme interessat (art. 23.4), i la capacitat per resoldre recau, com en el concurs, en la Direcció General (art. 23.6, en relació amb l'art. 25).

En qualsevol dels dos procediments d'acreditació, es preveu l'emissió preceptiva de dos informes per valorar els projectes que ha de sol·licitar la Subdirecció General d'Infància (art. 24): un del Ministeri d'Afers Exteriors, Unió Europea i Cooperació, amb els antecedents, si n'hi ha, de l'activitat desenvolupada al país d'origen pel sol·licitant, i un de l'entitat pública competent al territori on aquell tingui la seu social, que ha de contenir, com a mínim, la valoració del personal, l'avaluació de l'activitat d'intermediació de l'organisme en altres països d'origen, si s'escau, i, en cas d'acreditació

directa, la necessitat i l'oportunitat de l'acreditació. Addicionalment, amb caràcter facultatiu, la Subdirecció pot sol·licitar altres informes que consideri oportuns per complementar la valoració, per exemple, a la Comissió Tècnica de Seguiment i Control, adscrita a la Comissió Delegada, i creada per l'article 34 del Reglament, o l'entitat pública competent al territori on el sol·licitant hagi desenvolupat la seva activitat d'intermediació en adopció internacional prèviament.

La resolució d'acreditació dictada per la Direcció General ha d'especificar les funcions i les actuacions per a les quals s'acredita l'organisme; el país d'origen o, si s'escau, la regió o estat d'aquest per al qual es concedeix l'acreditació, i els costos de la tramitació d'un oferiment d'adopció a aquest país que s'autoritzen, prèvia aprovació per la Comissió Delegada (art. 25.1).

Finalment, s'atribueix a la Direcció General la facultat de comunicar a l'Oficina Permanent de la Conferència de la Haia de Dret Internacional Privat el nom i el domicili de l'organisme acreditat (art. 25.2).

La disposició transitòria única regula el procediment d'acreditació per als organismes ja acreditats per les comunitats autònomes, i disposa que per mitjançar en la tramitació de nous expedients d'adopció internacional en un país d'origen, regió o estat d'aquest, els organismes que ja hagin acreditat les entitats públiques per a aquest territori en el moment de l'entrada en vigor del Reial decret han de sol·licitar l'acreditació davant la Direcció General, almenys tres mesos abans del venciment de les seves acreditacions, i han de justificar el compliment dels requisits que estableix la secció 1a del capítol V del Reglament (apt. 1). Mentre la Direcció General no resolgui, l'entitat pot continuar actuant a l'empara de l'acreditació atorgada per les entitats públiques (apt. 2) però, en el cas que no presenti la sol·licitud en el termini indicat o si no l'acredita la Direcció General, ha de finalitzar les funcions d'intermediació que desenvolupi a l'empara de l'acreditació atorgada

per la comunitat autònoma (apt. 3). En la resta de supòsits, la disposició es remet a les previsions de la disposició transitòria tercera de la Llei 26/2015 (apt. 4).

En aquest cas, i de forma comuna per als tres grups de preceptes descrits, el Govern argumenta que s'ha optat per desapoderar les comunitats autònomes de la seva competència per acreditar els organismes d'intermediació, limitant la seva participació a un tràmit de consulta o un informe que no tenen caràcter vinculant. Aquesta regulació és, a parer seu, clarament contradictòria amb la Llei 25/2010, de 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família, l'article 235-46 de la qual atribueix a l'Administració de la Generalitat la funció d'acreditar entitats col·laboradores per a l'exercici de les funcions d'intermediació en l'adopció internacional en els termes i amb el compliment dels requisits que s'estableixin reglamentàriament. A més, aquest article 235-46 regula les condicions generals de les entitats col·laboradores i determina que s'han de sotmetre a les directrius, la inspecció i el control de l'entitat pública competent.

Per aquestes raons, el Govern considera que l'assignació d'aquestes funcions a un òrgan de l'Administració general de l'Estat vulnera les competències que l'article 166 EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya en matèria de protecció de menors.

Arribats a aquest punt, procedirem a l'examen dels articles 17, 21, 22, 23, 24 i 25 del Reglament i la disposició transitòria única del Reial decret.

Amb caràcter previ, convé portar a col·lació de nou el nostre Dictamen sobre la Llei habilitant del RD 165/2019, específicament pel que fa a l'acreditació dels organismes d'intermediació. En aquella ocasió vam sostenir que l'acreditació és 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» i que, consegüentment, forma part de la matèria de protecció de menors i, més concretament, s'integra en la fase administrativa de supervisió i control públic del procediment d'adopció, quedant exclosa de l'àmbit de les relacions internacionals (art. 149.1.3 CE) i de la legislació civil (art. 149.1.8 CE) (FJ 3.2.B.a). Es tracta, per tant, d'una funció que correspon en exclusiva a la Generalitat a l'empara de la seva competència en l'àmbit de la protecció de menors ex article 166.3 EAC. Dit això, afegíem, «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».

D'altra banda, «la determinació de quins organismes han de ser autoritzats en els països que limiten el nombre dels que poden actuar [...]; l'autorització per a la reassignació d'expedients als organismes acreditats que no en tinguessin per tramitar [...], com també la fixació del nombre màxim d'organismes per a la intermediació en un país concret [...] són decisions administratives que [...] afecten substancialment l'àmbit organitzatiu de la protecció de menors» i que tampoc tenen relació amb la competència de l'Estat en matèria de legislació civil ni en matèria de relacions internacionals (FJ 3.2.B.c).

Així mateix, el Dictamen va considerar inconstitucional i antiestatutària la remissió reglamentària de l'article 7.10 de la Llei 54/2007 per a la determinació dels termes i el procediment per a l'exercici per part de l'Administració general de l'Estat de la competència d'acreditació, entre

d'altres, atès que comparteix el mateix vici d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat (DCGE 15/2015, FJ 3.2.B.f).

Doncs bé, això dit, aquest grup de preceptes torna a plantejar els mateixos problemes d'ordre competencial que ens han ocupat respecte de la majoria dels que fins ara hem examinat. En efecte, la qüestió principal que torna a ser present és la derivada, d'una banda, de l'atribució a òrgans de l'Estat, sobretot a la Direcció General de Serveis per a les Famílies i la Infància o a la Subdirecció General de la Infància (art. 24, primer par.), de la competència sobre l'acreditació d'organismes; i de l'altra, de la regulació substantiva continguda als esmentats preceptes.

Com hem interpretat amb anterioritat, es tracta d'una regulació que s'insereix en la fase administrativa de les adopcions internacionals, que s'emmarca en l'àmbit competencial de la protecció de menors que correspon a la Generalitat i que, més enllà de la seva indubtable transcendència exterior, no per aquesta sola raó ha d'encabir-se en l'àmbit de la matèria pròpia de les relacions internacionals. En aquest sentit, ens remetem a la interpretació jurisprudencial i consultiva que hem exposat en el fonament anterior: la dimensió externa d'un assumpte no pot servir per dur a terme una interpretació expansiva de l'article 149.1.3 CE (STC 46/2015, de 5 de març, FJ 4). Altrament dit, cal evitar una concepció maximalista o omnímoda de la competència estatal sobre relacions internacionals, tal com vàrem expressar en la nostra doctrina consultiva (per tots, DCGE 15/2015, FJ 2).

Pel que fa a la determinació de la limitació del nombre d'organismes susceptibles d'acreditació a cada país d'origen i l'autorització per a la reassignació d'expedients als organismes acreditats que no en tinguin per tramitar (art. 17.1 i .2, respectivament), «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» (DCGE 15/2015, FJ 3.2.B.c). En el Reglament, però, s'atribueixen aquestes decisions administratives bé directament a la Direcció General, sense disposar de títol competencial habilitant, bé, en el cas de la reassignació d'expedients, a aquesta de forma compartida amb les entitats públiques del lloc de residència dels sol·licitants d'adopció, de manera que parteix en aquest cas d'una errònia concurrència de competències que no troba empara en el bloc de la constitucionalitat en matèria de protecció de menors.

A més de l'atribució de funcions executives a un òrgan estatal, la regulació específica sobre el procediment d'acreditació que efectuen els articles 21 a 25 i la disposició transitòria única esmentats exclou l'exercici de les funcions normatives que es deriven de la competència sobre protecció de menors (article 166.3 EAC). La infracció competencial que se'n deriva no és perquè contradigui, com s'afirma a la sol·licitud, la Llei 25/2010, de 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família, norma que no pot ser paràmetre de constitucionalitat i estatutarietat, sinó perquè els preceptes esmentats s'oposen al sistema de distribució de competències establert per la Constitució i l'Estatut en matèria de protecció de menors.

Així mateix, la disposició transitòria única del Reial decret, en regular el règim temporal del procediment d'acreditació pels organismes ja acreditats, objecte del capítol V del Reglament, seguirà la mateixa sort que la resta de preceptes examinats en aquest apartat.

Abans de concloure sobre aquest bloc de preceptes, hem de fer menció especial a l'apartat 2 de l'article 25 del Reglament que, com hem dit, preveu la comunicació per part de la Direcció General del nom i el domicili de l'organisme acreditat a l'Oficina Permanent de la Conferència de la Haia. Tot i ser conscients que aquesta comunicació és una obligació exigida per l'article 13 del Conveni de la Haia i, en virtut de l'Instrument de ratificació de l'esmentat tractat, és l'Administració de l'Estat (en aquest cas la Direcció General) l'autoritat central designada per dur-la a terme, en la mesura que la comunicació que ara examinem és l'última baula d'un procediment d'acreditació i fruit d'una resolució de la Direcció General per a l'emissió de la qual hem considerat que no era competent, l'apartat 2 de l'article 25 ha de córrer la mateixa sort que la resta de preceptes examinats. Això no és obstacle perquè aquesta Direcció General sigui la competent per trametre i comunicar a l'Oficina Permanent els noms i domicilis dels organismes d'intermediació quan siguin acreditats per les comunitats autònomes, que entenem, són les competents.

En conseqüència, els articles 17, 21, 22, 23, 24 i 25 del Reglament i la disposició transitòria única del Reial decret vulneren la competència ex article 166.3 EAC i no troben empara a l'article 149.1.3 CE.

7. El següent bloc de preceptes s'ocupa de diverses qüestions relatives a la vigència de l'acreditació per a la intermediació en adopció internacional: els articles 26 i 27 del Reglament, ubicats dins la secció 3a del capítol V, versen sobre l'eficàcia i la durada de l'acreditació i la suspensió del lliurament de nous expedients d'adopció, i els articles 28 i 29, que integren la secció 4a del mateix capítol, regulen la retirada de l'acreditació i les obligacions que se'n deriven per als organismes acreditats. Juntament amb aquests analitzarem l'article 30, relatiu als acords de cooperació i a la fusió entre organismes acreditats.

L'article 26 determina el moment en què l'acreditació per part de la Direcció General esdevé efectiva, a saber, quan les autoritats competents del país d'origen autoritzin l'organisme acreditat a actuar-hi, d'acord amb allò previst a l'article 12 del Conveni de la Haia, de 29 de maig de 1993, o bé, en el cas de països no signants, quan les seves autoritats competents emetin un document que evidenciï la no oposició a l'actuació d'intermediació per part de l'organisme (apt. 1). L'acreditació té una durada de dos anys des de la seva data d'efectivitat en el supòsit que la Direcció General l'hagi concedida per concurs (apt. 2).

L'organisme acreditat ha de comunicar a la Direcció General i a l'entitat pública del territori on tingui la seva seu la concessió o la denegació de l'autorització per part de les autoritats del país d'origen, presentant la corresponent resolució (apt. 3).

L'acreditació es prorroga tàcitament per períodes de dos anys llevat que l'organisme en sol·liciti la finalització, la qual requereix una resolució expressa de la Direcció General (apt. 4). En cas que aquesta posi fi a l'acreditació, l'organisme ha de facilitar la tramitació de tots els expedients iniciats i les entitats públiques del lloc de residència de les persones que s'ofereixen per a l'adopció afectades, en col·laboració amb la Direcció General, i, amb l'audiència prèvia de l'organisme acreditat afectat, han de decidir si la continuïtat dels expedients s'ha de dur a terme a través del mateix organisme o d'un altre igualment acreditat, o a través de les entitats públiques competents (apt. 5). L'organisme, si no continua la tramitació dels expedients iniciats, ha d'efectuar, sota la supervisió de l'entitat pública del lloc de residència de les persones que s'ofereixen per a l'adopció, la corresponent liquidació i devolució dels ingressos pels serveis no prestats, segons el procediment de liquidació establert al contracte d'intermediació en adopció internacional (apt. 6).

Durant la vigència de l'acreditació, la Direcció General, a proposta de la Comissió Delegada, i amb audiència prèvia de l'organisme interessat, pot decidir la suspensió temporal del lliurament a aquest de nous expedients d'adopció per a un país d'origen concret si es dona alguna de les circumstàncies previstes a l'article 27.

L'article 28 reconeix també a la Direcció General, a proposta de la Comissió Delegada, la facultat de retirar l'acreditació per actuar en un país d'origen quan l'organisme incorri en algun dels supòsits definits al mateix precepte reglamentari (apt. 1). En el cas que es retiri per causes imputables a l'organisme, aquest no pot tornar a demanar l'acreditació per al país d'origen en qüestió durant un termini de cinc anys (apt. 2). La retirada de l'acreditació ha de ser comunicada per la Direcció General a l'autoritat central del país d'origen i a l'Oficina Permanent de la Conferència de la Haia de Dret Internacional Privat (apt. 3).

Un cop retirada l'acreditació, l'organisme afectat ha de facilitar la tramitació de tots els expedients en curs (art. 29). Així, ha de lliurar a l'entitat pública del lloc de residència de les persones que es van oferir a l'adopció els expedients finalitzats i els que no s'hagin tramès al país d'origen (apt. a). Pel que fa a la resta d'expedients, les entitats públiques del lloc de residència dels sol·licitants afectats, en col·laboració amb la Direcció General, i amb l'audiència prèvia de l'organisme interessat, han de decidir sobre la continuïtat de la seva tramitació a través d'un altre organisme acreditat o a través de les entitats públiques competents (apt. b). Excepcionalment, alguns d'aquests expedients els pot tramitar el mateix organisme que els va iniciar (apt. c).

En el supòsit que l'organisme no continuï la tramitació, ha de dur a terme la liquidació corresponent, amb la supervisió de l'entitat pública del lloc de

residència de les persones que es van oferir per a l'adopció, en els termes previstos a l'article 26.6 (apt. *d*). Finalment, l'organisme ha de donar compte de les liquidacions efectuades a la Direcció General i a les entitats públiques al territori de les quals resideixin les persones que s'ofereixen per a l'adopció, emetent un informe final sobre el tancament de l'activitat (apt. *e*).

Els articles 27 a 29 desenvolupen l'article 7.7 de la Llei 54/2007, el qual atribueix a l'Administració general de l'Estat, a iniciativa pròpia o a proposta de les entitats públiques en el seu àmbit territorial, la facultat de suspendre o retirar l'acreditació concedida als organismes que deixin de complir les condicions que en van motivar la concessió o que infringeixin l'ordenament jurídic.

L'article 30, únic precepte de la secció 5a del capítol V del Reglament, es refereix als acords de cooperació i a la fusió entre organismes acreditats.

D'una banda, el seu apartat primer, en desenvolupament de l'article 6.5 de la Llei 54/2007, obliga els organismes acreditats que celebrin acords de cooperació a comunicar a la Direcció General el contingut i els termes de la cooperació, detallant les actuacions que corresponen a cada organisme i les compensacions econòmiques acordades.

I, de l'altra, l'apartat segon regula la fusió entre organismes acreditats. En aquest cas, l'organisme resultant de la fusió ha de sol·licitar, en els termes de l'article 23 del Reglament («Acreditació directa dels organismes per raons excepcionals»), l'acreditació per a la intermediació al país o països d'origen en què algun dels organismes fusionats estigui acreditat prèviament per la Direcció General.

Una vegada acreditat el nou organisme, la Direcció General ha de comunicar-ho a les autoritats competents del país d'origen i a l'Oficina Permanent de la Conferència de la Haia de Dret Internacional Privat (art. 30.2 *in fine*).

L'argumentació que exposa el Govern en aquest cas se centra, d'una banda, a afirmar que aquests preceptes vulneren les competències de la Generalitat, ja que atribueixen a l'Administració general de l'Estat funcions executives que fins ara han exercit els organismes autonòmics competents en matèria d'adopció. I de l'altra, que realitzen un desplegament de les previsions del Conveni de la Haia en matèria d'acreditació que correspon fer a la Generalitat.

Seguint la mateixa forma de procedir anterior, ara centrarem l'atenció en els articles següents: 26, 27, 28, 29 i 30.

Respecte a l'article 26 (eficàcia i durada de l'acreditació), no només atribueix, sense la corresponent habilitació competencial, una sèrie de funcions decisòries a un òrgan de l'Estat, la Direcció General de Serveis per a les Famílies i la Infància, sinó que també regula les condicions i les obligacions relatives a la vigència de l'acreditació i a l'extinció. Sobre aquest particular, i per tal com hem afirmat que és competència de la Generalitat la regulació del règim d'acreditació dels organismes d'intermediació, ho ha de ser també la normació de la seva vigència i extinció. Per la qual cosa, es produeix una vulneració de les potestats reglamentàries i d'execució de la Generalitat en matèria de protecció de menors ex article 166.3 EAC.

Per la seva banda, els articles 27 a 29 regulen la suspensió temporal del lliurament de nous expedients d'adopció a un organisme, la retirada de l'acreditació i les obligacions de l'organisme després de la retirada. Tots ells, com hem avançat, tenen el seu origen a l'article 7.7 de la Llei 54/2007. En aquest cas, el DCGE 15/2015 es va pronunciar en el sentit d'interpretar que,

si ja havíem considerat que és 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». I, a més, en aquest mateix sentit, vàrem subratllar que aquesta conclusió també val per al cas, previst en la Llei 54/2007, que «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» (FJ 3.2.B.d). Aquests arguments són també d'aplicació als articles 27 a 29 del Reglament, de manera hem d'arribar a la mateixa conclusió de vulneració competencial.

A l'últim, pel que fa l'article 30, que regula els acords de cooperació i fusió entre organismes acreditats, el seu origen es troba a l'article 6.5 de la Llei 54/2007.

En aquest cas s'estableixen una sèrie d'obligacions per part dels organismes d'intermediació derivades de les funcions atribuïdes a un òrgan de l'Estat, la Direcció General de Serveis per a les Famílies i la Infància. Per tant, atès que aquestes previsions tenen fonament en unes potestats (a saber, d'acreditació, control i seguiment dels organismes) assignades a l'esmentada Direcció General sense empara constitucional, ens remetem sense necessitat de reproduir-la a la motivació que hem anat reiterant anteriorment en tractar els preceptes relatius a l'acreditació (art. 17 i 21 a 25 Reglament) i que farem, més endavant, en relació amb els relatius al control i seguiment (art. 33 a 36 Reglament).

En conseqüència, l'article 30 del Reglament vulnera la competència de la Generalitat en matèria de protecció de menors ex article 166.3 EAC.

A l'últim, pel que fa al règim de comunicacions a l'Oficina Permanent de la Conferència de la Haia previst als articles 28.3 i 30.2 del Reglament, ens remetem al que hem dit en relació amb l'article 25.2 del Reglament.

En conclusió, els articles 26, 27, 28, 29 i 30 del Reglament vulneren la competència de la Generalitat ex article 166.3 EAC i no troben empara en l'article 149.1.3 CE.

8. Els articles 31 i 32 (secció 6a, capítol V Reglament) regulen el model bàsic de contracte entre els organismes acreditats i les persones que s'ofereixen per a l'adopció.

L'aprovació del model bàsic de contracte homologat recau sobre la Comissió Delegada, amb la sol·licitud prèvia d'aportacions als organismes acreditats així com, amb caràcter potestatiu, a altres organismes i organitzacions afins i vinculades amb l'adopció. En tot cas, cal demanar a l'Agència Espanyola de Protecció de Dades l'emissió d'un informe pel que fa a les clàusules del contracte que es refereixin expressament al tractament i la cessió de dades de caràcter personal (art. 31.1 i .2).

La forma i el contingut del contracte que celebrin els organismes d'intermediació i les persones interessades en l'adopció s'ha d'adaptar a aquest model homologat per la Comissió (art. 31.3).

Quant al contingut del model de contracte, l'article 32 enumera els elements que, com a mínim, ha de recollir i els aspectes que han de tractar els seus annexos, que ha d'aprovar també la Comissió Delegada.

Encara que l'article es refereix al contingut mínim, en el seu retret de constitucionalitat i estatutarietat respecte dels dos preceptes, el Govern censura l'exhaustivitat de la seva regulació i considera que excedeix aquesta qualificació. A més, afegeix que, amb independència de la seva densitat o exhaustivitat, l'Estat no disposa de títol competencial que l'habiliti a fer aquesta regulació. El retret competencial es reproduïx: una vegada més aquesta vulneració no es limita al fet d'establir la regulació sinó que l'article 31 del Reglament, en designar l'autoritat a qui correspon fer l'homologació, substitueix les comunitats autònomes per la Comissió Delegada de Serveis Socials del Consell Territorial de Serveis Socials i del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència.

Els articles 31 i 32 del Reglament desenvolupen les previsions de l'apartat 2 de l'article 8 de la Llei 54/2007, que exigeix que el model bàsic de contracte sigui prèviament homologat per l'Administració general de l'Estat i les entitats públiques, en la forma que es determini reglamentàriament. L'esmentat apartat 2 va ser objecte del nostre DCGE 15/2015, que va estimar que el reconeixement de la facultat d'homologació a l'Estat implica l'assumpció per part d'aquest d'una competència autonòmica, sense que pugui trobar empara en els títols competencials sobre «relacions internacionals» ni «legislació civil» (149.1.3 i .8 CE, respectivament), vulnerant les competències de la Generalitat en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC). Així mateix, afegia, «[l]establiment de models i la seva homologació administrativa no afecta el règim substantiu del contracte ni, per tant, la seva validesa i eficàcia» (FJ 3.3.B.b), de manera que aquestes activitats no interfereixen en el dret contractual.

En coherència amb l'argumentació continguda en aquest parer consultiu emès respecte de la llei habilitant, es posa de manifest que l'Estat no disposa de competència per dur a terme la regulació continguda en els articles 31 i 32 del Reglament.

En efecte, és clar que l'esmentat contracte, atès el seu contingut i els seus destinataris, té un àmbit circumscrit a l'esfera de les relacions entre l'organisme acreditat i les persones que s'ofereixen per a l'adopció i, en conseqüència, l'habilitació per a la seva regulació ha de recaure sobre l'ens que té la competència en matèria d'adopció internacional i, per tant, sobre protecció de menors, en aquest cas, la Generalitat ex article 166.3 EAC. I això, com vàrem dir en el nostre DCGE 15/2015 (FJ 3.3.B.b), també s'aplica a la seva homologació. Aquesta, com que té el caràcter de verificació administrativa de caràcter tècnic i reglat, ha de correspondre a l'òrgan de l'administració competent per raó de la matèria. No s'albira, d'altra banda, de quina manera la regulació d'aquests aspectes pot condicionar o pertorbar la competència estatal en matèria de relacions internacionals, ni tan sols la direcció i posada en execució de la seva política exterior, que faci necessària la intervenció estatal mitjançant mesures de coordinació. I encara menys com es fa en l'apartat 2 de l'article 32, on l'intens nivell de concreció del contingut del model de contracte redueix a un marge molt estret la capacitat de decisió que li pugui restar a la Comissió Delegada. És a dir, d'aquesta entesa com a òrgan de col·laboració de l'Estat amb les comunitats autònomes i d'aquestes entre si, per a l'elaboració del model de contracte, de tal manera que el model de contracte bàsic sigui —com dèiem abans— resultat d'una concurrència de voluntats.

En conclusió, d'acord amb el que s'ha exposat, els articles 31 i 32 del Reglament vulnereu les competències de la Generalitat sobre protecció de menors de l'article 166.3 EAC i no troben empara en l'article 149.1.3 CE.

9. Els articles 33 a 36 (secció 7a, capítol V Reglament) s'ocupen del seguiment i control de les activitats que duen a terme els organismes acreditats.

L'article 33 atorga les funcions de seguiment i control respecte al funcionament general de l'organisme acreditat a les entitats públiques al territori de les quals aquest tingui la seva seu. Per contra, la Direcció General, en col·laboració amb la direcció general encarregada d'affers consulars del Ministeri d'Affers Exteriors, Unió Europea i Cooperació, ha d'exercir les funcions de seguiment i control en relació amb l'activitat que duguin a terme els organismes acreditats al país d'origen (apt. 1).

Pel que fa al seguiment i control de la tramitació de cada expedient d'adopció, aquestes potestats recauen sobre les entitats públiques al territori de les quals resideixin les persones que s'ofereixen per adoptar (apt. 2).

A l'efecte de coordinar les dites actuacions de seguiment i control, l'article 34 crea la Comissió Tècnica de Seguiment i Control, adscrita a la Comissió Delegada, i integrada per dos representants de la Direcció General, que actuen com a president i secretari, respectivament; un representant de cadascuna de les entitats públiques competents, i un representant del Ministeri d'Affers Exteriors, Unió Europea i Cooperació, si bé també hi poden participar, amb veu però sense vot, funcionaris o funcionàries d'altres ministeris implicats.

Per tal de facilitar la coordinació de les funcions de seguiment i control assignades, l'article 35 preveu que la Direcció General estableixi un sistema d'informació que inclogui la corresponent a la secció segona del Registre nacional d'organismes acreditats d'adopció internacional i de reclamacions i incidències (apt. 1). El mateix article estableix quins informes ha d'emetre anualment cada autoritat (Direcció General o entitats públiques competents) en exercici de les funcions de seguiment i control que li corresponen segons l'article 33 (apts. 2, 3 i 4). A més, la Direcció General o les entitats públiques competents poden elevar a la Comissió Delegada les propostes de retirada de

l'acreditació, en cas que valorin que es produeix alguna de les circumstàncies que estableix l'article 28 (apt. 5).

Per assegurar la supervisió dels organismes d'intermediació acreditats, amb la coordinació de la Comissió Tècnica de Seguiment i Control, l'article 36.1 els imposa certes obligacions, com ara: a) disposar d'un director o una directora que assumeixi les funcions de direcció i coordinació tècnica de l'equip, inclosa l'activitat del representant al país d'origen; b) participar a les reunions tècniques a què siguin convocats, i c) sotmetre's a les auditories corresponents, en les condicions fixades per la Comissió Tècnica de Seguiment i Control.

El precepte els exigeix també, en el seu apartat segon, remetre a la Comissió Tècnica de Seguiment i Control: a) informes sobre les novetats i les incidències al país d'origen que afectin la tramitació d'adopcions internacionals; b) informació semestral per país d'origen; c) una memòria anual amb el contingut que detalla el Reglament; d) un informe del resultat de les visites de treball que, en l'exercici de les seves funcions, efectuï l'organisme als països d'origen on estigui acreditat, i e) tota la documentació relacionada amb la seva activitat com a organisme acreditat i, en particular, l'acreditació del compliment de l'obligació que estableix l'article 15.k, a requeriment de la Comissió Tècnica de Seguiment i Control.

El Govern reitera els arguments anteriors i considera que, tot i reconeixent la necessitat de col·laboració entre les diferents administracions en funció de les seves competències, la delimitació de les funcions de control i seguiment dels organismes acreditats i els instruments de coordinació d'aquestes funcions que estableixen els articles 33 a 36 del Reglament no s'adequa al sistema de distribució de competències, ja que supera l'àmbit que correspon a la previsió d'instruments de col·laboració interadministrativa, en privar les

comunitats autònomes amb competències en matèria de protecció de menors de les funcions de control i seguiment que els corresponen.

Convé recordar que els articles 33 a 36 del Reglament despleguen els apartats 2, 3 i 8 de l'article 7 de la Llei 54/2007. Sobre aquestes previsions normatives, en el DCGE 15/2015 vam afirmar 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». Per tant, «la distinció entre el control i el seguiment de les activitats dels organismes acreditats que es duen a terme en el país estranger [...] 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 [...], 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» (FJ 3.2.B.a).

Conseqüentment, la coordinació de l'Administració de l'Estat amb les entitats públiques en les funcions de seguiment i control dels organismes acreditats, prevista a l'apartat 8 de l'article 7 de la Llei 54/2007, en la mesura que «parteix de la concurrència d'una doble atribució competencial de les funcions d'inspecció i control dels organismes acreditats que [...] no troba empara constitucional», vulnera també les competències de la Generalitat en matèria de protecció de menors (art. 166.3 EAC) (FJ 3.2.B.e).

Un cop reflectit el precedent del nostre parer consultiu sobre aquest aspecte de la regulació legal de l'adopció internacional, passem a examinar els esmentats articles 33 a 36 del Reglament.

Com hem vist, en aquests preceptes la funció de seguiment i control en relació amb l'activitat que duguin a terme els organismes acreditats en el país d'origen és atribuïda a un òrgan de l'Estat, la reiterada Direcció General, i s'assigna a un organisme adscrit a la Comissió Delegada, la Comissió Tècnica de Seguiment i Control, la funció de coordinar les actuacions de seguiment i control dels organismes acreditats. I, a més, a l'atribució funcional l'acompanya una regulació material, especialment respecte a les actuacions dels organismes acreditats per a la seva supervisió.

Sobre la controvèrsia competencial que susciten aquests preceptes, una vegada més, ens cal recordar el que hem descrit al fonament anterior amb motiu de l'enquadrament competencial del contingut de la sol·licitud i la seva relació amb les previsions del dret internacional aplicable al cas, en el sentit que la funció de seguiment i control del compliment del Conveni forma part també de les atribuïdes a les autoritats centrals, d'acord amb l'article 33 del Conveni de la Haia. Més concretament, d'acord amb aquest precepte: «[t]oda Autoridad competente que constate que no se ha respetado o que existe riesgo manifiesto de que no sea respetada alguna de las disposiciones del Convenio, informará inmediatamente a la Autoridad Central de su estado. Dicha Autoridad Central tendrá la responsabilidad de asegurar que se toman las medidas adecuadas» (art. 33).

De la mateixa forma que hem argumentat respecte d'altres preceptes del mateix tenor orgànic, en aquest cas també es tracta d'una regulació que s'insereix en la fase administrativa de les adopcions internacionals, la qual s'emmarca en l'àmbit competencial de la protecció de menors que correspon a la Generalitat.

Per altra banda, cal insistir que la dimensió exterior d'una activitat de la comunitat autònoma, en l'àmbit de les seves competències (com ara la de protecció de menors, que inclou l'adopció internacional), segons els arguments anteriors a què ens remetem, no implica *per se* que es pugui qualificar de matèria pròpia de les relacions internacionals (STC 80/2012, FJ 4). Ni tampoc que l'activitat de les entitats públiques que es desenvolupi a l'estranger, en l'exercici de la competència esmentada, sigui un motiu per desplaçar-la cap a un òrgan estatal, cosa que no significa que la regulació de les adopcions internacionals no pugui tenir una incidència també en la pròpia acció exterior de l'Estat i la preceptiva necessitat que aquest, si escau, pugui exercir la funció de coordinació. Però sense que aquesta lògica circumstància hagi de comportar l'efecte que l'Estat absorbeixi la competència de la Generalitat sobre protecció de menors ex article 166.3 EAC.

En conseqüència, i en la mateixa línia argumentativa del DCGE 15/2015 que hem exposat, cal fer avinent que el lligam 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 porta a la mateixa conclusió de vulneració de competències a la qual hem arribat respecte dels articles referits a l'esmentada acreditació i per idèntics motius. Certament, la distinció entre el control i el seguiment dels organismes acreditats per raó de quan les activitats s'executen en el territori de la comunitat autònoma o en el país estranger a efectes d'atribuir en aquest segon cas la competència a l'Estat no troba empara en cap títol competencial, perquè les comunitats autònomes no poden quedar desposseïdes de les funcions de supervisió de les activitats que realitzin aquests organismes a l'empara de l'article 166.3 EAC pel sol fet que aquests desenvolupin funcions en un altre país. Per les mateixes raons tampoc troben empara la creació de la Comissió Tècnica de Seguiment i Control com a òrgan de coordinació ni les previsions sobre el

procediment per a l'exercici d'aquestes funcions i les actuacions dels organismes acreditats per a la seva supervisió.

Per tot el que hem exposat, els articles 33 a 36, vulneren la competència de la Generalitat ex article 166.3 EAC i no troben empara a l'article 149.1.3 CE.

10. Els articles 37 a 39, integrats en el capítol VI i darrer del Reglament, regulen el Registre nacional d'organismes acreditats d'adopció internacional i de reclamacions i incidències, i despleguen els articles 7.2, paràgraf segon, i 8.3 de la Llei 54/2007.

El Registre, únic a tot el territori nacional, està adscrit a Direcció General i en depèn. Consta de dues seccions: a la primera, prevista a l'article 38, s'hi inscriuen els organismes acreditats per la Direcció General i autoritzats al país d'origen i a la segona, desenvolupada a l'article 39, s'hi anoten les reclamacions i les incidències que formulin els usuaris dels organismes d'intermediació.

El Govern interpreta que l'assignació de funcions de gestió del Registre nacional d'organismes acreditats d'adopció internacional i de reclamacions i incidències que fan els articles 37.1 i 38.2 del Reglament envaeix les competències de la Generalitat, en atribuir a un òrgan de l'Administració general de l'Estat funcions executives de la fase administrativa de l'adopció internacional. Igualment, envaeix les competències de la Generalitat l'obligació dels organismes acreditats de comunicar informació a la Direcció General, prevista a l'article 38.4.

Així mateix, respecte a la regulació de la presentació de reclamacions o incidències per l'actuació dels organismes acreditats als països d'origen del menor, que estableix l'article 39.4 del Reglament, la mera circumstància que la reclamació tingui origen a l'estranger no habilita l'Estat per atribuir el

control d'aquelles actuacions a un òrgan estatal. Per això, les lletres *b* i *c* de l'article 39.4 comporten una vulneració competencial en tant que es basen en l'atribució d'una funció executiva de control i seguiment a un òrgan de l'Administració estatal.

Passem, doncs, a examinar el contingut dels preceptes en què centrarem l'atenció, que són, en aquest cas, específicament els articles 37.1, 38.2 i .4, 39.3.*b*, 39.4.*b*, .*c* i .*e*. Tot seguit, i de forma general, analitzarem l'adequació al bloc de la constitucionalitat de la previsió del Registre nacional d'organismes acreditats d'adopció internacional i de reclamacions i incidències.

En la relació específica dels preceptes que acabem d'identificar, el Reglament atribueix a la Direcció General, com a òrgan estatal, funcions relacionades amb d'altres que anteriorment ja hem considerat que comportaven una vulneració competencial en matèria de protecció de menors ex article 166.3 EAC, d'acord amb la fonamentació que hem exposat a bastament i a la qual ara ens remetem. Es tracta de funcions relatives a l'acreditació d'organismes d'intermediació (art. 38.2); sobre la retirada de l'acreditació a aquests organismes (art. 39.3.*b* i 39.4.*e*, ambdós en relació amb l'article 28); recepció de reclamacions o incidències (art. 39.4.*b* i .*c*) o comunicació de variacions en les dades inscrites (art. 38.4).

En conseqüència, aquests preceptes, pel que fa a l'atribució funcional que realitzen a la Direcció General de Serveis per a les Famílies i la Infància, vulneren la competència de la Generalitat ex article 166.3 EAC i no troben empara en l'article 149.1.3 CE.

Per contra, pel que fa a la previsió del dit Registre nacional d'organismes acreditats d'adopció internacional i de reclamacions i incidències (art. 37.1), interpretem que la mateixa no exclou que la Generalitat pugui crear-ne un

altre en l'exercici de les seves competències ex article 166.3 EAC. De fet, així està previst per la disposició addicional 1 del Decret 97/2001, de 3 d'abril, sobre l'acreditació i el funcionament de les entitats col·laboradores d'adopció internacional. L'esmentat Registre, igual que l'estatal que ara estem examinant, comprèn dues seccions: la primera, relativa a les dades dels organismes d'intermediació, i la segona, de reclamacions i queixes.

Tornant a la previsió d'un registre estatal, aquesta possibilitat ha estat admesa per la jurisprudència constitucional i la nostra doctrina consultiva. Així, per exemple, a la STC 85/2015, de 30 d'abril, el Tribunal interpretà que «es indudable que el Estado está competencialmente habilitado para la creación de este Registro pero, al tratarse de un ámbito en el que ya hemos determinado que no ostenta competencias ejecutivas, ha de aceptar las propuestas de inscripción que le formulen las Comunidades Autónomas, sin que los órganos de la Administración general del Estado puedan asumir otras funciones ejecutivas que la mencionada inscripción, a partir de la información suministrada por las Comunidades Autónomas» (en el mateix sentit, STC 223/2000, de 21 de setembre, FJ 12).

I des d'aquesta línia argumental afegia que «[d]e lo anterior resulta que incurrirán en infracción del orden competencial aquellos aspectos del artículo [...] de los que se desprenda la centralización de las funciones ejecutivas en el Estado en términos opuestos a la doctrina que se acaba de recoger» (FJ 5).

A fi d'assegurar la correcta complementarietat dels registres estatal i autonòmic, en el nostre DCGE 12/2013, de 3 d'octubre, vàrem interpretar que, en aquests casos, el legislador estatal hauria de configurar «un model de registre, amb la fixació dels corresponents punts de connexió necessaris, que de baix a dalt permetés la inscripció, l'actualització i la integració de les dades, des de les comunitats autònomes vers l'Estat, reconeixent la

interlocució ordinària i general de les administracions autonòmiques amb les entitats que operen en el seu territori» (FJ 3).

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional mateix ha dit igualment que l'Estat pot establir «un Registro único de alcance general y, en consecuencia, puede fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar la centralización de todos los datos, pero en todas estas cuestiones el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas en la materia, sin que quepa, por tanto exigir a los administrados una doble solicitud de inscripción registral» (per totes, STC 67/1996, de 4 d'abril, FJ 3).

No obstant això, atès que, com hem vist, la competència sobre protecció de menors correspon a la Generalitat, el citat Registre estatal hauria de tenir efectes exclusivament de tipus informatiu i de publicitat, tenint en compte el paper de l'Administració de l'Estat com a autoritat central respecte a les comunicacions en matèria d'adopció internacional, d'acord amb el que preveu l'Instrument de ratificació en relació amb l'article 6.2 del Conveni de la Haia.

Per tot l'exposat, hem de concloure que l'article 37.1 del Reglament no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut. Per contra, els articles 38.2 i .4; 39.3.b, i 39.4.b, .c i .e del Reglament, pel que fa a l'atribució funcional que realitzen a la Direcció General de Serveis per a les Famílies i la Infància, vulneren la competència de la Generalitat ex article 166.3 EAC i no troben empara en l'article 149.1.3 CE.

11. A l'últim, hem de pronunciar-nos sobre la disposició final primera del Reial decret, en la mesura que dona cobertura competencial a la norma invocant els articles 149.1.3 i 149.1.8 CE.

Respecte aquesta disposició, el Govern qüestiona la pretesa empara dels articles objecte de sol·licitud en els títols competencials de l'article 149.1.3 i .8 CE que conté aquesta disposició.

Atesa la connexió que el contingut habilitant de la dita disposició presenta amb la resta de preceptes del RD 165/2019 respecte dels quals ens hem pronunciat en el sentit que vulneren la competència de la Generalitat ex article 166.3 EAC i que no troben empara a l'article 149.1.3 CE, així com també que el títol competencial de l'Estat ex article 149.1.8 CE no és d'aplicació en aquest cas, hem de concloure que la disposició final primera que conté els esmentats títols competencials també vulnera la referida competència de la Generalitat en matèria de protecció de menors.

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

CONCLUSIONS

Primera. Els articles 6.1, primer paràgraf, i .2; 7.1 i .2; 8.2 i .3; 38.2 i .4; 39.3.b, i 39.4.b, .c i .e del Reglament aprovat pel Reial decret 165/2019, de 22 de març, en la referència que fan a la Direcció General de Serveis per a les Famílies i la Infància del Ministeri de Sanitat, Consum i Benestar Social, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 166.3 EAC i no troben empara a l'article 149.1.3 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'article 5 i els articles 10 a 36, ambdós inclosos, del Reglament aprovat pel Reial decret 165/2019, de 22 de març, com també la disposició

transitòria única del Reial decret vulneren les competències de la Generalitat de l'article 166.3 EAC i no troben empara a l'article 149.1.3 CE.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La disposició final primera del Reial decret 165/2019, de 22 de març, pel qual s'aprova el Reglament d'adopció internacional, pel que fa a l'habilitació competencial dels articles que figuren en les dues conclusions precedents, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 166.3 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. L'article 37.1 del Reglament aprovat pel Reial decret 165/2019 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

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