

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SENADO.

10 Diciembre de 2003

VI.- CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN SOBRE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL, A LA VISTA DE LAS SESIONES CELEBRADAS CON LA COMPARECENCIA DE AUTORIDADES Y EXPERTOS.

La Comisión designó una Ponencia para redactar su Informe, formada por los siguientes miembros de la misma:

- Excma. Sra. D^a M^a Belén Fernández-Delgado y Cerdá, Presidenta de la Comisión.
- Excma. Sra. D^a Cristina Agudo Cadarso, Vicepresidenta 2^a de la Comisión.
- Excma. Sra. D^a M^a Cruz Rodríguez Saldaña, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular.
- Excmo. Sr. D. Ángel Díaz Sol, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.
- Excmo. Sr. D. Salvador Capdevila i Bas, Portavoz del Grupo Parlamentario Convergència i Unió.
- Excmo. Sr. D. Carles Josep Bonet i Revés, Portavoz del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés.
- Excma. Sra. D^a Inmaculada Loroño Ormaechea, Portavoz del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos.
- Excma. Sra. D^a Claudina Morales Rodríguez, Portavoz del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria.
- Excma. Sra. D^a Inmaculada de Boneta y Piedra, Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto (que cesó en el mandato parlamentario en el mes de noviembre de 2003, poco antes de terminarse los trabajos de la Comisión).
- Excma. Sra. D^a Remedios Gámez Mata, del Grupo Parlamentario Popular.

La Ponencia, estudió detenidamente las opiniones e informaciones aportadas a la Comisión en el curso de las comparecencias de autoridades y expertos que han tenido lugar ante la misma. De este estudio derivan las Conclusiones y Recomendaciones que se contienen en el presente informe.

Dada la complejidad del proceso de adopción internacional y la intervención en el mismo de diversos actores, es pertinente, para la adecuada exposición de las Conclusiones extraídas por la Comisión a lo largo de sus trabajos, seguir un criterio cronológico en relación con el propio proceso de adopción internacional, a fin de formular después, en el epígrafe siguiente, las correspondientes Recomendaciones.

1.- Conclusiones acerca de la información que se aporta a los solicitantes de adopción internacional.

En cuanto a la información que reciben los Padres Adoptantes en el proceso de adopción internacional, ha sido constante la estimación por parte de los intervinientes en

el sentido de que ésta era escasa, en ocasiones contradictoria y en otras difería, en cuanto a calidad y cantidad, en función de quien la daba (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o Comunidades Autónomas).

En este sentido, la propia Directora General de Acción Social, de la Familia y del Menor del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en su comparecencia estimó que era necesaria una mejora de la información proporcionada tanto por parte del Ministerio como de las Comunidades Autónomas.

La misma opinión sustentaban las Asociaciones de Padres que comparecieron, al estimar que la información que recibían las familias de las Comunidades Autónomas, era insuficiente, y que se limitaba a una información muy genérica sobre países y ECAI acreditadas en los mismos.

Igual percepción tienen los expertos que han comparecido ante la Comisión.

Se aprecian, incluso, discrepancias sobre la naturaleza de las funciones que, respectivamente, corresponden a las Comunidades Autónomas y a las ECAI. Según manifestó en su comparecencia la Federación de ECAI, la competencia que asume la Administración autonómica se centra en la expedición de los certificados de idoneidad, opinando que la mediación en el proceso de adopción internacional y el seguimiento postadopción son funciones delegadas por dicha Administración en la ECAI que intervenga. El mismo criterio de delegación de funciones de la Administración competente en las ECAI sostuvo la Directora General de Acción Social, del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, mientras que los padres adoptantes defendían que dichas funciones no son delegadas por la Administración, sino encargos de mediación en procesos de adopción internacional hechos a las ECAI por los solicitantes.

2.- Conclusiones sobre la tramitación y expedición de los certificados de idoneidad.

Se ha puesto de manifiesto, a través de las comparecencias de las diferentes Administraciones competentes, de los profesionales y, especialmente, de los padres adoptantes, que los procesos y efectos de la declaración o certificado de idoneidad son sensiblemente diferentes por Comunidades Autónomas.

En primer lugar, se destaca que la realización de los estudios psicosociales para la realización de dichos informes, según en que Comunidad Autónoma se resida, se puede obtener de muy diverso modo:

a) a través de los servicios técnicos de la correspondiente Comunidad Autónoma.

b) a través de profesionales, mediante abono de sus honorarios, o gratuitamente, por medio de los servicios técnicos de la Comunidad Autónoma, con sensibles diferencias, en este caso, en cuanto a sus plazos de obtención.

c) sólo a través de profesionales, mediante abono de sus honorarios.

Estas diferencias, por razón del territorio, en la tramitación y obtención de los certificados de idoneidad se acentúan también en relación a sus efectos, plazos y costes.

Sobre los efectos no deseados que producen los certificados de idoneidad y los informes psicosociales que los acompañan destaca la reflexión que indicó la conveniencia de que en dichos informes se eliminen las razones o motivación de la familia para elegir un país concreto.

Una queja generalizada de las familias, ratificada en cierta forma por los expertos comparecientes, se centra en la forma de investigación y en el contenido de las entrevistas con psicólogos y trabajadores sociales para la realización de los informes. Se denuncia la sensación de ser sometido a un juicio sumarísimo o de experimentar una valoración de motivaciones y conductas, que origina un modelo de exclusión, no de ayuda. Se aprecia además una falta de especialización en el tema, y una duplicidad en la evaluación de los psicólogos y de los trabajadores sociales.

Se observa también la existencia de un gran debate social en el mundo de la adopción relacionado con la edad máxima de los adoptantes, puesto que las Comunidades Autónomas tienden a establecer límites de edad para la adopción de menores por personas de 40 años como máximo, cuando biológicamente se puede superar esa edad para ser padre o madre.

3.- Conclusiones en relación a las Entidades colaboradoras de adopción internacional (ECAI).

Ha sido unánime en todas las comparencias la constatación de la necesidad de regular, supervisar y controlar adecuadamente la actuación de las ECAI. De las exposiciones de los comparecientes se obtienen conclusiones comunes en este ámbito.

Es fundamental definir lo que se entiende por mediación en las actividades de las ECAI, así como aclarar las funciones de sus representantes en los países de origen, exigiendo su previa identificación.

También resulta necesario evitar que su actuación no se ajuste estrictamente a su carácter de instituciones sin ánimo de lucro, para lo cual su regulación debe ser más estricta, con establecimiento de procedimientos de control efectivo de sus costes, tarifas y actividades, tanto en España como en los países de origen de los menores.

Ha sido frecuente la apreciación de la necesidad de establecer un contrato básico para la prestación de los servicios de las ECAI, en el que se establezca la responsabilidad de cada ECAI y la exigencia de suscripción de seguros para cubrir sus responsabilidades.

También se ha manifestado la necesidad de introducir normas de calidad y modelos de evaluación y criterios de seguimiento de la actividad de las ECAI por parte de las Administraciones competentes.

Por otra parte, la problemática que plantea la posibilidad de que una misma ECAI pueda estar acreditada en más de una Comunidad Autónoma, complica su control por parte de las Administraciones competentes dada la compartimentación de los controles. Ello no quiere decir que no puedan existir ECAI con representación en distintas Comunidades Autónomas, pero es evidente que hay que buscar una fórmula que evite situaciones como las que se están dando, en las que una ECAI es desacreditada en una autonomía pero puede seguir funcionando en otras, o que la indebida de este tipo de organización pueda generar situaciones de ineficacia de los controles. la problemática que plantea

4.- Conclusiones en relación a las actuaciones en los países de origen de los menores adoptados.

Se ha estimado necesario, en caso de incidencias en el extranjero, contar con el apoyo del Servicio Exterior español ante las Administraciones de los países de origen de los menores.

Una de las preocupaciones de los padres más repetidas es, sin duda, la ausencia de interlocutores directos en las Administraciones competentes ante las gestiones y problemas que surgen en el país de origen de los menores en el curso de los procedimientos de adopción internacional. Los solicitantes se ven en muchas ocasiones desamparados y desorientados.

Muchos de los comparecientes han coincidido en la necesidad de crear un órgano que asuma en el ámbito exterior y, por consiguiente, en relación a los trámites y procedimientos en los países de origen de los menores, funciones de apoyo y coordinación entre las Administraciones competentes, asistencia a los solicitantes de adopción internacional y apoyo y control de las actuaciones de las ECAI, incluyendo la adecuada supervisión de la actuación de sus representantes o corresponsales.

Parece necesario, por último, establecer un Consejo, en el que participen tanto las Administraciones públicas competentes, como las asociaciones de padres adoptantes y las ECAI, así como otras entidades especializadas en el ámbito de la adopción internacional y de la protección del menor para ser oídas en los temas que les afectan.

VII.- RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN SOBRE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL.

1.- En el ámbito normativo:

1.1.- Conveniencia de estudiar la revisión de la legislación estatal sobre adopción, examinando tanto los procedimientos de adopción internacional como los de adopción nacional, para adaptarla a las circunstancias actuales teniendo en cuenta las recomendaciones del presente informe.

1.2.- Impulso de la proyectada reforma del artículo 191 del vigente Reglamento del Registro Civil para eliminar, en las inscripciones de nacimiento de los menores adoptados por ciudadanos españoles por el procedimiento de adopción internacional, la exigencia de que conste en ellas la doble filiación, paterna y materna, cuando esta filiación no puede acreditarse plenamente conforme a las inscripciones registrales en los países de origen de los menores.

1.3.- Creación y regulación del Consejo Consultivo de Adopción Internacional como órgano de participación y colaboración con las Administraciones públicas competentes de todos los sectores sociales afectados (asociaciones de padres adoptantes, asociaciones de hijos adoptivos, entidades colaboradoras de adopción internacional y otras entidades de carácter social, educativo o científico relacionadas con el ámbito de protección del menor).

1.4.- Establecimiento de protocolos bilaterales de colaboración con los países de origen de los menores, en los casos en que se estime necesario, de forma que se concilie el interés superior de los menores, y el principio de subsidiariedad del proceso de adopción, con el derecho de los solicitantes a un procedimiento de adopción legal, transparente y con garantías.

1.5.- Adopción de las medidas legislativas necesarias para que el derecho a la información de los solicitantes de adopción internacional tenga efectividad a lo largo de la tramitación de todo el procedimiento, en concordancia con lo previsto en el artículo 35 de la vigente Ley 30/1992 de Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2.- En el ámbito de las Administraciones competentes:

2.1.- Revisión, por parte de las Administraciones competentes, de los actuales procedimientos de emisión de los informes previos, de carácter psicológico y socio-económico, necesarios para la obtención del certificado de idoneidad, de manera que se trate por igual a los solicitantes del mismo, tanto en lo que se refiere a su coste como a su plazo de emisión, con independencia de quién sea el organismo o entidad que los expida.

En dichos informes se deberá ante todo tener en cuenta las habilidades y potencialidades de los solicitantes para ser padres.

2.2.- Establecimiento por acuerdo de las Administraciones competentes de criterios generales para la concesión o denegación de la idoneidad a los solicitantes de adopción internacional. Dichos criterios generales deberán hacerse públicos.

En particular, convendría establecer, cuando ello sea posible, un único certificado de idoneidad de los solicitantes de adopción internacional, evitando así la repetición de trámites innecesarios.

2.3.- Mejora de los procedimientos de información y formación establecidos por las Administraciones competentes para los posibles solicitantes de adopción internacional, con el fin de que éstos tomen sus decisiones al respecto con pleno conocimiento de causa y madurez, evitando así en lo posible situaciones posteriores de inadaptación o fracaso en la adopción.

En particular, la información aportada por las Administraciones competentes debe tender a alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Informar sobre el procedimiento de adopción internacional.
- b) Informar sobre la tramitación, requisitos y formalidades exigibles en el país de origen de los menores, así como sobre la legislación aplicable en ellos.
- c) Informar acerca de las funciones a desarrollar por las ECAI, sus costes y la justificación de éstos, determinando además claramente las funciones de gestión y de control del procedimiento por parte de la Administración autonómica competente.
- d) Informar sobre la posibilidad de presentar quejas durante el proceso en el Registro de Quejas correspondiente.
- e) Indicar la forma de acceso de los solicitantes a la información durante la tramitación del procedimiento de adopción internacional.

2.4.- Revisión de los criterios por los que se establece el límite de edad de los solicitantes de adopción internacional en 40 años, en los casos en que éste sea de aplicación.

2.5.- Admisión en vía administrativa de un nuevo procedimiento de adopción internacional en los supuestos en que por causas ajenas a los solicitantes no pueda continuar con normalidad el expediente de adopción que los mismos tuvieran en curso.

2.6.- Optimización y agilización del funcionamiento del Registro Civil Central, a través de la incorporación de las nuevas tecnologías, para facilitar la inscripción de los menores adoptados por ciudadanos españoles por el procedimiento de adopción internacional.

2.7.- Traslado a las Administraciones competentes de la conveniencia de establecer medidas de carácter social (económicas, fiscales, ...) en apoyo de los solicitantes de adopción.

2.8.- Conveniencia de establecer, por parte de las Administraciones competentes, programas de postadopción tendentes a la adecuada atención en todos los ámbitos de los menores adoptados, en particular en el educativo y en el sanitario.

2.9.- Conveniencia de estudiar la creación de un órgano en el marco de la Administración General del Estado que asuma en el ámbito exterior y, por tanto, en relación a los trámites y procedimientos que se lleven a cabo en los países de origen de los menores, funciones de apoyo y coordinación entre las Administraciones competentes, asistencia a los solicitantes de adopción internacional y apoyo y control de las actuaciones de las ECAI.

Dicho órgano podría contar con la asistencia, como órgano de asesoramiento, del Consejo Consultivo de Adopción Internacional a que se refiere el punto 1.3 de las presentes recomendaciones.

2.10.- Establecimiento de un protocolo médico/pediátrico, homologado por países, mediante los correspondientes aduerdos bilaterales, procurando asimismo la adecuada atención sanitaria en España a los menores adoptados según las especificidades de sus países de origen.

2.11.- Fomento de la creación y desarrollo, por parte de las Administraciones públicas, de programas de cooperación internacional en materia de protección de menores en los países de origen.

2.12.- Mayor dotación de medios al Servicio Exterior para desarrollar funciones de apoyo a los solicitantes de adopción internacional, en caso de problemas o incidentes que se planteen en los países de origen de los menores.

3.- En relación a las entidades colaboradoras de adopción internacional (ECAI):

3.1.- Establecimiento de requisitos básicos por parte de las Administraciones competentes, para la acreditación, supervisión y control de las ECAI por parte de dichas Administraciones, con el fin de garantizar un tratamiento semejante para todas ellas y para los solicitantes de adopción internacional. La acreditación, supervisión y control de las ECAI que ejerzan sus actividades simultáneamente en varias Comunidades Autónomas, o con carácter supra-autonómico, habría de llevarse a cabo mediante actuaciones coordinadas de las Administraciones competentes

En particular, debería tenderse al establecimiento de criterios de acreditación, a partir de la exigencia de cumplimiento de buenas prácticas y de criterios de calidad, con renovación periódica de dicha acreditación a la vista de la supervisión y evaluación de la actuación de cada ECAI por la Administración competente.

Asimismo, la desacreditación de una ECAI por parte de una Comunidad Autónoma debería comportar la inspección y revisión pormenorizada de su actuación en las demás en que estuviera acreditada.

3.2.- Establecimiento de un modelo básico de contrato para regular las relaciones entre los solicitantes de adopción internacional y las ECAI, aplicable con carácter general en todo el territorio español y homologado por todas las Administraciones competentes, previo acuerdo entre ellas.

3.3.- Exigencia de suscripción de pólizas de aseguramiento de su responsabilidad por parte de todas las ECAI acreditadas en España.

3.4.- Mejora del control por las Administraciones competentes de los honorarios y precios establecidos por las ECAI para la prestación de sus servicios a los solicitantes de adopción internacional, procurando en todo caso proporcionar a dichos solicitantes el mismo tratamiento económico en cada país de origen de los menores adoptados.

3.5.- Obligación por parte de las ECAI de presentar a los solicitantes de adopción internacional un presupuesto detallado con carácter previo a la contratación y prestación de sus servicios, así como de desglosar los mismos en las correspondientes facturas, con indicación del precio percibido por cada uno de ellos, a fin de garantizar los derechos como consumidores de los solicitantes.

3.6.- Cumplimiento efectivo por parte de las ECAI de las exigencias legales derivadas de su carácter de instituciones sin ánimo de lucro, debiendo las Administraciones competentes llevar a cabo la adecuada supervisión y control de su cumplimiento así como su regulación.

3.7.- Exigencia efectiva a las ECAI, por parte de las Administraciones competentes del informe de adoptabilidad de los menores emitido por la Autoridad Central del país de origen.

3.8.- Establecimiento de la obligación de las ECAI, con carácter general, de identificar a sus representantes en los países de origen de los menores ante las Administraciones públicas españolas.

Aprobado por Unanimidad en Pleno del Senado el 10 de Diciembre de 2003