

## **STC 36/2021, de 18 de febrero de 2021**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el conflicto positivo de competencia núm. 4088-2019, planteado por el Gobierno de Cataluña contra los arts. 5; 6; 7; 8.2, 3 y 4; 10; 11; 12 a 36; 38.2 y 4; 39.3 b), 4 c) y 4 e), del Reglamento de adopción internacional aprobado por el Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, y —por conexión— contra la disposición transitoria única y la disposición final primera de este real decreto. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Andrés Ollero Tassara.

### **I. Antecedentes**

1. Con fecha 1 de julio de 2019, tuvo entrada en el registro del tribunal un escrito de la abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, por el que plantea conflicto positivo de competencia contra los arts. 5; 6; 7; 8.2, 3 y 4; 10; 11; 12 a 36; 38.2 y 4; 39.3.b), 4.c) y 4.e), del Reglamento de adopción internacional (RAI), aprobado por el Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo y —por conexión— contra la disposición transitoria única y la disposición final primera del mismo.

En el apartado de antecedentes, la demanda refiere que la norma impugnada tiene por objeto desarrollar las previsiones que la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, introdujo en la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional (LAI). Esta reforma legal modificó las funciones de la

administración general del Estado y las comunidades autónomas en esta materia. Sometida la Ley 26/2015 al procedimiento regulado en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dio paso a un acuerdo de la subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la comisión bilateral Generalitat-Estado de 17 de marzo de 2016 (“BOE” de 27 de mayo de 2016). Se resolvió pues la discrepancia competencial que ahora reaparece en el reglamento objeto de este conflicto.

Se sintetizan seguidamente los argumentos de la demanda en apoyo de su reivindicación competencial, que inicia con el análisis de los títulos invocados por la disposición final primera del Real Decreto 165/2019 (art. 149.1, 3 y 8 CE):

(i) La referencia a la legislación civil suscita la posible afectación de la regulación de la Generalitat sobre instituciones de familia y filiación en su derecho civil propio [art. 129 Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)], al estar recogida la adopción, como institución civil, ya en la compilación de 21 de julio de 1960, y actualmente en el Código civil de Cataluña, libro segundo, título III, capítulo IV. Su sección tercera aborda la filiación adoptiva e incluye una regulación específica de la adopción internacional. La regulación estatal sobre adopción internacional objeto del presente conflicto no podría proyectarse válidamente sobre la legislación civil catalana.

Sin embargo, como ponen de manifiesto los dictámenes 15/2015 y 3/2019 del Consejo de Garantías Estatutarias, y el dictamen 883/2018 del Consejo de Estado, en atención al objeto, la finalidad y el contenido de la regulación impugnada, es cuestionable que pueda calificarse de civil. No incide en el contenido de las relaciones paternofiliales, sino que su naturaleza es claramente administrativa, respondiendo al ámbito competencial de protección del menor.

(ii) La doctrina constitucional sobre la competencia estatal en materia de relaciones internacionales (STC 175/1995, de 5 de diciembre, FJ 5, que reitera pronunciamientos anteriores de las SSTC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3, y 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5), figura recogida en los arts. 193 a 200 EAC. Rechaza la identificación de esta materia con cualquier tipo de actividad con alcance o proyección exterior, lo que podría producir una reordenación del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (entre otras, STC 138/2011, de 14 de septiembre, FJ 4). El tribunal ha admitido la posibilidad

de que las comunidades autónomas lleven a cabo actividades con proyección exterior, incluso cuando “supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el art. 149.1.3 CE, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran” (STC 165/1994, FJ 8). Esta capacidad autonómica debe entenderse referida a las actividades que deriven del ejercicio de sus competencias y que no impliquen el ejercicio del *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de este frente a terceros Estados u organizaciones inter o supranacionales. Esa capacidad deben pues ejercerla las comunidades autónomas de manera que no perturbe o condicione la política exterior del Estado (entre otras, STC 228/2016, de 22 de diciembre, FJ 5).

De esa jurisprudencia deriva que, en materia de adopción internacional, el Estado puede celebrar tratados multilaterales o bilaterales que contengan prescripciones de naturaleza sustantiva sobre el régimen de las adopciones. Tales tratados ocupan una especial posición en nuestro sistema de fuentes y, por ello, inciden sobre la normativa y las actuaciones de las comunidades autónomas. Pero el *ius contrahendi* no habilita al Estado para desplazar a las comunidades autónomas cuando la materia objeto del tratado incida en su ámbito competencial, supuesto en el que les corresponde la ejecución y aplicación del tratado, sin perjuicio de la necesaria cooperación (art. 196.4 EAC). Con base en el elemento exterior propio de la adopción internacional, el Estado no podría sustituir a las comunidades autónomas en el desarrollo normativo que deriva de los instrumentos internacionales, ni reservarse las medidas de ejecución de los mismos, más allá de las que sean propias de la función de coordinación de la acción exterior.

Por vulneración de la competencia que el art. 166 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña en materia de menores, se impugnan los preceptos que establecen una regulación completa de las previsiones sobre la intermediación en la adopción internacional, especialmente sobre la actuación de los organismos acreditados. Se desconocerían las funciones normativas que corresponden a las comunidades autónomas en esta materia al identificar cualquier función con trascendencia exterior en el procedimiento de adopción internacional con una actuación propia de la facultad de coordinación estatal:

a) El art. 5 RAI atribuye a un órgano estatal en exclusiva la firma de acuerdos bilaterales de carácter administrativo con los países de origen, negando con ello la facultad autonómica para suscribir dichos acuerdos, aunque su ámbito objetivo se enmarque en la competencia autonómica en materia de adopción y su celebración esté prevista en el tratado que el acuerdo ejecute o concrete. Esto desbordaría el ámbito de la función coordinadora del Estado en materia de relaciones internacionales. El título II de la Ley estatal 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales, reconoce a las comunidades autónomas competentes por razón de la materia la capacidad de celebrar acuerdos internacionales, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica, en ejecución y concreción de un tratado internacional, cuando el propio tratado así lo prevea (art. 52). En esta previsión encajarían los acuerdos internacionales de carácter administrativo en materia de adopción internacional, cuya finalidad es facilitar las relaciones entre las autoridades competentes del país de origen del menor y las autoridades competentes para la tramitación del expediente administrativo en el país de los adoptantes: se refieren a la fase administrativa de la adopción, que corresponde al ámbito competencial de las comunidades autónomas (art. 196.4 EAC, y SSTC 118/2011, de 5 de julio, FJ 10, y 138/2011, FJ 4, entre otras).

b) Los arts. 6, 7 y 8 RAI atribuyen a un órgano estatal la determinación del inicio de la tramitación de expedientes de adopción con un determinado país (art. 6.1), y a la Comisión delegada de servicios sociales la misma función en los casos de suspensión o paralización de la tramitación de expedientes de adopción internacional (art. 7.1). En circunstancias excepcionales, se prevé la suspensión de las adopciones de manera cautelar por el órgano estatal (art. 7.2). En todos estos procedimientos, se faculta al órgano estatal para recabar la correspondiente información a organismos públicos y privados (art. 6.2 y 7.1). La decisión sobre los países en los que concurren las circunstancias previstas en el art. 4.2 LAI, que impiden la tramitación de ofrecimientos para la adopción, también se atribuye al órgano estatal, que resuelve sobre la procedencia del inicio, suspensión o paralización de la tramitación de adopciones, resolución que se notifica y publica según lo dispuesto en el art. 8.

En los tres casos —inicio, suspensión y paralización de la tramitación de expedientes de adopción internacional— se trata de funciones ejecutivas que, hasta la reforma de la LAI en 2015, venían ejerciendo las comunidades autónomas en virtud de sus competencias en materia de protección del menor. Aun admitiendo que la dimensión internacional de la decisión, y la necesidad de corregir o evitar posibles deficiencias que puedan perjudicar la

política exterior del Estado, podrían justificar el establecimiento de un mecanismo de coordinación, tal justificación no permite atribuir directamente a la administración estatal la decisión; sin prever el adecuado mecanismo de participación de las comunidades autónomas, que no puede considerarse satisfecho con un simple trámite de consulta. Con ello se vulneraría la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de menores, como han manifestado el Consejo de Garantías Estatutarias en sus dictámenes 15/2015 y 3/2019, y el Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre el proyecto de Reglamento de adopción internacional.

La sustitución por un órgano estatal en el ejercicio de una competencia autonómica sería el vicio en el que incurren los arts. 6, 7 y 8.2 y 3 RAI y —por conexión— la previsión de publicación de esas resoluciones estatales y la facultad de recabar información en el marco de estos procedimientos.

c) Los arts. 10 y 11 RAI contendrían una doble vulneración a las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de adopción (art. 166 EAC): (i) al atribuir al Estado la competencia para regular el procedimiento para establecer el número máximo de expedientes que se pueden tramitar anualmente en cada país de origen, y los criterios para su distribución; y (ii) al atribuir a un órgano estatal la decisión sobre el número de expedientes de adopción internacional que se remitirán anualmente a cada país de origen, y a la comisión delegada la aplicación del criterio para su distribución.

Aun admitiendo la necesidad de configurar la decisión de modo que permita encajar las solicitudes generadas en las distintas comunidades autónomas y la oferta existente en cada país de origen, tal encaje debería llevarse a cabo mediante los oportunos mecanismos de coordinación entre las administraciones competentes. El necesario acuerdo entre estas no puede ser sustituido por la determinación por el Estado de los criterios aplicables ni puede justificar que sea un órgano estatal el que determine el número anual de nuevos expedientes. Esa regulación olvidaría que la determinación de los expedientes que se tramitan anualmente en un determinado país de origen, en el marco de las adopciones amparadas en el convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993, se integra en el sistema normal de relaciones entre las autoridades centrales designadas por el Estado de origen y el Estado de adopción. La designación de los organismos autonómicos como autoridades centrales en España, respecto

de las actuaciones en su territorio y de sus residentes, consta en el instrumento de ratificación del convenio publicado en el “BOE” de 1 de agosto de 1995. El deber de colaboración entre las autoridades centrales de los países de origen y destino abarca todas las funciones, sin que sea posible distinguir entre las funciones realizadas en el país de origen del adoptado y en el territorio del país de adopción, y así las ha asumido directamente la Generalitat de Cataluña durante el largo período de vigencia del convenio anterior a esta controversia.

d) El capítulo IV RAI regula los organismos acreditados para la intermediación en las adopciones internacionales. La función de intermediación, que el Convenio de La Haya de 1993 asigna a las autoridades centrales —en España, los organismos autonómicos competentes en materia de adopción—, puede ser ejercida directamente o mediante la cooperación de los denominados “organismos acreditados”, previsión incorporada al art. 6 LAI. El capítulo IV RAI supera las previsiones del Convenio de La Haya de 1993 incorporadas en la Ley de adopción internacional y, sin que el Estado disponga de competencia para ello, establece una regulación sobre los organismos acreditados que desarrolla y completa la que deriva del Convenio de La Haya de 1993.

La regulación del ámbito de actuación de los organismos acreditados, el procedimiento para su acreditación, la determinación de sus funciones pre y post adopción —en España y en el país de origen—, su régimen económico y financiero, y su régimen de control y seguimiento se integrarían en la fase administrativa de la adopción internacional y, por lo tanto, en el ámbito de la competencia autonómica de protección del menor. No puede ampararse en la competencia estatal en materia de relaciones internacionales porque la posibilidad de actuación de los organismos acreditados esté prevista en un convenio internacional, pues la capacidad de las comunidades autónomas para ejecutar las previsiones de un convenio internacional en el ámbito de sus competencias ha sido reconocida por las SSTC 118/2011, FJ 10, y 138/2011, FJ 4 y, en el caso de Cataluña, se encuentra expresamente prevista en el art. 196.3 EAC. Tampoco encuentra cobertura en el límite que deriva de la hipotética aptitud para generar obligaciones internacionales (STC 46/2015, de 5 de marzo, FJ 4), puesto que no estamos ante la ejecución de un tratado internacional que comporte —la designación del mecanismo o mecanismos nacionales—, a los que se imponen exigencias y obligaciones de relación con otros organismos derivados del tratado. Así lo entendió el Estado en la ratificación del Convenio de La Haya de 1993 y en el art. 6 LAI, al remitir a las normas autonómicas.

El art. 12 RAI, al establecer que los organismos acreditados podrán actuar en los expedientes de adopción que se tramiten ante cualquier comunidad autónoma, les priva de su competencia ejecutiva para determinar qué organismos pueden cooperar en los procedimientos de adopción internacional que tramiten. El art. 12.3 privaría además a la Generalitat de Cataluña de su capacidad para determinar cuáles sean, en cada caso, las funciones de intermediación de los organismos acreditados, puesto que la delimitación de esas funciones figura en la resolución estatal de acreditación (art. 25 RAI).

La acreditación de organismos se integra en la función de supervisión y control administrativa del procedimiento de adopción. Del *ius contrahendi* o de la función coordinadora no derivaría la capacidad estatal para adoptar actos de ejecución en sustitución de las comunidades autónomas. La coordinación estatal presupone la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, y por ello no podría llegar a tal grado de desarrollo que comporte la sustitución de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus funciones ejecutivas.

La acreditación estatal no puede justificarse en la evolución que en los últimos años ha experimentado la adopción internacional, como hace la memoria que acompañaba al proyecto del Real Decreto 165/2019. El problema, si existe, ha de resolverse a través de los instrumentos de coordinación entre administraciones públicas, que permiten dar respuesta a las posibles disfunciones, sin alterar el régimen de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a la necesidad de limitar los organismos, debe recordarse que la acreditación es una decisión administrativa unilateral que no obliga al país de origen del menor, ni por ello comporta responsabilidad internacional para el Estado, como demuestra el art 26 RAI, al regular la extinción de la acreditación. Por todo ello, los arts. 17.1 y 2, 22.1, 4 y 8, 23.4, 24, 25, 26.1 y 5, 27, 28, 30.2, y 32.2 j), y la disposición transitoria única, al atribuir al Estado la totalidad de las decisiones sobre el inicio, convocatoria, instrucción y tramitación del procedimiento de acreditación, y limitar la participación de las comunidades autónomas, directamente o a través de la comisión delegada, a la mera consulta [arts. 17.1, 22.6, y 7, 24 b), 27 y 28], vulnerarían las competencias de la Generalitat (art. 166 EAC).

Tal regulación es claramente contradictoria con lo que establece la Ley catalana 25/2010, de 29 de julio, del Libro segundo del Código civil de Cataluña, cuyo art. 235-46, relativo a las funciones de intermediación en la adopción internacional, que atribuye a la administración de la Generalitat la función de acreditar entidades colaboradoras, establece las condiciones generales de las mismas, y determina que deben someterse a las directrices, inspección y control de la entidad pública competente.

Los arts. 33 a 36 desarrollan los apartados 2 y 3 del art. 7 LAI, que atribuyen a la administración estatal el control y seguimiento de las actuaciones de los organismos en los países de origen del menor, y a las comunidades autónomas su control, inspección y seguimiento respecto de las actuaciones que desarrollen en su territorio. Además, se asigna a la comisión técnica de seguimiento y control —en la que las comunidades autónomas tienen una muy limitada representación— la función de coordinar las actuaciones de seguimiento y control de los organismos acreditados.

El control autonómico previsto en el art. 33.2 RAI no puede ser efectivo si se les priva del control de las actividades y funciones que los organismos acreditados realizan en los países de origen, y tampoco si el control interno es sustituido por el que se atribuye a la comisión técnica de seguimiento y control prevista en los arts. 34 y 36 RAI. Esta delimitación de funciones de control y seguimiento supera el ámbito propio de los instrumentos de colaboración interadministrativa, no se adecua al sistema de distribución de competencias y supone redefinir el modelo de distribución competencial (STC 96/1996, de 30 de mayo, FJ 2).

En conclusión, los artículos 33.1, 34, 35.1, 2, 4 y 5, y 36.1 y 2 vulnerarían la competencia de la Generalitat ex art. 166 EAC.

Idéntica vulneración competencial comportan las previsiones de los arts. 15, apartados d), f), g), h), i), y v), 26.3, 29 e), 30.1, y 38.4 RAI, relativas a un amplio conjunto de obligaciones de comunicación e información que se establecen para los organismos acreditados, que derivan de la incorrecta atribución a un órgano estatal de las funciones ejecutivas vinculadas al procedimiento de acreditación y al control y seguimiento de los organismos.

e) Los arts. 31 y 32 RAI atribuyen a la comisión delegada la aprobación del modelo básico homologado del contrato entre los organismos acreditados y los adoptantes, y establecen, con un importante grado de detalle, cuál debe ser su contenido mínimo.

La exhaustividad con la que se regula excede de esa calificación de “básico”. Pero, sea cual sea el detalle de ese contenido mínimo, esta regulación no puede ampararse en el título competencial estatal de relaciones internacionales. Ni las partes en el contrato son sujetos de Derecho internacional, ni su contenido es susceptible de generar alguna obligación o responsabilidad internacional para el Estado. Tampoco encuentra su justificación en la función estatal de coordinación de la política exterior. Se integra en la función administrativa autonómica de control, al tener por objeto que la administración competente pueda comprobar que se garantizan los derechos y obligaciones derivadas de la legislación en materia de adopción.

Al designar a la autoridad competente para la homologación, sustituye a las comunidades autónomas por la comisión delegada, cuyo carácter de órgano de cooperación, no evita la vulneración competencial que comporta privar a la Generalitat de Cataluña de una función ejecutiva en el procedimiento administrativo de adopción. En ambos aspectos se vulneraría la competencia de la Generalitat de Cataluña ex art. 166 EAC.

f) El capítulo VI RAI regula el registro nacional de organismos acreditados de adopción internacional y de reclamaciones e incidencias, en desarrollo de los arts. 7.2 in fine y 8.3 LAI. En un ámbito que no se corresponde con una competencia estatal, el registro debería limitarse a aceptar las propuestas de inscripción que le trasladen las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias ejecutivas (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 12).

La comunicación de organismos acreditados prevista en el Convenio de La Haya de 1993 no habilita al Estado para asumir la gestión del registro, especialmente en actos objeto de inscripción que corresponden al ámbito de competencia autonómico. No se cuestiona la competencia estatal para crear y estructurar el registro, pero sí la previsión del art. 28 de que en la sección primera, referida a los organismos acreditados, la inscripción no derive de la comunicación de los órganos competentes de las comunidades autónomas. Invaden asimismo las competencias de la Generalitat ex art. 166 EAC el art. 38.2, al contener una referencia a la

acreditación estatal, y el art. 38.4, al establecer la obligación de comunicación de las variaciones de los datos.

La sección segunda del registro, regulada en el art. 39, tiene por objeto la inscripción de reclamaciones e incidencias, pero también la tramitación de las reclamaciones. El apartado 3 b) dispone la obligación de las comunidades autónomas de realizar una comunicación, en el plazo de diez días, al órgano estatal a efectos de aplicación, en su caso del art. 28 (tramitación de la retirada de la acreditación). Incurrir en la misma vulneración que el art. 28, ya expuesta.

El art. 39.4, apartados b) y c), al regular la presentación de reclamaciones o incidencias por la actuación de los organismos acreditados en los países de origen del menor, también vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de menores, pues la mera circunstancia de que la reclamación tenga su origen en el extranjero no habilita al Estado para atribuir el control de las actuaciones a un órgano estatal. La posibilidad de que las comunidades autónomas adopten las medidas que consideren oportunas hasta que se proceda por el órgano de la administración estatal a retirar la acreditación no sana esa vulneración competencial.

También comportaría una vulneración competencial el art. 39.4 e), relativo a la iniciación de oficio por el Estado de un expediente contradictorio de retirada de la acreditación.

g) La tacha de inconstitucionalidad dirigida a la disposición final primera del Real Decreto 165/2019 está vinculada a las precedentes impugnaciones (STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 10), en la medida en que, los títulos competenciales que se invocan (art. 149.1.3 y 8 CE), no prestan cobertura a la regulación controvertida.

2. Por providencia de 16 de julio de 2019 (rectificada por error material mediante providencia de 26 de julio de 2019), el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó: admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia; tramitar el conflicto, a tenor de lo que dispone el art. 67 LOTC, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad. Por ello, conforme al art. 34 LOTC, se dio traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las

alegaciones que estimaren oportunas; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a los efectos del art. 61.2 LOTC; y publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

3. Con fecha 26 de julio de 2019, el abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, que le fue concedida por ocho días mediante diligencia de ordenación de la misma fecha.

4. Mediante sendos escritos registrados con fechas 31 de julio y 4 de septiembre de 2019, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado comunicaron los acuerdos de las mesas de ambas Cámaras de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88 LOTC.

5. El abogado del Estado presentó sus alegaciones el día 23 de septiembre de 2019. Tras exponer los antecedentes de la reforma de la Ley de adopción internacional, el acuerdo aprobado en el procedimiento regulado en el art. 33.2 LOTC, y la regulación relativa a la composición y funciones de la Comisión delegada de servicios sociales (creada en el seno del Consejo Territorial de servicios sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia), interesa la íntegra desestimación del conflicto con apoyo en las razones que seguidamente se resumen.

El título estatal prevalente es el recogido en el art. 149.1.3 CE (SSTC 141/2014, de 11 de septiembre; 26/2016, de 18 de febrero, y 144/2017, de 14 de diciembre). El real decreto impugnado desarrolla un conjunto de previsiones legales que, como reconoce la propia exposición de motivos de la Ley 26/2015, “afectan a la política exterior”, por lo que se residencia en su mayor parte en el Estado la realización de las actividades con proyección exterior en este ámbito. El tribunal ha subrayado que la acción exterior de las comunidades autónomas, además de tener que ceñirse al ámbito material de sus competencias estatutarias, debe respetar el ejercicio por el Estado de sus competencias sobre relaciones internacionales y dirección de la política exterior (art. 149.1.3 CE), incluidas las funciones de coordinación que le corresponden (por todas, SSTC 165/1994, FJ 6; 31/2010, FJ 125; 46/2015, FJ 4, 85/2016, FFJJ 4 a 8, y 228/2016, FJ 4). Un ejercicio competencial autonómico que no se ciña a estos criterios, además de un exceso del ámbito de actuación de la Generalitat de Cataluña, puede

suponer tanto un menoscabo de las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales reconocidas en el art. 149.1.3 CE (STC 34/2018, de 12 de abril), como una vulneración del principio de lealtad constitucional en el ejercicio de competencias propias (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4, y las allí citadas).

Junto a los títulos competenciales invocados en la disposición adicional primera del Real Decreto 165/2019, debe destacarse que en diversos preceptos impugnados no existe un punto de conexión con el territorio de la comunidad autónoma que permita vincular de forma suficiente la competencia a ejercer, en los términos de la doctrina constitucional sobre la territorialidad de las competencias autonómicas. Así lo expone el dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de real decreto. La territorialidad de la competencia autonómica en materia de adopción internacional resulta de su propia designación como autoridades centrales, en la que, lejos de atribuirse a las comunidades autónomas una competencia general sobre protección de menores en el extranjero, como parece sostener la demanda de conflicto, se materializa territorialmente. Así, el instrumento de ratificación del Convenio de La Haya de 1993 establece que será autoridad central cada una de las diecisiete comunidades autónomas, en el ámbito de su territorio y en relación a los residentes en el mismo.

Delimitados así los términos generales de esta controversia competencial, del examen de los preceptos impugnados resulta lo siguiente:

a) La impugnación del art. 5 RAI no se atiene al contenido concreto de los acuerdos bilaterales contemplados en el precepto. Dicho contenido queda establecido en el art. 39.2 del Convenio de La Haya de 1993, del que resulta: (i) que no se trata de un acuerdo administrativo entre autoridades centrales de dos Estados, sino de un acuerdo bilateral entre Estados; (ii) que su contenido material desborda la mera “facilitación” de las relaciones entre autoridades centrales para la “tramitación del expediente administrativo de adopción” en el país de los adoptantes, pues habilita para regular aspectos competenciales y sustantivos de la adopción internacional, por lo que tiene carácter normativo y origina o es susceptible de originar nuevas obligaciones frente a poderes públicos extranjeros. A través de estos acuerdos bilaterales, el art. 39.2 del Convenio permite que dos Estados deroguen o modifiquen para sí los arts. 14, 15, 16, 18, y 19 a 21. En estos términos, la suscripción de los acuerdos bilaterales contemplados en los arts. 39.2 del Convenio y 5 RAI implica el establecimiento de una relación internacional que puede desplazar parcialmente al propio tratado, por lo que su

celebración requiere el mismo *ius ad tractatum* que el propio convenio que modifica (STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 7). Se ajusta estrictamente a la competencia estatal sobre relaciones internacionales ex art. 149.1.3 CE.

b) Los arts. 6, 7, y 8.2, 3 y 4 RAI traen causa del art. 4 LAI, que los inscribe en la política exterior en esta materia. El ejercicio de las competencias recogidas en los tres preceptos, referidas a los países de origen de los menores, no sólo tiene alcance supraterritorial autonómico, sino que carece de toda conexión con intereses circunscritos al territorio de una comunidad autónoma. Las competencias reflejadas son previas a la “fase administrativa” de un procedimiento de adopción, se refieren a los países de origen de los menores. Aquí, el fenómeno objeto de la competencia no presenta conexión con el territorio autonómico. En todo caso, la decisión de iniciar o no iniciar expedientes de adopción con un determinado país, o suspenderlos o paralizarlos cuando concurren los supuestos previstos en los arts. 7 y 8, incide o puede incidir de forma directa en la política exterior reservada al Estado, por lo que encaja en el art. 149.1.3 CE.

c) En cuanto a los arts. 10 y 11 RAI, la competencia estatal para aprobar los criterios para el establecimiento del número máximo de expedientes que se tramitarán anualmente figura en el art. 4.5 LAI, y los criterios se han aprobado por el art. 9 RAI, que no ha sido objeto de impugnación. La determinación del número máximo de nuevos expedientes que podrán tramitarse es una decisión de alcance general a adoptar sobre cada país de origen, que desborda claramente la territorialidad como límite de las competencias autonómicas. La colaboración con las comunidades autónomas se colma con la consulta a la comisión delegada.

Dentro del art. 10, los apartados 1, 2, 4 y 5 establecen el procedimiento para la obtención de información relevante no sólo para la fijación del límite de expedientes por país de origen, sino para la propia distribución del cupo que compete a la comisión delegada (art. 11). Como no se cuestiona la necesidad de coordinación y cooperación entre administraciones competentes, estos apartados no estarían comprendidos en los fundamentos de la impugnación ofrecidos en la demanda.

El art. 11 se limita a atribuir a la comisión delegada la determinación del cupo, a partir del criterio reglado que establece el propio precepto. No cabe el fraccionamiento de la

competencia para la distribución del cupo, y además se colma el principio de cooperación desde el momento en el que dicha distribución se atribuye al órgano de la conferencia sectorial. A mayor abundamiento, el criterio de distribución, no impugnado, es de carácter objetivo.

d) Respecto de los arts. 12 a 36, que regulan el régimen de acreditación, seguimiento y control:

(i) La centralización de la acreditación y su correlativa eficacia en todo el territorio nacional responde a la imposibilidad de fraccionar la actividad pública de ordenación del sector y a la reducción del número de organismos acreditados, a la vista de los cambios acaecidos en la adopción internacional, como expone la memoria de análisis de impacto normativo del Real Decreto 165/2019, que se transcribe parcialmente. La participación de las comunidades autónomas se articula a través de la comisión delegada. Por todo ello, se justifica adecuadamente la utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias al Estado (STC 27/2014, de 13 de febrero, FJ 4).

Por los mismos motivos, debería descartarse la impugnación por conexión de los arts. 38.2 y 4 y 39.3 b), 4 c) y 4 e), que regulan el registro de organismos acreditados, como reflejo registral de la atribución al Estado de funciones ejecutivas.

(ii) El sistema dual de seguimiento y control recogido en el art. 33 RAI se ajusta estrictamente al alcance territorial de las competencias autonómicas, y responde asimismo a las propias funciones de la comunidad autónoma como autoridad central, de acuerdo con el art. 20 del Convenio de La Haya de 1993. El seguimiento de cada expediente no puede confundirse con el seguimiento general de la actividad que desarrollen los organismos acreditados en el país de origen, que desbordaría la competencia autonómica y su propia función como autoridad central.

(iii) El requisito de la homologación estatal del contrato trae causa del art. 8.2 LAI, y se desarrolla en el art. 32 RAI, que no incorpora prescripción de detalle alguna, sino menciones generales como el objeto del contrato, derechos y obligaciones de las partes, pago y causas de extinción y procedimiento de liquidación, sin predeterminedar su contenido obligacional concreto. Por ello, se deja margen de desarrollo a las entidades públicas para

concretar su contenido. La atribución de la competencia para la homologación a la comisión delegada enerva cualquier vulneración de competencias ejecutivas autonómicas.

6. Por ATC 17/2020, de 11 de febrero, se desestimó la recusación del magistrado don Andrés Ollero Tassara formulada por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, entre otros procesos, en el conflicto positivo de competencia núm. 4088-2019.

7. Habiendo cesado como magistrado constitucional don Fernando Valdés Dal-Ré, el presidente de este tribunal, mediante acuerdo de 20 de octubre de 2020, designó a don Andrés Ollero Tassara ponente del presente conflicto.

8. Por providencia de 16 de febrero de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

### 1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La Generalitat de Cataluña impugna en este conflicto de competencia los arts. 5; 6; 7; 8.2, 3 y 4; 10; 11; 12 a 36; 38.2 y 4; 39.3 b), 4 c) y 4 e), del Reglamento de Adopción Internacional aprobado por el Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo (RAI). Impugna asimismo, por conexión, la disposición transitoria única y la disposición final primera de este real decreto.

En síntesis, el conflicto se plantea por entender que el Reglamento de adopción internacional, en cuanto se limita a regular la fase administrativa o prejudicial de la adopción internacional, invade la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de protección de menores [art. 166.3 a) EAC], al sustraer las competencias de desarrollo normativo y las funciones ejecutivas que le corresponden en materia de adopción internacional.

El abogado del Estado solicita la íntegra desestimación del conflicto, invocando como título estatal prevalente el recogido en el art. 149.1.3 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. Añade que, en diversos

preceptos impugnados, no existe un punto de conexión con el territorio de la comunidad autónoma que permita vincular de forma suficiente la competencia a ejercer, en los términos de la doctrina constitucional sobre la territorialidad de las competencias autonómicas.

## 2. Tramitación del conflicto de acuerdo con lo dispuesto por el art. 67 LOTC.

La demanda expone que la norma impugnada tiene por objeto desarrollar las previsiones que la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación de sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, introdujo en la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional (LAI). Esta reforma legal modificó las funciones de la administración general del Estado y las comunidades autónomas en esta materia. Sometida la Ley 26/2015 al procedimiento regulado en el art. 33.2 LOTC, este finalizó mediante acuerdo de la subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la comisión bilateral Generalitat-Estado de 17 de marzo de 2016 (“BOE” de 27 de mayo de 2016). La Generalitat sostiene que el reglamento ahora impugnado se aprueba “pese al contenido” de dicho acuerdo, “sobre la base legal introducida por la Ley 26/2015”.

A los fines de la presente resolución, no es preciso reseñar el contenido de dicho acuerdo, pues el mismo no es susceptible de alterar la doctrina constitucional ni impedir el pronunciamiento de este tribunal acerca de la vulneración de las competencias autonómicas que se denuncia en el proceso (SSTC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3; 120/2016, de 23 de junio, FJ 5, y 79/2017, de 22 de junio, FJ 10). Ante la necesidad de examinar la conexión entre determinados preceptos de la Ley de adopción internacional, que no ha sido modificada después de su reforma en 2015, y algunas de las disposiciones del Reglamento de adopción internacional traídas a este conflicto, el tribunal, en la providencia de admisión, acordó de oficio tramitar el presente conflicto en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad (art. 67 LOTC). Tal supuesto se produce cuando la “determinación de la competencia controvertida en la disposición o acto objeto del conflicto venga a ser inseparable de la apreciación de la inadecuación o adecuación competencial de la ley” (STC 45/1991, de 28 de febrero, FJ 1)” (STC 33/2012, de 15 de marzo, FJ 2).

De acuerdo con la doctrina constitucional, “una interpretación sistemática y finalista permite sostener que el art. 67 LOTC arbitra un mecanismo que facilita el control de normas y la depuración del ordenamiento jurídico, permitiendo al Tribunal Constitucional, en orden a la

resolución de un determinado conflicto, examinar la legitimidad constitucional de normas con rango de ley delimitadoras de competencias. Este tribunal puede enjuiciar siempre la constitucionalidad de una ley en el curso de un conflicto; lo que el art. 67 impide es que este se resuelva con un fallo que suponga la no aplicación de una ley sin haberse tramitado el conflicto como un recurso de inconstitucionalidad” (STC 5/1987, de 27 de enero, FJ 1).

Este examen se hará caso por caso, al hilo del análisis específico de los preceptos reglamentarios impugnados en el presente conflicto, siempre que presenten la necesaria conexión con las atribuciones competenciales reguladas en la propia Ley de adopción internacional.

### 3. Régimen jurídico de la adopción internacional.

El Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993 (en lo sucesivo, Convenio de La Haya de 1993), ratificado por España el 30 de junio de 1995 (“BOE” de 1 de agosto de 1995), tiene por objeto: (i) Establecer garantías para que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño y al respeto a los derechos fundamentales que le reconoce el Derecho internacional. Cabe destacar, por su especial relevancia, la Convención sobre los derechos del niño ratificada por España mediante instrumento de 30 de noviembre de 1990. (ii) Instaurar un sistema de cooperación entre los Estados contratantes que asegure el respeto a dichas garantías y, en consecuencia, prevenga la sustracción, la venta o el tráfico de niños. (iii) Asegurar el reconocimiento en los Estados contratantes de las adopciones realizadas de acuerdo con el convenio.

En lo que tiene relación con el objeto de este conflicto, dispone en su art. 6 que todo Estado contratante designará una autoridad central encargada de dar cumplimiento a las obligaciones que el convenio le impone. Añade que los Estados federales, aquellos en los que estén en vigor diversos sistemas jurídicos, o los Estados con unidades territoriales autónomas, pueden designar más de una autoridad central, especificando la extensión territorial o personal de sus funciones y designando una sola autoridad para la transmisión de comunicaciones. El art. 36 especifica las reglas relativas a los Estados que tengan, en materia de adopción, dos o más sistemas jurídicos aplicables en distintas unidades territoriales: “a) cualquier referencia a la residencia habitual en dicho Estado se interpretará como una referencia a la residencia

habitual en una unidad territorial de dicho Estado; b) cualquier referencia a la ley de dicho Estado se interpretará como una referencia a la ley vigente en la correspondiente unidad territorial; c) cualquier referencia a las autoridades competentes o a las autoridades públicas de dicho Estado se interpretará como una referencia a las autoridades autorizadas para actuar en la correspondiente unidad territorial; d) cualquier referencia a los organismos acreditados de dicho Estado se interpretará como una referencia a los organismos acreditados en la correspondiente unidad territorial”.

El instrumento de ratificación del Convenio de La Haya de 1993 designó como autoridades centrales a las diecisiete comunidades autónomas, “en el ámbito de su territorio y en relación a los residentes en el mismo”, y como autoridad central a los efectos de transmisión de las comunicaciones a un órgano de la administración general del Estado (en aquel momento, la Dirección General del Menor y Familia del Ministerio de Asuntos Sociales).

La Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional (LAI) establece “el marco jurídico y los instrumentos básicos para garantizar que todas las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del menor” (art. 2). En lo que afecta a este conflicto de competencias, el título I del texto legal original recogía, entre las funciones a desarrollar por “las entidades públicas competentes en materia de protección de menores”, la decisión de no tramitar solicitudes de adopción en un determinado país (art. 4.4), la recepción de solicitudes y su tramitación [art. 5 c)], la acreditación, control, inspección y elaboración de directrices de actuación de las entidades colaboradoras de adopción internacional que realicen funciones de intermediación en su ámbito territorial [arts. 4.5 y 5 j)], la homologación del modelo básico de contrato a suscribir entre la entidad colaboradora y el solicitante de adopción (art. 8.1), o el registro de reclamaciones relativas a la actuación de las entidades colaboradoras (art. 8.2). Se regulan en el título II las normas de Derecho internacional privado relativas a la adopción internacional (competencia para su constitución, ley aplicable a la adopción, efectos en España de la adopción constituida por autoridades extranjeras) y en el título III otras medidas de protección de menores (competencia y efectos de las decisiones extranjeras).

Según expone el preámbulo de la Ley 26/2015, la reforma introducida en la Ley de adopción internacional, en lo que afecta a la presente controversia competencial, consiste en

lo siguiente: “Se deslindan las competencias de las diversas administraciones públicas. Así, se determinan como competencias de la administración general del Estado, por afectar a la política exterior, la decisión de iniciar, suspender o limitar la tramitación de adopciones con determinados países, así como la acreditación de los organismos para actuar como intermediarios en las adopciones internacionales, en terminología del Convenio de La Haya de 1993, referido a las antes denominadas entidades colaboradoras de adopción internacional, sin perjuicio de la necesaria intervención de las entidades públicas de las comunidades autónomas. Por otra parte, se mantiene la competencia autonómica para el control, inspección y seguimiento de los organismos acreditados en cuanto a sus actuaciones en su territorio, pero se prevé que la administración general del Estado sea la competente para el control y seguimiento respecto a la intermediación que el organismo acreditado lleva a cabo en el extranjero”. Como se detallará posteriormente, el principal reflejo de este deslinde competencial se encuentra en las atribuciones a la administración general del Estado recogidas en la reforma de los arts. 4 (“Política exterior”), 5 (“Intervención de las entidades públicas”), 7 (“Acreditación, seguimiento y control de los organismos acreditados”), y 8 (“Relación de las personas que se ofrecen para la adopción y los organismos acreditados”).

El Real Decreto 165/2019 objeto de este conflicto no constituye un desarrollo integral de la Ley de adopción internacional; se limita a desarrollar “aquellos aspectos que de acuerdo con lo previsto en la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, requerían un desarrollo reglamentario para el correcto ejercicio de las nuevas competencias conferidas a la administración general del Estado, al tiempo que se han incluido otras cuestiones que se han considerado pertinentes para una mayor seguridad jurídica, como es el caso de la decisión única para el inicio o suspensión de la tramitación de expedientes de adopción internacional con los países de origen”, según expone su preámbulo.

Esta evolución legislativa, aun suponiendo una importante reformulación legal en el reparto de las funciones estatales y autonómicas en materia de adopción internacional, se expone meramente a título descriptivo de los antecedentes de una controversia competencial suscitada en un ámbito que ha resultado pacífico hasta la actualidad. Pero, evidentemente, ni el reparto original de funciones recogido por la Ley de adopción internacional en 2007 ni el que es consecuencia de su reforma legal en 2015 o de su desarrollo reglamentario en 2019 resultan determinantes para la resolución de este conflicto. El Tribunal lo abordará atendiendo únicamente a lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad, con la finalidad de

salvaguardar el principio de la irrenunciabilidad e indisponibilidad de las competencias y de custodiar la vigencia de las normas constitucionales y estatutarias atributivas de competencias al Estado y a las comunidades autónomas, que no son susceptibles de alteración por una ley ordinaria.

#### 4. Encuadramiento de la controversia en el sistema de distribución de competencias.

La disposición final quinta de la Ley de adopción internacional, dedicada a los títulos competenciales, no modificada por la Ley 26/2015, establece que los arts. 5, 6, 7, 8, 10, 11 y la disposición final primera se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), “sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan y de las normas aprobadas por estas en ejercicio de sus competencias en esta materia”. El art. 12 (“Derecho a conocer los orígenes biológicos”) se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE y el restante articulado, al amparo de las competencias exclusivas del Estado en materia de relaciones internacionales, administración de justicia y legislación civil reconocidas por el art. 149.1.3, 5 y 8 CE.

A su vez, la disposición final primera del Real Decreto 165/2019 objeto de este conflicto invoca los títulos competenciales recogidos en los arts. 149.1.3 y 149.1.8 CE, “que establecen respectivamente la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y en materia de legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”.

El régimen jurídico sintéticamente expuesto en el fundamento jurídico anterior permite afirmar que, a la hora de establecer su encuadramiento en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, la adopción internacional presenta diversas facetas reconducibles a distintos títulos competenciales (a grandes rasgos, los relativos a la legislación civil y procesal, las relaciones internacionales, asistencia social a los adoptantes y protección de menores). El examen de esta controversia competencial, relativa a la impugnación extensa pero parcial del Reglamento de adopción internacional, que a su vez solo desarrolla determinados aspectos de la Ley de adopción internacional — fundamentalmente los que forman parte de la fase administrativa o prejudicial de la

adopción— sitúa su encuadramiento competencial en un marco más limitado que el recogido en las normas citadas, calificación que de todos modos, como ha recordado la STC 210/2016, de 15 de diciembre, FJ 5, no puede vincular a este tribunal. En términos generales, los títulos competenciales a tener en cuenta coinciden con el encuadramiento propuesto por las partes de forma prevalente, que sitúan el debate en el quicio de las competencias atribuidas a la Generalitat de Cataluña por el art. 166.3 EAC y al Estado por el art. 149.1.3 CE, como se concreta a continuación.

El Gobierno de Cataluña invoca su competencia exclusiva en materia de servicios sociales, donde se inscribe la protección de menores [art. 166.3 a) EAC], que constituye, sin lugar a dudas, el ámbito en el que de forma prevalente debe encuadrarse la regulación relativa a la intervención administrativa en materia de adopción internacional. Esta realiza una política de asistencia social a los adoptantes y, sobre todo, a “los menores que no pueden encontrar una familia en sus países de origen”, según expone el preámbulo de la Ley de adopción internacional (apartado II), que añade que la ley debe ser siempre interpretada “con arreglo al principio del interés superior de los menores, que prevalecerá sobre cualquier otro interés legítimo que pueda concurrir en los procesos de adopción internacional”.

Como recordó la STC 31/2010, de 28 de junio, al analizar la impugnación del art. 166.3 EAC, “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” (FJ 104). En el caso que nos ocupa, la propia dimensión internacional de estos procesos adoptivos en todas sus fases enlaza directamente con la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE). A partir de la temprana doctrina constitucional que afirmó que “no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una comunidad autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya solo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España” (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 3), el tribunal ha abordado en diversas ocasiones la relación existente entre las actividades de las comunidades autónomas con proyección exterior y el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. Ilustra esta idea la síntesis recogida en la STC 46/2015, de 5 de marzo, FJ 4:

“a) Las comunidades autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado y, en particular, de la reserva prevista en el art. 149.1.3 CE, que le confiere competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.

b) En la delimitación del alcance de la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.3 CE es preciso tener en cuenta que no cabe identificar la materia relaciones internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, aunque en todo caso han de quedar fuera de la actividad con proyección exterior de las comunidades autónomas las actuaciones comprendidas en el referido título competencial.

c) Sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado del art. 149.1.3 CE, este tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido los relativos a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; en otras palabras, las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las comunidades autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

d) Dentro de la competencia estatal, se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las comunidades autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado”.

Para perfilar los contornos de la competencia estatal de coordinación que corresponde al Estado a fin de garantizar los objetivos de política exterior, es preciso recordar los criterios

recogidos en la STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 4, que enjuició la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado:

“[P]resupone, lógicamente, la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, competencia que el Estado debe respetar, evitando que la coordinación llegue ‘a tal grado de desarrollo’ que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las comunidades autónomas.

El establecimiento de ‘directrices, fines y objetivos’ que, en cuanto tales, deben ser seguidos por los sujetos coordinados, resulta pues propio de la competencia de ordenación y coordinación que, como director de la política exterior del Estado, incumbe al Gobierno en esta materia. Como también dijimos en la STC 45/1991, ‘la competencia estatal de coordinación [...] busca la integración de una diversidad de competencias y administraciones afectadas en un sistema o conjunto unitario y operativo, desprovisto de contradicciones y disfunciones; siendo preciso para ello fijar medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad, pensar tanto en técnicas autorizativas, o de coordinación a posteriori, como preventivas u homogeneizadoras’.

Si la fijación de directrices y objetivos es consustancial a cualesquiera tareas de dirección y coordinación, máxime 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 (que, entre otras cosas, se reitera, conlleva que solo el Estado pueda relacionarse en el exterior como sujeto de Derecho internacional) con la existencia, que hemos reconocido, de una multiplicidad de sujetos habilitados para realizar, en el ejercicio de sus competencias, actuaciones con proyección internacional.

[...]

Así, ya en sentencias como la STC 80/2012, de 18 de abril, reconocimos que la dimensión internacional de algunas actividades [...] tiene incidencia en la acción exterior del Estado, de forma que, aunque se trate de actividades sobre materia de competencia autonómica: ‘Los intereses que se ven afectados como consecuencia de la necesidad de

atender a la imagen internacional del Estado español [...] y sus consiguientes efectos simbólicos, requieren de una actuación no fragmentada, de una actuación común y coordinadora que sólo puede competir al Estado’.

Por tanto, el principio de unidad de acción en el exterior y la fijación de directrices, fines y objetivos en este ámbito, responden a la naturaleza misma de la política exterior y de las relaciones internacionales que requieren una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado en cuanto titular de la representatividad de nuestro país a nivel internacional.

En todo caso, cabe precisar que las facultades de coordinación y ordenación que incumben al Estado a partir de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales y de dirección de la política exterior, habrán de ejercerse, como es lógico, consecuentemente con su naturaleza de tales, a partir de principios rectores como los recogidos en el art. 3 de la Ley, no cuestionados por la comunidad autónoma recurrente (lealtad, cooperación, eficiencia), sin traspasar la línea de las competencias autonómicas.

Así, el establecimiento por el Estado de directrices, fines y objetivos de la política exterior resulta compatible con las competencias asumidas por las comunidades autónomas en sus respectivos territorios, incluso partiendo de la base de su eventual proyección exterior”.

Esta concepción no es privativa de la actividad exterior, sino que forma parte de una amplísima doctrina constitucional dedicada a definir tanto los contenidos como los límites de una competencia estatal consistente en la coordinación. Ha quedado resumida en la STC 71/2018, de 21 de junio, FJ 3, con cita de la STC 178/2015, de 7 de septiembre, FJ 9, a tenor de la cual:

“[L]a necesidad de coordinación estatal no se solventa reservando al Estado la competencia ejecutiva (supuesto que se produce, por el contrario, cuando la coordinación no permite solucionar la cuestión), sino a través de la competencia de coordinación general que ostenta, como complemento inherente a su competencia en la materia, para garantizar que no haya disfunciones, y que presupone la existencia de competencias de las comunidades autónomas que deben ser coordinadas, y que el Estado debe respetar al desarrollar su función de coordinación [...] la competencia de coordinación no otorga a su titular competencias que

no ostente, especialmente facultades de gestión complementarias, de suerte que, implicando lógicamente su ejercicio la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, en ningún caso puede aquel suponer la invasión y el vaciamiento de las mismas (STC 194/2004, FJ 8). En definitiva, la competencia en materia de coordinación no autoriza al Estado ‘para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las comunidades autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias. La coordinación no supone ‘una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada’ (STC 27/1987, de 27 de febrero); por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen’ [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)]’.

La aplicación de la doctrina constitucional citada permite ya fijar, en términos sintéticos, el canon general de enjuiciamiento de la presente controversia, que gravita en la intersección de dos enunciados: (i) en la denominada fase administrativa o prejudicial de las adopciones internacionales, la competencia autonómica en materia de servicios sociales y protección de menores presenta una legítima proyección exterior, prácticamente indisoluble en este caso del propio fenómeno sobre el que recae la competencia; y (ii) esta actividad exterior de las comunidades autónomas queda enmarcada por las medidas estatales orientadas a evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior, mediante una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado en cuanto titular de la representatividad de nuestro país a nivel internacional: una actuación estatal de dirección y coordinación cuyo mayor grado de intensidad se justifica en la propia existencia de una multiplicidad de sujetos habilitados para realizar actuaciones con proyección internacional.

La decisión de este conflicto pasa pues por delimitar, en cada caso, si la normativa estatal impugnada por el Gobierno de Cataluña responde cabalmente a la competencia estatal de dirección y coordinación de la política exterior o, por el contrario, desborda los límites trazados por la doctrina constitucional, invadiendo el ámbito de la competencia autonómica en materia de servicios sociales y protección de menores.

Lo hasta aquí expuesto permite descartar con carácter general la pertinencia de cuanto alega el abogado del Estado sobre la supraterritorialidad como fundamento de la norma impugnada y, en particular, de la atribución a órganos estatales de funciones ejecutivas en la materia regulada. Es doctrina constitucional consolidada que la supraterritorialidad no representa por sí sola un criterio atributivo de competencia y que la posibilidad de que el Estado asuma la gestión es excepcional y debe ser objeto de interpretación restrictiva. En términos de la STC 80/2012, de 18 de abril, “el principio de supraterritorialidad no puede utilizarse como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad [SSTC 173/2005, de 23 de junio, FJ 9 b) y 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5]; es decir, en aquellos supuestos en que, además del alcance territorial superior al de una comunidad autónoma, la actividad pública que se ejerza sobre el objeto de la competencia no sea susceptible de fraccionamiento y requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizarse mediante su atribución a un solo titular que forzosamente tiene que ser el Estado (entre otras, SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6; 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 6, o 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11)” [FJ 7 b), citada en la STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 3]. Una vez que ha quedado constatado que la actividad administrativa relativa a la adopción internacional representa, por su propia naturaleza, el ejercicio de una competencia con proyección exterior —o, en otros términos, una dimensión supraterritorial admitida expresamente por la doctrina constitucional que ha quedado transcrita— tal dimensión no puede operar en este caso como un criterio delimitador de las competencias distinto del que deriva de la función de dirección y coordinación que corresponde al Estado en todo aquello que afecte a la política exterior.

Antes de iniciar el análisis específico de cada impugnación, se hace precisa una aclaración terminológica: aunque la normativa estatal citada, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 26/2015, utiliza la expresión “entidades públicas” para identificar genéricamente a los órganos con competencias territoriales en materia de servicios sociales y protección de menores, en lo sucesivo la presente resolución, atendiendo a su propio objeto y en aras de la claridad, hará referencia a las comunidades autónomas, pues aquellas entidades públicas, en virtud de las competencias asumidas estatutariamente, no son otras que los órganos autonómicos que tengan atribuidas las correspondientes funciones, según lo que establezcan sus propias normas de autoorganización.

5. Acuerdos bilaterales de carácter administrativo en materia de adopción internacional.

El art. 5 RAI atribuye al Estado la competencia para firmar los acuerdos bilaterales de carácter administrativo en materia de adopción internacional, con la finalidad de favorecer las relaciones recíprocas, tanto con los países de origen cuya normativa lo exija, como con aquellos con los que se estime conveniente disponer de este instrumento, de conformidad con el art. 39.2 del Convenio de La Haya de 1993. La tacha competencial se argumenta respecto del párrafo primero, que contiene esta atribución.

Se trata de un supuesto diferente al recogido en el párrafo segundo del art. 3 LAI, que atribuye al Estado la competencia para la suscripción de los acuerdos o convenios bilaterales relativos a la adopción y protección internacional de menores “con Estados no contratantes u obligados” por los instrumentos internacionales citados en el párrafo primero, entre ellos el Convenio de La Haya de 1993.

La referencia del art. 5 RAI a los acuerdos bilaterales “de carácter administrativo” remite al “acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho internacional”, según la definición proporcionada por el art. 2 d) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales.

El régimen jurídico de la celebración de los acuerdos internacionales de carácter administrativo está regulado por el título III y el capítulo II del título V de la citada Ley 25/2014. Contempla su celebración por las comunidades autónomas en “materias propias de su competencia y con sujeción a lo que disponga el propio tratado internacional” (art. 52.1), y requiere la emisión de un informe previo de la asesoría jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho internacional. En particular, el informe estatal dictaminará “sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo” (arts. 39.1 y 52.3 de la Ley 25/2014).

A este régimen se refiere la STC 228/2016, de 22 de diciembre, cuando señala en relación con los “acuerdos de colaboración” previstos en la legislación catalana: “Nada hay en estos preceptos que permita considerar que esos ‘acuerdos de colaboración’ constituyan tratados internacionales ni que se obstaculice o dificulte la función de coordinación estatal. Esta se concreta en la obligación por parte de la comunidad autónoma de remitir los proyectos de acuerdos internacionales ‘administrativos’ y ‘no normativos’ que pretenda celebrar, en materias propias de su competencia, al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación antes de su firma, para que sean informados por la asesoría jurídica internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho internacional, conforme establecen los arts. 52.3 y 53.3 de la Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales, a fin de que la celebración de tales acuerdos no provoque distorsiones en la política exterior diseñada por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva del art. 149.1.3 CE” (FJ 5).

Alega el abogado del Estado que, en la medida en que el art. 39.2 del Convenio de La Haya de 1993 permite que estos acuerdos bilaterales deroguen o modifiquen determinados artículos del propio convenio, su suscripción implica el establecimiento de una relación internacional que puede desplazar parcialmente al propio tratado, por lo que su celebración requiere el mismo *ius ad tractatum* que el propio Convenio que modifica, lo que forma parte de la competencia estatal ex art. 149.1.3 CE. Sin embargo, el art. 39.2 del Convenio de La Haya de 1993 no impone esta alteración, sino que se limita a contemplar la posibilidad de que los acuerdos suscritos a su amparo deroguen las disposiciones recogidas en los arts. 14 a 16 y 18 a 21 del mismo. Además, con ocasión del informe previo regulado por la Ley 25/2014, el Estado puede, caso por caso, determinar si, efectivamente, el contenido del acuerdo proyectado por una comunidad autónoma desborda los límites de un acuerdo internacional de carácter administrativo. En suma, la mera posibilidad de que el contenido hipotético de los proyectos de acuerdo previstos en el art. 5 RAI, que por otra parte la propia norma califica como “administrativos” —es decir: por definición, no constitutivos de tratados, según el art. 2 d) de la Ley 25/2014—, desborde el ámbito de las competencias autonómicas, no justifica que el Estado ejerza en exclusiva la competencia para su celebración.

Ahora bien, frente a lo alegado por el Gobierno de Cataluña, el art. 5 atribuye la competencia indicada al Estado solo en determinados casos “para favorecer relaciones recíprocas” con otros Estados y sin excluir en modo alguno la autonómica resultante de las

atribuciones estatutarias. Reconocida pues la competencia autonómica para suscribir convenios administrativos vinculados a la proyección exterior de sus atribuciones estatutarias en materia de servicios sociales y protección de menores, se desvanece la invasión competencial denunciada. La posibilidad, formulada en abstracto, de que el Estado suscriba algún acuerdo bilateral “para favorecer relaciones recíprocas” se sitúa claramente en la órbita de las “relaciones internacionales” y, por tanto, dentro del ámbito de sus atribuciones (art. 149.1.3 CE).

En consecuencia, procede desestimar la impugnación del art. 5 RAI, párrafo primero.

#### 6. Iniciación, suspensión y paralización de los expedientes de adopción internacional.

Los arts. 6, 7 y 8.2, 3 y 4 RAI se impugnan por atribuir a un órgano estatal, o a la Comisión delegada de servicios sociales (creada en el seno del Consejo territorial de servicios sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia), las decisiones relativas a la iniciación, suspensión o paralización de los expedientes de adopción con un determinado país. Se impugnan asimismo actuaciones conexas, tales como la publicación de las resoluciones estatales o la facultad de recabar información en el marco de estos procedimientos.

El examen de esta impugnación requiere enjuiciar, en primer lugar, las normas recogidas en el art. 4 LAI, cuyos apartados 1, 3 y 6 atribuyen a la administración general del Estado el núcleo de las funciones objeto de regulación en los citados preceptos reglamentarios. Se impone alterar el orden del articulado a fin de analizar esta regulación en la secuencia lógica, o cronológica, que resulta de su contenido.

a) Según lo dispuesto en el art. 4.3 LAI, la administración general del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, determinará en cada momento qué países están incursos en las circunstancias que, según el apartado 2, impiden tramitar ofrecimientos de adopción: situaciones de conflicto bélico o desastre natural, o ausencia de garantías suficientes para llevar a cabo la adopción en interés del menor.

Establecer la lista de países que, en cada momento, quedan excluidos de la adopción internacional es una decisión que repercute de forma directa en la política exterior del Estado,

en sus relaciones con esos países de origen, por ello, encuentra acomodo en el ámbito del art. 149.1.3 CE. Por otra parte, es fácil advertir que, al tratarse de una exclusión que afecta al entero territorio del país de origen, no admite fragmentación, pues restaría coherencia a una decisión de política exterior. Carecería además de sentido que las circunstancias recogidas en el art. 4.2 LAI fueran impeditivas de la adopción internacional en un determinado país tercero para algunas comunidades autónomas y no para otras.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación de los siguientes preceptos reglamentarios:

(i) El art. 7.2 RAI atribuye al órgano estatal la suspensión cautelar, de oficio, de las adopciones en trámite en un país de origen en caso de conflicto bélico, desastre natural u otras razones cuya gravedad así lo justifique. La competencia estatal responde a las mismas razones que han quedado expuestas en relación con el art. 4.3 LAI, aunque en este caso se traduzca en una decisión de ejecución inmediata, sin duda por tratarse de circunstancias idénticas o análogas a las que justifican la confección de la lista de países excluidos, pero de carácter sobrevenido a la misma, y que por su misma gravedad no admite demora en su dimensión cautelar.

(ii) Los apartados 2, 3 y 4 del art. 8 RAI desarrollan lo dispuesto en el art. 4.3 LAI, disponiendo la previa consulta a las comunidades autónomas, que encaja en la previsión legal de colaboración, su remisión al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación para la comunicación a las representaciones españolas en el extranjero, y la más amplia difusión a través de la doble vía de la notificación a las entidades públicas y privadas concernidas y la publicación. Sean previas o posteriores, se trata de previsiones instrumentales y conexas a la decisión estatal de excluir a determinados países de origen de las adopciones internacionales.

b) El art. 4.1 LAI atribuye a la administración general del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, determinar la iniciación de la tramitación de adopciones con cada país origen de los menores, así como su suspensión o paralización. Según el art. 4.6 LAI, con carácter previo se recabará información de los organismos acreditados y, en su caso, también de terceros países o de la oficina permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado.

La lista de países excluidos de la adopción internacional en cada momento, previamente examinada, se confecciona precisamente “a efectos de decidir si procede iniciar o suspender la tramitación de adopciones en ellos” (art. 4.3 LAI). El art. 4.1 LAI recoge así una decisión estatal de carácter general que, a modo de reflejo, complementa la lista de países excluidos, pues supone fijar —esta vez de modo afirmativo— la lista de países en los que, en cada momento, pueden tramitarse las adopciones internacionales. Dicho de otro modo, el establecimiento tanto de la lista de países que, en cada momento, quedan excluidos de la adopción internacional (art. 4.3 LAI), como de la correlativa lista de países en los que, en cada momento, se pueden tramitar las adopciones internacionales (art. 4.1 LAI) encuentra clara cobertura en el art. 149.1.3 CE.

Lo mismo cabe decir del art. 4.6 LAI, que asigna al Estado un aspecto instrumental y conexo a estas decisiones de carácter general, como es la relación con los organismos acreditados, con terceros países y con la oficina permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado, con la finalidad de recabar información.

Una vez adoptada esta doble y complementaria decisión general del Estado, la aplicación de sus efectos en cada expediente singular de adopción corresponde a las comunidades autónomas en virtud de sus competencias en materia de servicios sociales y protección de menores, como dispone el art. 5.1 c) LAI.

Lo expuesto conduce a desestimar la impugnación de los arts. 6 y 7.1 RAI, que concretan en la norma reglamentaria el modo de proceder del Estado para la adopción de estas decisiones de carácter general, concretando la colaboración con las comunidades autónomas prevista en la ley a través de la vía de consulta, directamente o por medio de la Comisión delegada de servicios sociales.

7. Establecimiento y distribución del número máximo de expedientes de adopción que se tramitarán anualmente.

Los arts. 10 y 11 RAI regulan el procedimiento para establecer el número máximo de expedientes de adopción internacional que se tramitarán anualmente con cada país de origen, y la distribución del número total resultante entre las comunidades autónomas y los organismos acreditados. La demanda discute la competencia estatal tanto para aprobar el

procedimiento y los criterios que rigen estas decisiones, como por atribuir las mismas al órgano estatal o a la Comisión delegada de servicios sociales. Su examen requiere el previo análisis de lo dispuesto por el art. 4.5 LAI, que regula en lo sustancial las competencias estatales aquí controvertidas.

a) El art. 4.5 LAI, párrafo primero, dispone que la administración general del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, establecerá el número de expedientes de adopción internacional que remitirá anualmente a cada país de origen. En el párrafo quinto se establece que la distribución de este número máximo entre comunidades autónomas y organismos acreditados se fijará por acuerdo con las comunidades autónomas.

Se trata, como admite la demanda, de atender a la necesidad de configurar la decisión de modo que permita encajar las solicitudes generadas en distintas comunidades autónomas y las necesidades manifestadas por cada país de origen, que precisa de los oportunos mecanismos de coordinación con la finalidad de alcanzar la acción conjunta en el establecimiento de este cupo máximo.

La referencia del primer párrafo a la colaboración no es obstáculo para interpretar que el legislador se mantiene en los márgenes de la constitucionalidad al buscar una decisión que, cabalmente, encaja sin dificultades en los márgenes de la coordinación estatal, sin sustituir a los titulares de las competencias coordinadas. No es del todo infrecuente el empleo por el legislador de términos como “coordinación”, “colaboración” o “cooperación” en un sentido que no coincide exactamente con el que se desprende de la doctrina constitucional. Pero son discrepancias terminológicas que no alteran el sentido último de la competencia ejercida [en este mismo sentido, STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 12 d)].

b) El art. 10 RAI, en sus apartados 1, 2 y 5, se limita a establecer mecanismos de intercambio de información recíproca entre el Estado y las comunidades autónomas a efectos de determinar el número máximo de expedientes de adopción internacional que se tramitarán anualmente con cada país de origen. No merece reproche alguno por constituir una de las herramientas prototípicas de la coordinación, por lo que debe ser desestimada la impugnación.

En cuanto a los criterios que sirven de base a la decisión, debe señalarse que se regulan en el art. 9 RAI, que no ha sido impugnado.

Los apartados 3 y 4 del art. 10 RAI disponen que el órgano estatal establecerá anualmente el número de nuevos expedientes con cada país de origen, así como sus eventuales modificaciones, en función de los cambios que se pudieran producir en el país de origen, o de la evolución de las adopciones. En ambos casos, esta decisión viene precedida de la consulta a la Comisión delegada de servicios sociales, órgano constituido en el seno del Consejo territorial de servicios sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, que tiene la condición de conferencia sectorial. Así lo dispone el art. 2.1 de su reglamento interno, aprobado por el Pleno de dicho órgano el 1 de marzo de 2018 (“BOE” de 8 de marzo de 2019). En la composición de la Comisión delegada de servicios sociales participan con voz y voto, junto a cuatro representantes estatales, los designados por las diecisiete comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla (art. 13.1). Adopta sus decisiones por consenso de sus miembros y, en su defecto, por el voto favorable de la administración general del Estado y de la mayoría de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla (art. 17.1). Esta configuración permite entender que se trata de un órgano y un procedimiento idóneos para articular la adopción de esta medida de coordinación, al hacer posible una acción conjunta e integrada que requiere del consenso o, en su defecto, de la decisión mayoritaria de las comunidades autónomas competentes para la tramitación de los expedientes de adopción internacional.

Se desestima en consecuencia la impugnación del art. 10 RAI.

c) El art. 11 RAI, en sus apartados 1 y 2, establece los criterios de distribución del número máximo de expedientes de adopción internacional que se tramitarán anualmente con cada país de origen y dispone en su apartado 3 que la comisión delegada aprobará la distribución del número máximo de expedientes, resultante del criterio previsto en los apartados anteriores —en coincidencia con la previsión recogida en el art. 13.5 h) del reglamento interno antes citado—.

Ninguna tacha cabe oponer a estas disposiciones, que por un lado incorporan reglas que garantizan la objetividad del sistema de distribución (en atención a la antigüedad de los ofrecimientos de adopción realizados por personas idóneas), y por otro, como manifestación de la coordinación, someten la decisión a la aprobación de la comisión delegada, en

consonancia con lo dispuesto por el art. 4.5 LAI y por el propio reglamento interno que rige su funcionamiento.

Se desestima en consecuencia la impugnación del art. 11 RAI.

#### 8. Organismos de intermediación en las adopciones internacionales.

La demanda dirige a los arts. 12 a 36 y a la disposición transitoria única del Real Decreto 165/2019, relativos a los organismos acreditados para la intermediación en las adopciones internacionales, un conjunto de reproches cuyo examen requiere una previa y sintética exposición de las disposiciones de la Ley de adopción internacional que determinan su régimen jurídico.

Según el art. 6. LAI, la actividad de intermediación en adopción internacional consiste en aquella “que tenga por objeto intervenir poniendo en contacto o en relación a las personas que se ofrecen para la adopción con las autoridades, organizaciones e instituciones del país de origen o residencia del menor susceptible de ser adoptado y prestar la asistencia suficiente para que la adopción se pueda llevar a cabo” (apartado 1). La intermediación puede efectuarse bien por las comunidades autónomas “directamente con las autoridades centrales en los países de origen de los menores” que hayan ratificado el Convenio de La Haya de 1993, bien por los “organismos debidamente acreditados” (apartado 2). Las funciones de los organismos acreditados se establecen en el apartado 3: consisten en síntesis en las relativas a información a los interesados; asesoramiento, formación y apoyo a los posibles adoptantes; intervención en la tramitación de los expedientes de adopción ante las autoridades competentes, tanto españolas como extranjeras; e intervención en la tramitación y realización de las gestiones correspondientes para el cumplimiento de las obligaciones postadoptivas.

El evidente paralelismo recogido en el art. 6.2 LAI entre la intermediación a cargo de las comunidades autónomas o de los organismos acreditados se aprecia también en las funciones de los organismos acreditados (art. 6.3 LAI): su espectro es coincidente con una parte de las desarrolladas por las comunidades autónomas [art. 5 LAI, en particular en sus apartados a), b), c), g) e i)]. Son por tanto organismos privados (entidades sin ánimo de lucro, según el art. 7.1 LAI) que desenvuelven su actividad en el ámbito funcional propio de la competencia autonómica en materia de servicios sociales y protección de menores.

Con base en este planteamiento común, los motivos de impugnación dirigidos a este bloque normativo precisan de un examen diferenciado, atendiendo a la diferente naturaleza de la competencia reivindicada.

9. Acreditación de los organismos de intermediación en las adopciones internacionales.

Comenzando por la aducida vulneración de las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña, se impugna la atribución a distintos órganos estatales de funciones ejecutivas relacionadas con la acreditación de los organismos intermediarios en las adopciones internacionales y funciones conexas, reduciendo la intervención de las comunidades autónomas a la mera consulta, directamente o a través de la Comisión delegada de servicios sociales. Este motivo de impugnación afecta a los arts. 17, 22.1, 4, 6, 7 y 8, 23.4, 24, 25, 26.1 y 5, 27, 28, y 30.2. Esta tacha se extiende al art. 32.2 j) RAI, que por razones sistemáticas será examinado en el fundamento jurídico 12, y a la disposición transitoria única del Real Decreto 165/2019.

a) El abogado del Estado no aporta argumentos consistentes que permitan apreciar que, en un supuesto que encaja con claridad en la competencia ejecutiva autonómica en materia de servicios sociales y protección de menores, las técnicas propias de la coordinación son insuficientes o inadecuadas para solucionar los problemas que haya suscitado la acreditación de los organismos intermediarios en las adopciones internacionales; organismos que, como quedó expuesto en el fundamento jurídico 8, desarrollan actividades plenamente coincidentes con las que corresponde desarrollar a las comunidades autónomas en este ámbito.

La memoria de impacto normativo a la que se remite en sus alegaciones expone una evolución de la adopción internacional que aboga por la reducción de los organismos acreditados ante el decreciente número de adopciones internacionales. Pero, en realidad, más allá de criterios de oportunidad o conveniencia, en rigor no justifica la razón por la que este objetivo no puede llegar a alcanzarse a través de las técnicas propias de la coordinación. Es claro que esta justificación no puede estribar en que las comunidades autónomas dispongan solo de información parcial, frente a la información global de la que dispone el Estado por su

posición de centralidad: el intercambio de información es prácticamente consustancial a la idea misma de coordinación, como este tribunal ha puesto de relieve desde la STC 32/1983, de 28 de abril: “la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema” (FJ 2).

Por este motivo, la ausencia de un adecuado mecanismo de intercambio de información no puede servir en ningún caso como argumento para reservar al Estado las funciones ejecutivas que son propias de las competencias autonómicas. Sería tanto como dar por bueno que, ante la necesidad de solucionar los problemas que se hayan suscitado en este o cualquier otro sistema que requiera una gestión que favorezca la integración de actos parciales, el Estado puede optar entre ejercer su competencia de coordinación o asumir directamente el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas, lo que es rotundamente contrario a la lógica constitucional que rige el funcionamiento de un Estado compuesto. También en este caso, las “dificultades que pudieran existir, en primer lugar no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una comunidad autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica, para justificar la negación o supresión de esa competencia. Al contrario, la existencia de competencias de ejecución autonómica supone la necesidad de establecer los instrumentos de coordinación y colaboración de las administraciones públicas implicadas” (STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 4). En suma, la persecución del interés general, manifestado en la dirección de la política exterior, “se ha de materializar ‘a través de’, no ‘a pesar de’ los sistemas de reparto de competencias articulado en la Constitución, pues sólo así podrá coordinarse con el conjunto de peculiaridades propias de un Estado de estructura plural” (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 3).

En suma, tanto la acreditación de los organismos que realizan actividades de intermediación en las adopciones internacionales, como las funciones instrumentales o conexas a la misma, son manifestación de las competencias ejecutivas autonómicas en materia de servicios sociales y protección de menores. Por tanto, aun siendo obviamente susceptibles de una coordinación estatal ceñida a la dirección de la política exterior, no pueden ser

sustraídas de la esfera de acción de las comunidades autónomas y atribuidas a órganos estatales, sin incurrir en vulneración del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

b) Del anterior razonamiento se desprende la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7.2 LAI, párrafo primero, que en su primer inciso atribuye a “la administración general del Estado, en los términos y con el procedimiento que reglamentariamente se establezca, la acreditación de los organismos anteriormente referenciados, previo informe de la entidad pública en cuyo territorio tengan su sede”. Queda para un momento posterior el examen del segundo inciso de este párrafo, relativo al control y seguimiento de los organismos acreditados respecto de las actividades de intermediación que desarrollen en el país de origen de los menores.

Incurre en el mismo exceso competencial el art. 7.7 LAI, primer inciso, al disponer que la “administración general del Estado, a iniciativa propia o a propuesta de las entidades públicas en su ámbito territorial”, podrá suspender o retirar la acreditación concedida a los organismos cuando dejen de cumplir las condiciones que motivaron su concesión o que infrinjan con su actuación el ordenamiento jurídico. Por lo mismo, invade las competencias autonómicas de ejecución en materia de servicios sociales y protección de menores el art. 8.1 LAI en su inciso “que se encuentre acreditado por la administración general del Estado”.

c) El art. 7.6 LAI, que prevé la colaboración estatal y autonómica para establecer el número máximo de organismos acreditados para la intermediación en un país concreto, es plenamente compatible con el orden de competencias. En línea con lo señalado en el fundamento jurídico 7 a), el establecimiento de este número máximo requiere arbitrar una coordinación que, sin sustituir a los titulares de las competencias coordinadas, favorezca una decisión conjunta.

Así lo hace el art. 17, apartados 1 y 2, RAI, estableciendo un trámite de consulta a la comisión delegada de servicios sociales que —como ya se ha dicho— es manifestación de esta actuación coordinada tanto en su composición como en la fijación del quórum necesario para la adopción de decisiones.

d) En cuanto atribuyen a distintos órganos estatales un conjunto de funciones ejecutivas relativas a la acreditación de los organismos intermediarios en las adopciones internacionales, incurren en vulneración de las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas en materia de servicios sociales y protección de menores los siguientes preceptos del Reglamento de adopción internacional impugnados por este motivo:

- Art. 22.1 (aprobación y publicación de la convocatoria para la concesión de acreditaciones mediante concurso).

- Art. 22.4 (requerimiento de subsanación).

- Art. 22.6 (consulta a las comunidades autónomas, previa a la resolución del concurso).

- Art. 22.7 (informe del órgano técnico de valoración).

- Art. 22.8 (resolución del concurso, incluyendo el supuesto en el que se declare desierto).

- Art. 23.4 (iniciación del procedimiento de acreditación directa).

- Art. 23.6 (por remisión a los arts. 24 y 25).

- Art. 24 (solicitud de informes para la valoración de los proyectos, tanto por concurso como por acreditación directa).

- Art. 25.1 (resolución de acreditación).

- Art. 26.1 (referencias a la acreditación estatal concedida y resolución declarando la extinción de la acreditación).

- Art. 27, párrafo primero (suspensión temporal de la entrega de expedientes a un organismo acreditado).

- Art. 28.1 (retirada de la acreditación).

- Art. 30.2 (acreditación de los organismos fusionados).

e) Por último, incurre en idéntica vulneración la disposición transitoria única del Real Decreto 165/2019, al establecer en sus apartados 1, 2 y 3 el procedimiento de acreditación por un órgano estatal de los organismos que hubieran sido previamente acreditados por las comunidades autónomas, conforme al ordenamiento anterior a la reforma de la Ley de adopción internacional en 2015.

#### 10. Regulación de los organismos de intermediación en las adopciones internacionales.

El Gobierno de Cataluña sostiene que, una vez que el Convenio de La Haya de 1993 ha establecido el estándar internacional mínimo de los organismos acreditados para la intermediación, el desarrollo normativo de dichos estándares en cuanto a sus funciones, obligaciones, requisitos y régimen económico no puede ampararse en la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, ni en el límite derivado del ejercicio de las competencias autonómicas con proyección exterior, siendo manifestación de la competencia autonómica para ejecutar, en el ámbito de sus competencias, las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado (art. 196.4 EAC).

Destacada en el fundamento jurídico 8 la coincidencia entre el ámbito funcional de las comunidades autónomas y el propio de los organismos de intermediación, es obligado concluir que aquellas disponen de competencia para su regulación, competencia que, no obstante, vendrá delimitada por las medidas que puedan encuadrarse en la competencia de dirección y coordinación que corresponde al Estado a fin de garantizar los objetivos de política exterior.

Ahora bien, esta última salvedad, predicable de todas las actividades de las comunidades autónomas con proyección exterior, no presta cobertura a la regulación exhaustiva del régimen jurídico de los organismos acreditados, recogida en los arts. 13 a 30 RAI. La coordinación estatal no sustituye o sustrae la competencia autonómica; antes bien, “presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada

(STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)]” (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8). En ningún caso puede traducirse en una regulación como la contenida en estos preceptos, a todas luces dictada como si el Estado dispusiera de la integridad de la competencia normativa en esta materia, pero constitucionalmente impropia cuando al Estado corresponde solo dictar las medidas de dirección y coordinación encaminadas a los fines de garantizar la coherencia de la política exterior.

Quiere ello decir que, en ejercicio de esta competencia de dirección y coordinación, podrá el Estado fijar directrices o, con cualquier otra técnica admitida por la doctrina constitucional, establecer medidas de coordinación que cumplan dos condiciones. En primer lugar, dichas medidas estatales no pueden llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las comunidades autónomas, según la doctrina recogida en la ya transcrita STC 85/2016. En segundo lugar, deben ser medidas que, por afectar directamente a la actividad desarrollada por los organismos acreditados en los países de origen de los menores, sean susceptibles de incidir en la dirección de la política exterior del Estado. Por aludir sin ánimo exhaustivo a algunos ejemplos significativos, tales serían las relativas al cumplimiento de los requisitos exigidos en los países de origen [arts. 12.2, 13 b).2, 15 a) e i)], las funciones a realizar en los países de origen (art. 14), la exigencia de velar por la prevención de la sustracción, venta o tráfico de niños, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1 b) del Convenio de La Haya de 1993 [art. 15 b) y c)], la necesidad de contar con uno o varios representantes con residencia en el país de origen, que sean independientes de las instituciones públicas o privadas de protección de menores en el mismo [art. 20, apartados 1 c), 2 b) y 2 d)], la exigencia de autorización o no oposición del país de origen como condición de la eficacia de la acreditación (art. 26.1) o, en fin, las causas de suspensión de la entrega de nuevos expedientes por modificación de las circunstancias en el país de origen (art. 27).

Ahora bien, más allá de esta ejemplificación, que pone de relieve que determinados preceptos o incisos no incurren en defecto material de constitucionalidad, carecería de sentido dejarlos aisladamente vigentes una vez anulado el contexto normativo del que forman parte inescindible, por ser instrumentales para el cumplimiento del fin regulatorio de este real decreto (en sentido análogo, STC 143/2012, de 2 de julio, FJ 6). No es función del tribunal

extraer de la regulación afectada la totalidad de aquellos contenidos que, hipotéticamente, pudieran encajar en los antedichos criterios, reconstruyendo este bloque normativo contra su evidente vocación de establecer una regulación integral de los organismos acreditados. Como resulta evidente, tampoco le compete determinar la técnica de coordinación más idónea en cada caso. Es esta una operación que, en el plazo fijado en el fundamento jurídico 16, debe abordar el Estado, sin perjuicio de su control posterior si llegara a entablarse una nueva controversia competencial.

En estos términos, se impone en consecuencia considerar que los arts. 13 a 30 RAI, en su dimensión normativa, invaden las competencias autonómicas en materia de servicios sociales y protección de menores y son, en consecuencia, inconstitucionales y nulos.

#### 11. Ámbito territorial de actuación de los organismos acreditados.

El art. 12 RAI se impugna por establecer en su apartado 1 que los organismos acreditados podrán desarrollar su actividad en todo el territorio nacional, actuando así en los expedientes de adopción que se tramiten ante cualquier comunidad autónoma, sin necesidad de que esta intervenga en el procedimiento de acreditación.

La STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 12 a), ha subrayado que el Estado puede reconocer eficacia extraterritorial o supracomunitaria a las decisiones de las administraciones autonómicas que, a la vista de la normativa aplicada, respondan a un estándar normativo igual o similar. Así ocurre cuando tales decisiones ejecutan “una normativa común de la Unión Europea armonizada” o “una legislación estatal común”. También cuando aplican normativa de la propia comunidad autónoma, si pese a la “pluralidad de legislaciones autonómicas” y a “sus posibles diferencias técnicas o metodológicas”, responden a “un estándar que pueda ser considerado equivalente”.

Consecuentemente, “en ausencia de legislación común o centralizada, la existencia de ‘una pluralidad de legislaciones autonómicas’ no implica necesariamente la imposibilidad de articular un sistema de eficacia extraterritorial de las decisiones de las comunidades autónomas” [STC 111/2017, de 5 de octubre, FJ 3 a)]. El reconocimiento de eficacia extraterritorial a una decisión autonómica es contrario al sistema constitucional de distribución de competencias solo si falta ese estándar equivalente. Establecerlo en su

ausencia “supone obligar a una comunidad autónoma a tener que aceptar dentro de su territorio una pluralidad de políticas ajenas”, lo que “choca con la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, entre otras) y entraña la constricción de su autonomía”; viene a “permitirse la aplicación en el territorio de la comunidad autónoma de disposiciones adoptadas por un órgano representativo en el que los ciudadanos de la comunidad autónoma en la que finalmente se aplica no se encuentran representados” (SSTC 79/2017, FJ 13, y 102/2017, de 20 de julio, FJ 4).

En el presente caso, de acuerdo con lo razonado en el fundamento jurídico anterior, la actividad de los organismos de intermediación en la adopción internacional ha de ajustarse a la legislación que establezcan las comunidades autónomas, en cuanto competentes en materia de servicios sociales y protección de menores, en el marco del estándar internacional mínimo que impone el Convenio de la Haya de 1993 y de las normas o directrices que establezca el Estado al amparo de sus atribuciones en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE), relativas a, entre otros aspectos, las funciones a realizar y la representación en los países de origen, las medidas contra la sustracción, venta o tráfico de niños, la exigencia de autorización o no oposición en el país de origen como condición de eficacia de la acreditación o las causas de suspensión de la entrega de nuevos expedientes por modificación de las circunstancias. Está previsto, en consecuencia, un estándar normativo común o equivalente, resultante del Derecho internacional y la legislación estatal, que permite asignar eficacia extraterritorial a la acreditación de organismos de intermediación acordada por una comunidad autónoma, sin por ello vulnerar la autonomía de las comunidades restantes.

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del art. 12 RAI.

12. Modelo básico del contrato a suscribir entre los organismos acreditados y los adoptantes.

Los arts. 31 y 32 RAI se impugnan por atribuir a la Comisión delegada de servicios sociales la aprobación del modelo básico del contrato a suscribir entre los organismos acreditados y los adoptantes, y por establecer su contenido mínimo, del que además se afirma que presenta un importante grado de detalle. Estos preceptos desarrollan el art. 8.2 LAI, párrafo segundo, que dispone que el modelo básico de contrato que deben suscribir los

adoptantes y los organismos acreditados para formalizar los servicios de intermediación de estos últimos, ha de ser previamente homologado por la administración general del Estado y las comunidades autónomas, en la forma que se determine reglamentariamente.

La aprobación del modelo básico de contrato es, sin duda, una tarea “ejecutiva” y, en cuanto tal, perteneciente, en principio, a las comunidades autónomas. De acuerdo con la doctrina constitucional, las competencias de ejecución “abarcan las decisiones de pura aplicación” y “las tareas de gestión administrativa destinadas a prepararlas, como la elaboración de instrumentos o mandatos de contenido abstracto sobre organización” [STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 8 b)]. Por eso la aprobación de modelos, formularios, escritos administrativos normalizados o instrucciones administrativas “no puede calificarse de ‘legislación’; es una cuestión ‘meramente procedimental’ perteneciente a la autoorganización de cada administración pública” [STC 55/2018, FJ 8 b), que cita las SSTC 70/1997, de 10 de abril, FJ 4; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 11; 36/2012, de 15 de marzo, FJ 10; 179/2013, de 21 de octubre, FJ 8, y 87/2016, de 28 de abril, FJ 7].

Ahora bien, en el presente caso, el Estado no se ha atribuido estrictamente una tarea ejecutiva de las comunidades autónomas. La ha conferido a un órgano de administración mixta, que cuenta con la participación de todas las comunidades y ciudades autónomas y que decide por consenso o, en su defecto, por mayoría de votos. A su vez, de acuerdo con el art. 32 RAI, el contenido del modelo de contrato homologado es un mínimo que pueden ampliar o complementar las comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias ejecutivas. El Estado ha arbitrado, en suma, un “instrumento de colaboración” que, reduciendo al mínimo la afectación de las competencias autonómicas, garantiza la aplicación de estándares comunes a organismos de intermediación acreditados por diferentes comunidades autónomas, pero llamados a actuar en cualquier parte del territorio nacional con vistas a su proyección internacional. Se trata pues de una medida que, en su labor de coordinación ex art. 149.1.3 CE, puede adoptar válidamente el Estado [en parecido sentido, STC 55/2018, FFJJ 8 c) y 11 e), en relación con los criterios de normalización de información, formatos y aplicaciones del esquema nacional de interoperabilidad].

Es verdad, no obstante, tal como alega el Gobierno de Cataluña, que el art. 32, apartado 2 j), RAI va más lejos. No se limita a indicar un concreto elemento del modelo de contrato que han de aprobar las comunidades y ciudades autónomas en el seno de una

conferencia sectorial. Atribuye a la dirección general de un ministerio una concreta tarea ejecutiva: la autorización previa de “la cláusula de revisión económica del contrato sobre la posibilidad de actualización de costes por la tramitación del expediente de adopción, en situaciones que lo justifiquen”. Estando igualmente prevista la autorización autonómica, a la vista de que el abogado del Estado no ha justificado específicamente las razones que, por excepción, consentirían la centralización de esta concreta atribución ejecutiva sin acudir a mecanismos de colaboración, procede estimar la impugnación en este punto.

En consecuencia, corresponde desestimar la impugnación de los arts. 31 y 32 RAI, salvo en el inciso “de la Dirección General y” del apartado 2 j) del art. 32, que declaramos inconstitucional.

### 13. Seguimiento y control de los organismos acreditados.

Los arts. 33.1, 34, 35.1, 2, 4 y 5, y 36.1 y 2 RAI se impugnan por atribuir a órganos estatales la función de control y seguimiento de los organismos acreditados. Se imputa la misma vulneración competencial a los preceptos que regulan obligaciones de comunicación e información de los organismos acreditados al órgano estatal, por quedar comprendidos en esta misma función. Concretamente, se trata de los arts. 15 d), f), g), h), i) y v), 26.3, 29 e), y 30.1. Por el mismo motivo, se impugna asimismo el art. 38.4, cuyo examen queda para un momento posterior por su conexión temática con la regulación del registro de organismos acreditados.

El art. 33.1 RAI deslinda las funciones de seguimiento y control de los organismos acreditados en función del lugar de desarrollo de su actividad, atribuyendo dicha función a las comunidades autónomas —respecto del funcionamiento general del organismo en el territorio en el que tenga su sede—, y al Estado —respecto de la actividad que desarrollen en el país de origen—.

a) Dicho régimen de control dual deriva del art. 7.2 LAI, párrafo primero, que en su segundo inciso atribuye a la administración general del Estado el “control y seguimiento [de los organismos acreditados] respecto a las actividades de intermediación que vayan a desarrollar en el país de origen de los menores”.

La atribución de esta función ejecutiva al Estado desborda una vez más la función de coordinación, que habilita al Estado para regular y coordinar las actividades con proyección externa de las comunidades autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado (STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 6). La coordinación estatal presupone, como venimos reiterando a lo largo de esta resolución, la titularidad de la competencia autonómica sometida a coordinación. No se traduce en su sustitución mediante la directa asunción de la función ejecutiva por el Estado, pues por esta vía se opera un vaciamiento efectivo de las competencias autonómicas que no dispone de cobertura constitucional. Es pertinente reiterar que, según la doctrina constitucional, “no cabe identificar la materia relaciones internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, aunque en todo caso han de quedar fuera de la actividad con proyección exterior de las comunidades autónomas las actuaciones comprendidas en el [art. 149.1.3 CE]” (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 125).

La actividad de seguimiento y control de los organismos acreditados no compromete per se ninguna de las facultades que corresponden al Estado en virtud de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. En cuanto al principio de unidad de acción en el exterior, “parte de la premisa de que las comunidades autónomas y otros sujetos distintos del Estado pueden actuar en el exterior pero de forma coordinada, a fin de garantizar los objetivos de la política exterior del Gobierno que deben ser preservados [...] si la fijación de directrices y objetivos es consustancial a cualesquiera tareas de dirección y coordinación, máxime 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 (que, entre otras cosas, se reitera, conlleva que solo el Estado pueda relacionarse en el exterior como sujeto de Derecho internacional) 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 228/2016, de 22 de diciembre, FJ 4, con cita de la STC 85/2016, de 28 de abril). Preservada siempre la posición única del Estado como sujeto de Derecho internacional, “las comunidades autónomas no pueden ser sujetos internacionales, pero nada impide que puedan presentarse como actores internacionales,

estando esas entidades territoriales facultadas en determinados casos para realizar actuaciones en el ámbito exterior actuando siempre en el marco de las competencias propias de las comunidades autónomas” (íbidem). La actuación autonómica, siempre que responda al ejercicio de sus competencias estatutarias, puede comprender la apertura de oficinas en el exterior que ejerzan su representación institucional (SSTC 165/1994, de 26 de mayo, y 228/2016, FJ 10), y permite entablar relaciones con gobiernos de otros Estados: “los objetivos generales que el Gobierno de la Generalitat puede promover en el ejercicio de tales relaciones [...] se deben entender necesariamente enmarcados en las acciones con proyección exterior de la Generalitat de Cataluña, circunscritas al ámbito de sus competencias y para la promoción de sus intereses, con respeto de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales (art. 193 EAC; STC 31/2010, FJ 125, por todas). En modo alguno pueden suponer obligaciones de Derecho internacional, ni ejercicio del *ius contrahendi* o del *ius legationis*, reservados ambos al Estado ex art. 149.1.3 CE. Ello sin perjuicio de que tampoco debe olvidarse que ‘las relaciones internacionales, en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior’ (STC 165/1994, FJ 5)” (STC 228/2016, FJ 9).

En suma, se trata de un ámbito en el que, sin invadir las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas, el Estado puede proyectar con naturalidad su competencia de coordinación, y en el que, además, las comunidades autónomas pueden solicitar de los órganos del servicio exterior del Estado el apoyo necesario a sus iniciativas (art. 14.3 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, y STC 85/2016, FJ 7).

Al desbordar esta delimitación, el art. 7.2 LAI, párrafo primero, es inconstitucional y nulo en el inciso que atribuye al Estado el seguimiento y control de los organismos acreditados respecto de sus actividades de intermediación en el país de origen.

b) Examinada a partir de la conclusión alcanzada en el apartado anterior la regulación reglamentaria impugnada, en cuanto atribuye a órganos estatales funciones propias del seguimiento y control de los organismos acreditados, incurren en vulneración de las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas en materia de servicios sociales y protección de menores los siguientes preceptos del RAI:

- Art. 15 [referencias al órgano estatal contenidas en sus apartados d), f), g), h), i) y v), que especifican determinadas obligaciones de información de los organismos acreditados].

- Art. 29 e) (obligación del organismo al que se le haya retirado la acreditación de dar cuenta de las liquidaciones efectuadas).

- Art. 33.1 (funciones de seguimiento y control de la actividad desarrollada por los organismos acreditados en el país de origen).

c) Por el contrario, teniendo presente que la invasión de las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas que se ha apreciado previamente no deriva del carácter de coordinación de las medidas adoptadas, sino de la injerencia indebida en aquellas (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 2), se desestima la impugnación de los arts. 34; 35, apartados 1, 2, 4 y 5, y 36, apartados 1 y 2.

El art. 34 constituye una comisión técnica de seguimiento y control, con la función de coordinar las actuaciones de los organismos acreditados. Tanto su composición, en la que participan todas las comunidades autónomas con peso mayoritario (apartado 2), como las decisiones encomendadas a la misma —establecer un sistema de calidad para realizar una valoración objetiva y continuada de los organismos acreditados, y un plan de auditorías— responde a un correcto ejercicio de la competencia estatal de coordinación, en cuanto facilitan la acción conjunta de los entes coordinados, sin menoscabo o invasión de las competencias autonómicas.

Tampoco es ajeno a las medidas de coordinación constitucionalmente admisibles lo dispuesto en el art. 35, cuyos apartados 1, 2 y 4 recogen instrumentos idóneos para facilitar el intercambio de información entre el Estado y las comunidades autónomas. Ni desborda el ámbito de la competencia estatal lo dispuesto en el apartado 5, que atribuye al órgano estatal una facultad de mera iniciativa o propuesta a efectos de retirar la acreditación de un organismo en caso de pérdida de idoneidad, pérdida de la acreditación en el país de origen o incumplimiento de sus obligaciones.

Por último, el art. 36.1, que fija obligaciones de los organismos acreditados para facilitar su correcta supervisión, coordinada a través de la comisión técnica regulada en el art. 34, tampoco excede de las medidas de homogeneización que puede establecer el Estado en ejercicio de su competencia.

14. Registro nacional de organismos acreditados de adopción internacional y de reclamaciones e incidencias.

Del capítulo VI RAI, que regula el registro nacional, compuesto por las secciones de organismos acreditados de adopción internacional, y de reclamaciones e incidencias, se impugnan los arts. 38. 2 y 4 y 39.3 b), 4 c) y 4 e). Sin cuestionar la existencia de un registro nacional, se reprocha a estos preceptos la atribución a órganos estatales de facultades de gestión del registro, sin que las correspondientes inscripciones deriven de las comunicaciones de las comunidades autónomas con competencias en la materia.

Es doctrina constitucional consolidada que “el Estado puede establecer los registros administrativos que estime necesarios para ejercer sus competencias, distintas de la prevista en el artículo 149.1.8 CE, si bien al regular el régimen jurídico de esos registros deberá respetar las competencias de ejecución que hayan asumido las comunidades autónomas en relación con esa materia (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 6; 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 3, y 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, entre otras). Como tiene advertido la doctrina de este tribunal, sin olvidar las diferencias entre unas y otras materias, desde los diferentes criterios de distribución competencial, ‘es constitucionalmente posible la creación de un registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad’ y, a este fin, ‘fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias’ para garantizar su centralización. Ello sin perjuicio de que en estos supuestos ‘el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las comunidades autónomas que ostentan las competencias ejecutivas’ en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad normativa para la creación de un registro único, ‘estas otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible’ (por todas, SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12; 11/2015, de 5 de febrero, FJ 6, y 32/2016, de 18 de febrero, FJ 6)”. (STC 7/2019, de 17 de enero, FJ 3).

Las previsiones legales relativas a un registro público nacional específico de organismos acreditados (art. 7.2, párrafo segundo LAI) y de un registro de reclamaciones e incidencias sobre procesos de adopción, a llevar por la administración general del Estado y las comunidades autónomas (art. 8.3 LAI), encajan sin dificultad en la doctrina transcrita.

Sin embargo, de la misma doctrina se deduce que incurren en vulneración de las competencias autonómicas los siguientes preceptos del Reglamento de adopción internacional:

- Art. 38.2: Prevé la inscripción de oficio de los organismos acreditados en España por el órgano estatal. Reproduce la vulneración competencial apreciada en el fundamento jurídico 9 c). La consiguiente estimación de esta impugnación no se extiende al inciso final del precepto, que exige para la inscripción que dichos organismos hayan sido, además, autorizados en el país de origen por las autoridades competentes. Se trata de un requisito que responde a la necesidad de garantizar la regularidad de los procesos de adopción internacional en los países de origen de los menores, previsto por lo demás en el art. 12 del Convenio de La Haya de 1993.

- Art. 38.4: Establece la obligación de los organismos acreditados de comunicar directamente al órgano estatal cualquier variación de los datos que constan en los correspondientes asientos registrales. Como ha quedado razonado en el fundamento jurídico 13, al ser competentes las comunidades autónomas para el seguimiento y control de los organismos acreditados, son aquellas las que deben recibir esta información y comunicarla al registro nacional para su correspondiente reflejo registral.

- Art. 39.3 b): La comunicación de la comunidad autónoma al órgano estatal de las gestiones y medidas adoptadas ante el incumplimiento por un organismo acreditado de sus obligaciones, como consecuencia de una reclamación o incidencia, no incurre en vulneración competencial, salvo en el inciso final, que remite a lo dispuesto en el art. 28 RAI en relación con la retirada de la acreditación, y que ya ha sido examinado en el fundamento jurídico 9 c).

- Art. 39.4 c): Vulnera la competencia autonómica únicamente en cuanto dispone que las reclamaciones o incidencias presentadas directamente ante los organismos acreditados

serán remitidas por estos al órgano estatal, al objeto de realizar el correspondiente asiento registral.

- Art. 39.4 e): La vulneración competencial deriva una vez más de su conexión con el art. 28 RAI, al atribuir al órgano estatal la iniciación de oficio de un expediente contradictorio a efectos de la retirada de la acreditación.

#### 15. Disposición final primera del Real Decreto 165/2019: títulos competenciales.

La impugnación de la disposición final primera del Real Decreto 165/2019, que recoge los títulos competenciales estatales invocados por la propia norma para su aprobación, no tiene carácter autónomo, sino que obedece a razones sistemáticas o de conexión, vinculadas a la impugnación de los preceptos previamente examinados. Por ello, en la medida en que los preceptos no amparados por las competencias del Estado han sido ya expulsados del ordenamiento mediante su declaración de inconstitucionalidad y nulidad, huelga cualquier pronunciamiento adicional sobre esta disposición final primera (por todas, STC 69/2018, de 21 de junio, FJ 11, y las allí citadas).

#### 16. Efectos del fallo.

Resta por determinar el alcance de este pronunciamiento, que se precisa seguidamente, de conformidad con lo establecido por el art. 66 LOTC.

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

En segundo lugar, se hace necesario velar por el interés superior de los menores de edad, principio de atención preferente por todos los poderes públicos, también de este tribunal (STC 64/2019, de 9 de mayo, FFJJ 4 y 5), sin olvidar los perjuicios que también podrían experimentar los derechos de los adoptantes. A este fin, procede diferir los efectos de la

nulidad por el plazo de un año a partir de la publicación de esta sentencia, con la finalidad de evitar que un vacío normativo inmediato perjudique a los menores de edad, en particular a los afectados por los expedientes de adopción internacional que, iniciados con anterioridad a esta resolución, se hallen actualmente en trámite.

## FALLO

### Ha decidido

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencias núm. 4088-2019 y, en consecuencia:

a) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad, al amparo de lo dispuesto en el artículo 67 LOTC, y con los efectos establecidos en el fundamento jurídico 16, de los siguientes artículos, apartados o incisos de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional: art. 7.2, párrafo primero; art. 7.7, inciso “la administración general del Estado, a iniciativa propia o a propuesta de las entidades públicas en su ámbito territorial”, y art. 8.1, inciso “que se encuentre acreditado por la administración general del Estado”.

b) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad, con los efectos establecidos en el fundamento jurídico 16, de los siguientes artículos, apartados o incisos del Reglamento de adopción internacional aprobado por Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo: arts. 13 a 30, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 9 c), 10 y 13 b) de esta sentencia; art. 32, apartado 2 j), inciso “de la Dirección General y”; art. 33.1; art. 38.2, inciso “por la dirección general”; art. 38.4, inciso “a la Dirección General”; art.39.3 b), inciso “para que pueda proceder, en su caso, a la aplicación de lo establecido en el artículo 28”; art. 39.4 c), inciso “los organismos de intermediación o”, y art. 39.4 e), inciso “la Dirección General”, y de la disposición transitoria única, apartados 1, 2 y 3, del Real Decreto 165/2019.

2º Desestimar el presente conflicto positivo de competencia en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.

### Votos

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 4088-2019, al que se adhiere el magistrado don Santiago Martínez-Vares García

1. De conformidad con el art. 90.2 LOTC, y con pleno respeto a la opinión de mis compañeros, expreso en este voto, tal como hice en la deliberación de la sentencia, las razones de mi discrepancia, parcial respecto al fallo, puesto estoy de acuerdo en la desestimación del conflicto en cuanto a determinados preceptos de la Ley de adopción internacional (LAI) y de su reglamento (RAI), y total, tanto en cuanto a los argumentos utilizados para ello, como en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad que respecto a otros se declara.

2. Discrepo radicalmente de la sentencia porque no comparto encuadramiento competencial del que parte toda su argumentación.

Este proceso es un conflicto positivo de competencia en que, conforme a su naturaleza (arts. 63 y 66 LOTC), el Gobierno de la Generalidad de Cataluña vindica la titularidad de una competencia que considera usurpada en este caso por el Estado al dictar la disposición impugnada, el Reglamento de adopción internacional (RAI), vindicatio potestatis que es la característica definitoria de este tipo procesal (por todas STC 166/1987, de 28 de octubre, FJ 2). En este caso, la competencia reivindicada por el Gobierno de la Generalidad es únicamente la de “protección de menores” asumida en el art. 166.3 a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Ni en el escrito de formalización del conflicto ni en el requerimiento de incompetencia previo, que delimita el objeto del conflicto conforme al art. 63.3 LOTC y a nuestra doctrina (STC 116/1984, FJ 3: “los motivos de incompetencia

alegados en el escrito de planteamiento deben coincidir, en sustancia, con los formulados en el requerimiento”), el Gobierno autonómico ha vindicado ninguna otra. Tampoco la de “asistencia social” a los adoptantes (FJ 4) o “servicios sociales” reiteradamente mencionadas en la sentencia. No es cierta, en definitiva, la afirmación del fundamento jurídico 4 de que “el Gobierno de Cataluña invoca su competencia en materia de servicios sociales donde se inscribe la protección de menores”. En los escritos de la parte (requerimiento de incompetencia y escrito de formalización) solo se alude a la “asistencia social” para referirse a aquellas comunidades autónomas que han asumido la competencia en materia de protección de menores sin tener este título expresamente reconocido en su Estatuto de Autonomía.

Así resulta del siguiente pasaje del escrito de formalización (págs. 22-23), único donde se menciona esa competencia:

“La lectura de los preceptos objeto de este conflicto referidos todos ellos a la protección jurídico-pública de los menores en situación de desamparo, revela claramente que la regulación se enmarca de manera natural en el ámbito competencial de protección del menor, cuya titularidad corresponde a la Generalitat de Cataluña. En base a esa competencia en materia de menores, que recoge el artículo 166 EAC, la Generalitat, y también otras comunidades autónomas que han asumido dicha competencia bajo el título de asistencia social, han adoptado una regulación de las instituciones públicas de protección del menor que comprende la organización de un sistema jurídico-público de protección del menor incluido en la fase administrativa de la adopción [énfasis añadido].

En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña en sus dictámenes [...] y añade:

Es más, los aspectos en los que puede producirse una colisión entre la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional, y la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, son cuestiones tan íntimamente relacionadas con la protección jurídico-pública de los menores en situación de desamparo, que las comunidades autónomas que carecen de Derecho civil propio, o cuyo Derecho civil no se ocupa de la adopción internacional, también han venido interviniendo en este ámbito en virtud de su competencia en materia de asistencia social” (en este caso el énfasis es del original).

Y también del párrafo final del requerimiento de incompetencia al Gobierno de la Nación, que alude solamente a la protección de menores:

“Por todo ello, el Gobierno de la Generalitat de Catalunya requiere de incompetencia al Gobierno del Estado en relación con la regulación y la asignación de funciones ejecutivas a órganos estatales realizada por los artículos 5; 6; 7; 8.2, 3 y 4; 10; 11; y 12 a 39 del Reglamento de adopción internacional, aprobado mediante el Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, y, asimismo, por conexión con los citados artículos del reglamento, se requiere de incompetencia al Gobierno del Estado en relación con la disposición transitoria única y la disposición final primera del Real Decreto 165/2019, al amparo del artículo 63 LOTC, a fin de que acuerde la derogación de los citados preceptos y disposiciones o, subsidiariamente, la modificación de los mismos en sentido respetuoso con las competencias autonómicas exclusivas en materia de protección del menor” (énfasis añadido).

Corolario de cuanto antecede —el cauce procesal escogido y la única competencia vindicada— es que solamente si se reconoce que la competencia en materia de protección de menores del art. 166.3 a) EAC comprende la regulación de la fase administrativa previa de la adopción internacional, el conflicto puede ser estimado. Así lo afirma apodócticamente la mayoría (“sin lugar a dudas”: FJ 4), pero yo discrepo de esta premisa, que es *conditio sine qua non* para la estimación, aunque sea parcial.

3. El art. 166.3 a) EAC, en que la mayoría encuadra la materia regulada por el Reglamento de adopción internacional objeto de este conflicto, atribuye a la Generalitat “la competencia exclusiva en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de la protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, respetando en este último caso la legislación penal”.

Salta a la vista que el precepto no menciona la adopción, a pesar de ser una institución sobradamente conocida en 2006, al aprobarse el Estatuto de Autonomía. También la adopción internacional, que, prevista en el Convenio de La Haya de 1993, se reguló ya en derecho interno en la Ley Orgánica 1/1996 de protección jurídica del menor (art. 25, luego derogado por la LAI). Una omisión que por sí sola dificulta la interpretación expansiva del título competencial efectuada en la sentencia, que hubiera necesitado de mayor reflexión.

Tampoco nuestra doctrina ha considerado hasta la fecha la adopción como una institución de protección de menores. La STC 243/2004, que delimita y define la protección de menores, ni siquiera la menciona (FFJJ 3 y 4). Y tampoco lo hace la Ley catalana 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, que no menciona la adopción entre las instituciones de protección (artículos 98 y siguientes). Es más, la considera una causa de extinción de estas [art. 124 a)] de la misma manera que la resolución judicial que así lo acuerde, la mayoría de edad o el fallecimiento del menor [letras c), b) y f), respectivamente].

Esta separación es natural. Protección de menores y adopción tienen presupuestos y finalidades diferentes. La protección presupone una situación de riesgo o desamparo que no tiene por qué concurrir en el adoptando, y que ni el Convenio de La Haya ni la Ley de adopción internacional exigen. Y sobre todo, la adopción es una de las formas por las que tiene lugar la filiación (art. 108 del Código civil), extinguiendo al mismo tiempo el vínculo anterior (art. 178 CC), todo ello de forma irrevocable (art. 180 CC), de donde resulta una clara vinculación con la legislación civil (art. 149.1.8 CE). Así lo entendieron la STC 88/1993, sobre la Ley de equiparación de los hijos adoptivos de Aragón (FFJJ 2 y 3), y la STC 133/2017, sobre la regulación de la adopción en la Ley de Derecho civil de Galicia, que también diferencia protección de menores y adopción (FJ 6). E igualmente la Ley Orgánica 1/1996 antes citada que reguló con este amparo competencial la adopción internacional hasta su derogación por la Ley de adopción internacional (disposición final vigésima primera), y la propia Ley de adopción internacional (disposición final quinta). Además, tratándose de una adopción internacional, su constitución da lugar a la adquisición de la nacionalidad española (art. 19 CC), por lo que resulta igualmente implicada la competencia del Estado sobre nacionalidad (art. 149.1.2 CE).

Es verdad, como puntualiza la sentencia, que el reglamento y por consiguiente el conflicto se refieren solamente a la fase administrativa previa a la adopción (“prejudicial”, la llama de forma elocuente la sentencia: fundamentos jurídicos 1 y 4). Pero siendo la adopción necesariamente “constituida” por resolución judicial (art. 176.1 CC) en un procedimiento que fuera de casos excepcionales precisa de una propuesta de la entidad pública (art. 176.2 CC y 35 de la Ley 15/2015 de jurisdicción voluntaria), resulta de aplicación la doctrina sobre las actuaciones previas necesarias para acceder al proceso que hemos amparado en los números 5

y 6 del art. 149.1 CE (competencia del Estado sobre administración de justicia y legislación procesal, respectivamente). Así, entre otras, SSTC 31/2010, FJ 54; 162/2012, FJ 5; 54/2018, FJ 7, y 5/2019, FJ 5.

En definitiva, no es posible ubicar bajo el único título competencial invocado por el Gobierno de la Generalitat (protección de menores) la materia que regula la disposición impugnada.

4. A mi juicio, la competencia de la Generalitat en materia de protección de menores, que deriva del art. 166.3 EAC, no se extiende a intervenir en la fase extrajudicial de la adopción internacional que tiene lugar en el extranjero.

El art. 166.3 a) EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña competencia para la protección de los menores que se encuentren en situación de desamparo o riesgo (y de los menores infractores, que aquí no interesa), pero,

i) Esa competencia, de acuerdo con el principio de limitación territorial de las competencias autonómicas, no puede extenderse a los menores que se encuentren en otras comunidades autónomas, ni, mucho menos, a los que se encuentren en otro Estado, aunque unos y otros puedan llegar a ser adoptados por catalanes.

Según el art. 1.2 LAI, desarrollada por el reglamento objeto de conflicto, a los efectos de la ley (y por tanto de su reglamento de desarrollo) “se entiende por adopción internacional aquella en la que un menor considerado adoptable por la autoridad extranjera competente y con residencia habitual en el extranjero, es o va a ser desplazado a España por adoptantes con residencia habitual en España, bien después de su adopción en el Estado de origen, bien con la finalidad de constituir tal adopción en España” (la cursiva es mía). Es decir, tanto la ley como, en lo que ahora importa, su reglamento de desarrollo, regulan adopciones de menores que no se encuentran en España. Esto no era así antes de la reforma de la Ley de adopción internacional que dio lugar a la aprobación del reglamento y al planteamiento del conflicto, producida por la Ley 26/2015. Antes de esa reforma, el art. 1.2 LAI disponía que “se entiende por ‘adopción internacional’ el vínculo jurídico de filiación que presenta un elemento extranjero derivado de la nacionalidad o de la residencia habitual de adoptantes o adoptandos”. Por consiguiente, bastaba uno de esos elementos de extranjería para convertir la

adopción en una adopción internacional y aplicar su régimen jurídico. En suma, podía ser “internacional” a los efectos de aplicar su régimen jurídico una adopción constituida enteramente en Cataluña y entre residentes en su territorio. Tras la reforma de 2015 ello no es así. Se requiere necesariamente y siempre que el menor esté en el extranjero para que la adopción sea internacional, y el tribunal no puede prescindir de esta configuración legal en la resolución del conflicto.

De acuerdo con el principio de territorialidad de las competencias, reiteradamente consagrado por la jurisprudencia de este tribunal, el ejercicio de las competencias autonómicas se limita a su propio ámbito territorial (por todas, STC 79/2017, FJ 13, con cita de otras). Así lo viene a reconocer también, con todo sentido, la normativa catalana de protección de menores, que se declara de aplicación “a cualquier niño o adolescente domiciliado en Cataluña o que se encuentre en Cataluña eventualmente” (art. 2.1 de la Ley 14/2010 antes citada). Pues bien, si con arreglo a este principio, por demás elemental, la Comunidad Autónoma de Cataluña no puede ejercer la competencia que vindica en materia de “protección de menores” sobre menores que se encuentren en otras comunidades autónomas, mucho menos debe poder hacerlo cuando se proyecta sobre menores que se encuentren fuera de España, en otros Estados, que es el elemento que caracteriza la adopción internacional y da lugar a la aplicación del reglamento impugnado de conformidad con el art. 1.2 LAI citado. Y no es aplicable nuestra doctrina sobre las actividades con proyección exterior que cita la sentencia puesto que las normas impugnadas regulan directamente actuaciones (de las propias administraciones autonómicas como entidades públicas o de los organismos de intermediación) referidas a menores residentes en el extranjero y que se realizan también en el extranjero.

El principio de territorialidad hace inviable por tanto reconocer la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para proteger menores residentes en el extranjero. Y aunque así fuera, la posibilidad de que la actuaciones en el extranjero de los organismos acreditados, o de las propias comunidades autónomas, comprometa la imagen internacional de España —algo no descartable en una materia tan sensible y desarrollada además en el extranjero ante autoridades de otros Estados soberanos— daría lugar a la atracción de la competencia estatal sobre relaciones internacionales del art. 149.1.3 de la Constitución, en aplicación de la doctrina de las SSTC 80/2012 y 110/2012 sobre la representación internacional de las federaciones deportivas autonómicas, reiterada en la STC 33/2018.

ii) Los menores susceptibles de ser adoptados que se encuentran en el extranjero, no se hallan en situación de riesgo o desamparo. Residen en instituciones que precisamente se ocupan de remediar esas situaciones.

Una cosa es que carezcan de familia y sea deseable que encuentren una mediante su adopción, y otra que se encuentren en situación de riesgo o desamparo.

Aunque la exposición de motivos de la Ley de adopción internacional y su art. 22, digan que el objeto de la ley es proteger los derechos de los menores, esta expresión hay que entenderla, de acuerdo con el Convenio de La Haya de 1993, que también se refiere a la “protección del niño” y a la cooperación en materia de adopción internacional. No se trata de que la adopción internacional recaiga sobre niños en situación de desamparo, sino de niños que no tienen familia y a los que hay que proteger en esa fase prejudicial del procedimiento de adopción para evitar el riesgo de que durante ese proceso se produzcan situaciones de sustracción, venta o tráfico de niños, así como para garantizar que se respeten los derechos fundamentales del adoptado.

Si esto es así, toda la construcción de la sentencia falla. Por eso no puedo compartir la conclusión de ese encuadramiento competencial, esto es, que el objeto del conflicto se centra en decidir si el Estado se ha extralimitado en las competencias de coordinación, que son las únicas que les reconoce la sentencia.

No se trata de un conflicto entre las competencias que a la Generalitat concede el art. 166.3 a) EAC y a las que el Estado les atribuye el art. 149.1.3 CE, porque la Generalitat no tiene la competencia que reclama.

Si la Generalitat no tiene esa competencia la tendría el Estado, sin necesidad de invocar un título especial, sino el del 149.3 CE, la competencia residual del Estado en todas las materias que no se hayan atribuido a las comunidades autónomas.

Pero es que, además el Estado sí tiene títulos específicos que le permitirían regular la adopción internacional como lo ha hecho.

La adopción es una de las formas por las que tiene lugar la filiación y, de un modo indirecto, cuando se trata de adopciones internacionales, una forma de adquirir la nacionalidad española, de modo que de algún modo está implicada la competencia estatal del art. 149.1.2 CE.

Y lo está, más acusadamente, respecto de toda actividad que los organismos de intermediación desarrollan en el extranjero, la competencia estatal, del 149.1.3 CE.

Es cierto que hemos dicho que este art. 149.1.3 CE garantiza al Estado la competencia exclusiva para actuar en el extranjero como titular de relaciones internacionales y para contraer obligaciones internacionales que comprometan a España. Pero también hemos dicho, en STC 80/2012, a propósito de las competencias estatales en el deporte, que aunque sobre esta materia el Estado carezca de un título competencial específico, la dimensión internacional del deporte afecta a la imagen exterior que se proyecta del Estado español y constituye fundamento suficiente de la intervención reguladora del Estado en materia deportiva.

Esta doctrina se repite en el STC 33/2018.

Pues también aquí, la actuación de los organismos de intermediación compromete la imagen de España cuando se relacionan con instituciones de otros estados que se ocupan de dar en adopción niños que tienen bajo su cuidado.

Y de la misma manera que el Estado español puede vetar la adopción de niños de otros estados que no respetaron las garantías mínimas exigibles, podría suceder que una actuación irregular en un país extranjero de un organismo de intermediación nacional pudiera acarrear por parte de ese estado un veto a las adopciones a España. Y, lo mismo que sucedía en los casos resueltos por esas SSTC 80/2012 y 33/2018, sin necesidad de acudir al 149.1.3 CE, existe un interés general que se sobrepone al que pudieran invocar las comunidades autónomas y justifica una regulación estatal uniforme.

Toda esta actuación previa a la presentación por la correspondiente entidad pública de la propuesta de adopción es una actuación imprescindible para que pueda iniciarse ante el juez competente el expediente de adopción.

El expediente de adopción se tramita conforme al procedimiento previsto en la Ley de jurisdicción voluntaria, pero este tribunal dijo que la jurisdicción voluntaria es también jurisdicción. Los jueces en la jurisdicción voluntaria también ejercen jurisdicción, por eso pueden plantear cuestiones de inconstitucionalidad.

Entonces resulta que toda esa actuación prejurisdiccional es una actuación que condiciona el acceso a la jurisdicción, y este tribunal ha dicho, que bien al amparo del art. 149.1.5 CE (administración de justicia) o el 149.1.6 CE (legislación procesal), el Estado puede regular esas actuaciones previas a una posterior actuación jurisdiccional, pero necesarias para acceder a la jurisdicción. (SSTC 162/2012; 31/2018 y 54/2018, y 5/2019).

Por todo ello considero que el presente conflicto positivo de competencia debería haber sido desestimado en su integridad. Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.