

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE SALUD,  
CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES  
Edificio Pignatelli  
50004 ZARAGOZA**

## **1. HECHOS**

En fecha 11 de diciembre de 2001 tuvo entrada en esta Institución escrito de queja en el que se hacía alusión a un expediente de obtención del certificado de idoneidad a los efectos de tramitación del procedimiento de adopción internacional en la República India, exponiendo la queja literalmente lo siguiente:

*“... Con fecha 1 de marzo de 2001 procedimos a presentar la solicitud para obtención del Certificado de Idoneidad para la tramitación de nuestra solicitud de adopción internacional en la República Indica, requisito éste de carácter indispensable para la finalidad pretendida.*

*-- Con carácter previo a la solicitud y sin cuya asistencia no se tramita, acudimos a la sesión informativa celebrada por la entidad Cruz Roja, donde se nos ofreció la información sobre el procedimiento aplicado, los requisitos del mismo y los plazos estimados para su resolución, afirmando en todo caso que actuaban por cuenta de los servicios administrativos competentes del Gobierno de Aragón y según sus indicaciones y la normativa promulgada por éste. En esa sesión informativa que se celebra el 22 de febrero de 2001 se nos indica que como elemento fundamental del procedimiento figura un curso de formación que se venía desarrollando durante un fin de semana, concretamente un sábado y sin cuya asistencia y superación no se podía obtener el certificado de idoneidad solicitado. La información ofrecida también indica que el plazo medio de resolución en esas fechas era de cuatro a seis meses.*

*-- Tras formular nuestra solicitud el día 1 de marzo de 2001, esperamos pacientemente a la convocatoria para la realización del curso y las correspondientes entrevistas de valoración. En torno a finales del mes de mayo, cuando ya iban a transcurrir tres meses de nuestra solicitud y*

*mediante llamada telefónica contacto con la unidad correspondiente de Cruz Roja, quien me informa que en breve nos van a convocar al curso de formación, efectivamente los últimos días de mayo recibo una notificación por correo en la que nos citan a una primera entrevista a desarrollar el día 5 de junio y que el curso de formación se desarrollará el mes de julio durante los cuatro lunes de cada semana de 9 a 12.30 horas. Me permito en ese momento hacer la observación a la unidad de Cruz Roja que en la sesión informativa de febrero señalaron que el curso se desarrollaba durante un sábado. Ante ello me informan que el criterio de los responsables del Gobierno de Aragón ha cambiado y se considera mejor el desarrollo del curso propuesto.*

*-- Ante dicha coyuntura me pongo en contacto con el Servicio de Protección y Tutela del Instituto Aragonés de Servicios Sociales para expresarles que la información pública que nos dieron en la sesión informativa previa hablaba de un curso a celebrar un sábado. Igualmente les informo que por motivos laborales propios y fundamentalmente de mi esposa nos resulta casi imposible acudir en esas fechas...*

*-- Obviamente nos resulta menos gravoso la asistencia a un curso que se celebra en una sesión en jornada de sábado que un curso que se celebre en cuatro jornadas de lunes y en el horario señalado. Este argumento fue expuesto al Jefe del Servicio de Atención a la Infancia y Tutela, señalándole que considerábamos que la información pública que se ofrecía en las sesiones informativas vinculaba a quien la ofrecía y desde luego a la Administración y lógicamente que no entendíamos el cambio de criterio al que nos veíamos sometidos.*

*-- Frente a lo anterior el responsable del Servicio nos señala que si no podemos acudir al curso de julio, que tenemos disponibles otros cursos a desarrollar en meses venideros en idénticas condiciones. En dicha conversación le señalo que lo que tampoco deseo de ningún modo es el retraso que se deriva de tal circunstancia en la tramitación de mi solicitud...*

*-- Seguidamente a la conversación telefónica y ante lo infructuoso de mis gestiones decido remitir un amplio escrito con una serie de consideraciones sobre el procedimiento en cuestión. En dichos escritos, dado la postura que adopta la Administración en este punto, expongo que no se ajusta a derecho la exigencia previa de la asistencia al curso para la obtención del consabido Certificado de Idoneidad y, también, y esta es una cuestión gravemente omitida en el procedimiento, que se estaban*

*vulnerando gravemente las normas sobre silencio administrativo en el correspondiente procedimiento.*

*-- ... En la línea con la argumentación jurídica que expuse en el expediente en cuestión, y dado tal y como sostengo que se han superado los plazos de resolución del expediente, solicito la correspondiente expedición del certificado acreditativo de tal evento y que se me permita la continuación del expediente. Obviamente no he obtenido aún respuesta de ello...*

*-- Ante la situación de la tramitación de mi expediente, el pasado 25 de julio interpose un Recurso de Alzada ante el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. De dicho recurso he obtenido una respuesta cuya copia adjunto.*

*-- Obviamente mi mujer y yo dedidimos someternos al criterio de la Administración actuante una vez que ésta modificó gracias a mis gestiones el criterio del curso y celebró un curso el día 29 de septiembre, sábado...*

*-- ... Puede observarse que en la fecha de iniciación del procedimiento administrativo concreto, la norma legal que fija los plazos de resolución y los efectos del silencio administrativo es la Ley 30/1992. De su tenor se deduce que el plazo máximo de resolución son tres meses y los efectos del silencio positivos de la pretensión del ciudadano. Frente a ello nos hemos encontrado con un grave incumplimiento de dicha Ley. Pero es más, a sabiendas que el expediente no se iba a resolver en ese plazo, el Jefe del Servicio dicta una Resolución ampliando el plazo de resolución otros tres meses, en una medida que supone un flagrante fraude de Ley, un desconocimiento de la norma, una falta de motivación de los actos administrativos y una absoluta omisión de los requisitos necesarios para la notificación de los actos administrativos y que estos desplieguen sus efectos.*

*-- ... A día de hoy hemos obtenido el consabido Certificado de Idoneidad... La actitud arbitraria y discrecional del órgano actuante nos ha supuesto el transcurso de casi nueve meses para obtenerlo, lo que supone a nuestro juicio una dilación injustificada e innecesaria que ha causado daños en nuestra situación... “*

## **2. ACTUACIONES REALIZADAS**

Primera.- Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos en la Ley Reguladora del Justicia de Aragón, en fecha 16 de enero de 2002 fue admitida a trámite, solicitándose del organismo administrativo competente la emisión de un informe sobre las cuestiones

planteadas en la queja, especialmente las que apuntan a la exigencia normativa del curso de formación como requisito previo para la obtención del certificado de idoneidad, al cumplimiento de los plazos establecidos para resolver y efectos del silencio administrativo en este tipo de expedientes, así como a la motivación y notificación de los actos y resoluciones dictadas en el procedimiento de referencia.

Segunda.- En fecha 5 de abril de 2002 el Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales nos remitió la siguiente información:

*“...1.- Sobre la exigencia normativa del curso de formación como requisito previo para la obtención del certificado de idoneidad.*

*La Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón, que deroga la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores, dispone en su artículo 77 apartado 4 que reglamentariamente se regulará el procedimiento de valoración de los solicitantes de acogimiento y adopción y se fijarán los criterios y condiciones que deban reunir para ser declarados idóneos.*

*El desarrollo reglamentario, a la espera de que en cumplimiento del mandato de la disposición final tercera de la citada ley el Gobierno de Aragón proceda a una nueva ordenación vía reglamento, debe entenderse cubierto por las previsiones contempladas en el Decreto 79/1995, de 18 de abril, por el que se regulan la declaración de desamparo y los instrumentos de protección legalmente previstos, todo ello ajustándose a la legislación civil aplicable, por imperativo del artículo 24 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

*El proceso de valoración viene explicitado en el art. 53 del Decreto 79/1995. Dicho precepto enumera en su apartado 1 los criterios de idoneidad que deberán ser tenidos en cuenta para la elaboración del informe psico-social y posterior resolución de idoneidad o no idoneidad.*

*Así, en el párrafo b) se dispone: “Los solicitantes que no acepten el desarrollo del proceso de selección, valoración, constitución y seguimiento no podrán ser declarados idóneos”.*

*Por su parte, el párrafo h) determina: “La disponibilidad y aceptación de formación serán elementos valorables para la idoneidad”.*

*Además de todo lo expuesto el apartado 2 del mismo artículo permite aplicar aquellos criterios profesionales que a juicio de los técnicos sean imprescindibles para determinar la idoneidad o no de las personas solicitantes.*

*Por lo expuesto, consideramos pues que la exigencia del curso de formación no es una medida caprichosa o arbitraria, sino que cuenta con un más que suficiente amparo legal, siendo patente su trascendencia por entenderse el mismo como uno de los trámites preceptivos del proceso de valoración en entendido este sentido amplio, que incluiría tanto al curso propiamente dicho como las entrevistas y todos aquellos criterios o actuaciones que los técnicos según sus criterios profesionales consideren convenientes para poder determinar con mayor acierto la idoneidad de los solicitantes, todo ello supeditado al interés superior del menor a tener los padres más idóneos posibles, nunca a la inversa, pues tal y como se reconoce en sentencia de 31 de octubre de 2001 del Juzgado de 1ª Instancia nº 16 de Zaragoza, la adopción no constituye una institución para satisfacer el deseo de las personas mayores de edad de tener y criar menores, sino que el legislador la concibió como una institución a beneficio de los menores para el caso de que estos carezcan de padres biológicos.*

*Sobre la exigencia del curso de formación y la legitimidad de la actuación de Cruz Roja ya tuvimos ocasión de manifestarnos tanto en las respuestas enviadas a esa Institución con relación a las quejas registradas con números de expedientes DI-370/1999-RC y DI-497/1999-RC, así como en la contestación escrita a la pregunta Nº 38/00-V formulada por el Grupo Popular, relativa al Convenio con Cruz Roja, la cual fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón de fecha 22 de febrero de 2000. Se adjunta copia del Convenio firmado con Cruz Roja en el año 2001 (Documento 1).*

*En la respuesta a los requerimientos del Justicia se decía textualmente: “El Departamento en ningún momento delega la valoración, sino que los profesionales de Cruz Roja exclusivamente realizan informes psicosociales que son validados por los profesionales del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.” (En la actualidad Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales).*

*En respuesta a la pregunta del Grupo Popular se declara: “A partir de la firma del Convenio, Cruz Roja se está ocupando de realizar el curso de formación para los solicitantes de adopción internacional, el cual consta de 6 sesiones. La implantación de dicho curso de formación conlleva una mejora*

*en la calidad del servicio que se presta a los solicitantes de adopción internacional aragoneses, ya que hasta ese momento no se realizaban cursos. El curso de formación no supone coste económico alguno para las familias, tampoco lo supone el proceso de valoración, contrariamente a lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas que han convenido con entidades sin ánimo de lucro o colegios profesionales”.*

## *2.- Sobre los plazos máximos para resolver*

*El Decreto 79/1995 no fija plazo ni para emitir los informes ni para dictar resolución. Siempre ha constituido uno de los objetivos del Instituto Aragonés de Servicios Sociales agilizar el proceso de adopción reduciendo los trámites todo lo posible y abreviando los plazos al máximo, todo ello respetando el rigor, seriedad y profesionalidad que requiere una decisión de la importancia de la adopción que en ningún momento puede verse afectada por premuras o decisiones precipitadas que derivadas de los comprensibles anhelos de ver satisfechos los deseos paternales puedan abocar a la toma de decisiones erróneas que si bien podrían satisfacer a los padres podrían no respetar el interés superior del menor en la toma de decisiones.*

*Por parte del I.A.S.S. se han cursado instrucciones a Cruz Roja para reducir al máximo el plazo que transcurre desde la recepción del expediente, que es remitido por el Servicio de Protección a la Infancia y Tutela y la emisión del informe psicosocial. En el último año el transcurso medio del tiempo ha sido de 5,4 meses. El solicitante admite que en la sesión informativa de Cruz Roja le comunicaron una duración de 4 a 6 meses.*

*La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su art. 42 fija un plazo máximo de duración, en defecto de norma expresa, de tres meses; pero tal y como dispone el propio artículo en su apartado 5.c. este plazo quedará en suspenso cuando deban solicitarse informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, como lo es el supuesto que nos ocupa.*

*Es más, el apartado a) indica textualmente que también se producirá la suspensión “por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario”. Según documentación que se adjunta (Documento 2) y en la cual se constata la oferta de cursos hecha por Cruz Roja a los solicitantes para facilitarles el cumplimiento de los trámites, fueron estos quienes retrasaron la tramitación del expediente al no comparecer hasta el 29 de septiembre pudiendo*

*haberlo hecho en fechas anteriores. De haber mostrado mayor colaboración en lugar de cuestionar constantemente la necesidad del curso o la validez del procedimiento habrían obtenido antes el certificado de idoneidad.*

*Resulta llamativo como después de ser informados de las condiciones del proceso instan voluntariamente el procedimiento para a continuación cuestionarlo constantemente, aduciendo razones (no obligatoriedad del curso, incompatibilidad horaria, defectos de forma, etc) que en modo alguno pueden suponer una justificación. Es la primera vez que unos solicitantes alegan la imposibilidad de acudir al curso de formación por problemas de horarios y a la vez exigen la expedición del certificado de idoneidad "a la mayor brevedad posible". Es imposible concluir un procedimiento iniciado a instancia de los propios interesados si estos no colaboran.*

*Desde el año 1992 al 31 de diciembre de 2001 se han tramitado por el Servicio de Protección a la Infancia y Tutela del Instituto Aragonés de Servicios Sociales 1132 solicitudes de adopción correspondiendo a solicitantes de distinta condición social, diferente nivel económico, nivel de estudios, así como de las más variadas profesiones (jueces, registradores de la propiedad, abogados, farmacéuticos, ingenieros, médicos, funcionarios, conductores, agricultores, comerciantes, obreros, albañiles, amas de casa...etc.), cada una de ellos con su horario de trabajo y jornada laboral propia y diferenciada. Todos ellos, desde que se vienen realizando los cursos de formación, han realizado las sesiones estipuladas y las entrevistas aunque para ello hayan tenido que desplazarse desde pueblos lejanos pues no tenían la suerte de vivir en Zaragoza como los autores de la presente queja.*

*La ausencia de mención expresa del plazo máximo de resolución en el Decreto 79/1995 ha sido cubierta tanto por la Ley 8/2001, de 31 de mayo, de adaptación del procedimiento a la regulación del silencio administrativo y los plazos de resolución y notificación, que fija un plazo para las solicitudes de adopción de 6 meses, siendo desestimatorios los efectos del silencio, como por Ley 12/2001, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, que en su artículo 75 apartado 5 determina que el certificado de idoneidad deberá ser emitido en un plazo máximo de cinco meses, entendiéndose en todo caso que este plazo para resolver podrá suspenderse en los supuestos previstos en el artículo 42.5 de la Ley 30/92.*

### *3.- Sobre los efectos del silencio administrativo*

*Como ya se expresa en el apartado anterior, sus efectos tras la entrada en vigor de la Ley 8/2001 son negativos. El silencio positivo invocado en el caso que nos ocupa por los solicitantes al amparo de las previsiones de la Ley 30/1992 no resulta aplicable por cuanto como ya indicamos el procedimiento estuvo paralizado tanto por la solicitud de los preceptivos informes como por la incomparecencia de los solicitantes al curso de formación, amén de la ampliación de plazos que el Jefe del Servicio hizo en el legítimo uso de las posibilidades que el art. 42.6 de la Ley 30/1992 le brinda.*

#### *4.- Sobre la motivación y notificación de los actos y resoluciones dictadas en el procedimiento*

*Respecto a la motivación de los actos y principalmente el acuerdo del Jefe del Servicio de ampliar los plazos es una opción amparada legalmente y vino motivada por la acumulación de expedientes de adopción internacional tal y como corrobora el resumen de solicitudes tramitadas por este Servicio. Vease informe- estadística 2001 del Servicio emitido para el Justicia de Aragón.*

*Se cita en el texto de la queja por parte del solicitante que “obviamente no he tenido respuesta de ello...” Denuncia pues el solicitante una falta de atención a sus demandas con la consiguiente ausencia de notificación. Obviamente sí hubo respuesta pues como el solicitante reconoce interpuso con fecha 25 de julio un recurso de alzada ante el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad, Consumo y Bienestar Social contra un escrito de contestación del Director Gerente del IASS de 13 de julio de 2001 (Documento 3).*

*A lo anterior debemos sumar la entrega al adoptante de una copia completa de su expediente, aun antes de haberse terminado de tramitar, con fecha 26 de junio de 2001 (Documento 4), con lo cual queda perfectamente enterado de lo actuado hasta esa fecha.*

*Al adoptante, al igual que se hace con todos los solicitantes se les notifica el envío de su expediente a los técnicos de Cruz Roja para su estudio, también se le notificó la recepción de los informes y el resultado de la valoración (idoneidad o no idoneidad) y se le envió resolución motivada acompañada de una copia completa de los informes tal y como exige el art. 77.5 de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón.*

*A modo de conclusión hemos de manifestarle que la dinámica y sesiones del curso de formación han ido variando debido a las circunstancias y principalmente motivadas por la acumulación de expedientes o cambios en la legislación del país de origen del menor que fuerza en algunas ocasiones a cerrar los expedientes y a abrir otros nuevos, con la carga de trabajo y demoras que ello conlleva.*

*Desde abril de 1999 hasta octubre de 2000 el curso se realizaba en seis sesiones de 3 horas de duración a celebrar en seis semanas consecutivas. La duración del proceso de formación junto al incremento de las solicitudes supuso un alargamiento de los plazos de valoración. Es debido a este alargamiento de las valoraciones que se acordó, de forma excepcional, realizar varias sesiones a celebrar en un solo día, de 8 de la mañana a 8 de la tarde, hasta que se ajustaran los plazos de las solicitudes. Estas sesiones se celebraron 2 en noviembre, 1 en diciembre y 1 en febrero de 2001. Ello permitió reducir los plazos de espera. Es en ese momento, reducidas las demoras y tras una nueva reunión con los técnicos de Cruz Roja, que se acuerda celebrar la formación de los solicitantes en cuatro sesiones, número que se considera adecuado para impartir los contenidos del curso a la par que permitía no incrementar la demora de las valoraciones. Así se realiza en el día de hoy.*

*Debido a la queja de un solicitante que alegaba que Cruz Roja le había informado que el curso se realizaría en un solo día y que exigía se cumpliera lo que se le había dicho (antes había alegado que la formación no era preceptiva, que Cruz Roja no era competente para su valoración, dificultades horarias, etc.), se le ofreció primero varios cursos en fechas diferentes (para lo que hubo que modificar las vacaciones de algún técnico) y finalmente se habilitó un curso a realizar en un solo día, que no pudo ser hasta el mes de septiembre. Dicho solicitante, en fecha 14 de agosto, vía FAX (Documento 5) posponía la sesión que se había organizado para el 29 de septiembre de 2001. Este curso se ofreció a todos los solicitantes a los que Cruz Roja les había informado de que la formación sería en un solo día, para satisfacer las posibles expectativas generadas en ellos y evitar discriminaciones.*

*Respecto a la expedición del certificado de idoneidad amparado en los posibles efectos del silencio positivo, debemos recordar que las autoridades del país de origen del menor proceden a la entrega de menores en adopción en base a las circunstancias psicológicas y sociales de los informes remitidos por las autoridades del país de los adoptantes; resulta pues obvio que nunca hubieran siquiera tramitado una solicitud sin informes,*

*amparados únicamente en un posible silencio positivo que en este caso nunca existió pues los únicos responsables de la demora han sido los propios solicitantes al posponer su comparecencia al momento que consideraron oportuno, no sin antes oponerse reiteradamente a la obligatoriedad del curso de formación. “.*

### **3. CONSIDERACIONES**

Las cuestiones planteadas por el presentador de la queja se refieren básicamente a la obligatoriedad legal del curso de formación, a los plazos de dictado de la resolución y efectos del silencio administrativo así como a las motivaciones de las resoluciones administrativas y su debida notificación.

**PRIMERA.-** Por lo que a la primera cuestión se refiere, relativa al proceso de valoración e idoneidad hay que señalar que la adopción internacional de un menor implica en nuestro ordenamiento jurídico un procedimiento complejo que se desarrolla en varias fases: la tramitación ante la entidad pública competente del país de recepción ante la que se presenta la solicitud y la que se realiza posteriormente en el país de origen del adoptando.

Por lo que a la primera se refiere, que es la que es objeto de queja, todas las actuaciones de la entidad pública van dirigidas a la emisión del certificado de idoneidad, documento legalmente imprescindible para continuar el procedimiento de adopción en el país elegido por los adoptantes.

En este sentido, dispone el artículo 25 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil:

*<< 1. En materia de adopción internacional, corresponde a las entidades públicas:*

*a) La recepción y tramitación de las solicitudes, ya sea directamente o a través de entidades debidamente acreditadas.*

*b) La expedición, en todo caso, de los certificados de idoneidad y, cuando lo exija el país de origen del adoptando, la expedición del compromiso de seguimiento...>>*

Por su parte, la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón señala a este respecto lo siguiente:

*Artículo 75.- De la adopción internacional*

*<< 1. La Administración de la Comunidad Autónoma, a través del Departamento competente por razón de la materia, ejerce las funciones y competencias en materia de adopción internacional, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente y en los convenios internacionales aplicables.*

*2. Las personas con residencia habitual en la Comunidad Autónoma de Aragón que deseen adoptar a un menor en el extranjero deberán presentar la solicitud ante el Departamento competente por razón de la materia.*

*3. El Departamento competente por razón de la materia será el encargado de tramitar la solicitud, valorar y certificar su idoneidad, y realizar el preceptivo seguimiento del menor...*

*5. Corresponde al Departamento competente por razón de la materia la expedición del certificado de idoneidad y la del compromiso de seguimiento...*

*7. Corresponde al Departamento competente por razón de la materia facilitar, dentro de sus competencias, los procedimientos de adopción internacional; velar por que los solicitantes reciban la información adecuada sobre la adopción internacional y su proceso, y dar apoyo a los adoptantes...>>*

Y el artículo 77 del mismo cuerpo legal señala en su apartado 4º que

*<< Reglamentariamente se regulará el procedimiento de valoración de los solicitantes de acogimiento y adopción y se fijarán los criterios y condiciones que deban reunir para ser declarados idóneos >>*

Actualmente, y en tanto no se de cumplimiento a esta obligación legal de desarrollo reglamentario, hay que remitirse a las prescripciones del Decreto 79/1995, de 18 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la declaración de desamparo y los instrumentos de protección previstos en la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores (derogada por la Ley 12/2001). Esta norma dispone lo siguiente por lo que a la actuaciones de la entidad pública corresponden en esta materia:

*Artículo 45.- Adopción internacional*

*<< 1. La información, valoración de idoneidad y el seguimiento preceptivo para la adopción internacional se realizarán por los Servicios Provinciales de Bienestar Social y Trabajo.*

*2. La Administración de la Comunidad Autónoma realizará aquellas funciones previstas en la normativa vigente para las adopciones internacionales >>*

#### *Artículo 53.- Proceso de valoración*

*<< 1. En el proceso de valoración se tendrán en cuenta los siguientes criterios de idoneidad:*

*... b) Los solicitantes que no acepten el desarrollo del proceso de selección, valoración, constitución y seguimiento no podrán ser declarados idóneos.*

*... h) La disponibilidad y aceptación de formación serán elementos valorables para la idoneidad...>>*

#### *Artículo 59.- Formación de las Familias*

*<< Dependiendo del tipo de acogimiento, se ofrecerá a las familias solicitantes la formación adecuada, que será preceptiva en los acogimientos no preadoptivos >>.*

De la normativa transcrita se deriva que la tramitación de una solicitud de adopción internacional en el país de recepción implica un proceso integrado por varias fases, siendo la de valoración de los futuros adoptantes la que ampara el desarrollo de un curso de formación como una de las actuaciones que realiza actualmente la entidad pública competente en beneficio de los solicitantes y del adoptando.

Si bien este concreto trámite no está literalmente establecido en la normativa existente para los procesos de adopción internacional, la Ley tampoco lo excluye ni prohíbe expresamente, teniendo en cuenta que ésta no desciende al detalle del conjunto de actuaciones que integran el proceso de valoración de las solicitudes, remitiéndose para ello a la vía reglamentaria de su desarrollo.

Por su parte, el Decreto 79/1995 otorga a la formación de los solicitantes una importancia relevante en el proceso de valoración, hasta el

punto de configurar como uno de los criterios de idoneidad la disponibilidad y aceptación de la misma por parte de los interesados.

Al respecto, esta Institución considera que la conveniencia de la realización de un curso de formación de los futuros adoptantes está fuera de toda controversia, pues atendiendo a su finalidad y los intereses a los que atiende no puede configurarse como un requisito gravoso añadido de forma arbitraria por la entidad pública sino como una actuación dirigida a mejorar la calidad del servicio prestado por la Administración en este tipo de procedimientos que, además, no implica ningún coste económico para los solicitantes.

En este sentido, hay que indicar que hace varios años no se realizaba curso de formación alguno dirigido a los adoptantes de menores extranjeros, siendo que en esta Institución se recibieron diversas quejas en torno al proceso de adopción internacional y una de las más frecuentes hacía referencia a la falta o insuficiente información que facilitaba la Administración en torno a todo el procedimiento, reclamando los ciudadanos un asesoramiento previo más completo tanto respecto a la adopción en un país extranjero como a la concreta tramitación exigida.

A la vista de lo anterior y teniendo en cuenta el notable incremento del número de solicitudes formuladas ante la entidad pública, esta Institución elaboró un Informe Especial sobre la Adopción Internacional en la Comunidad Autónoma de Aragón (Volumen I de Informes y Estudios Especiales del Justicia de Aragón. 1996) en el que se estudiaron diversos aspectos de interés en la materia y en el que se concluyó, por lo que a la cuestión debatida se refiere, lo siguiente: << En la adopción internacional resulta especialmente importante la labor de asesoramiento previo y formación de futuros adoptantes. Esta labor no está siendo suficientemente desarrollada por la Administración de la Comunidad Autónoma. Deberían impartirse cursos de formación contando con la colaboración de los Colegios profesionales y de las asociaciones u organizaciones privadas en el ámbito de la infancia >>

Así, actualmente la Diputación General de Aragón, a través del convenio de cooperación suscrito con Cruz Roja Española, ha implantado cursos de formación en el proceso de valoración, desarrollados con carácter previo a la emisión del certificado de idoneidad e impartidos por los técnicos de dicha entidad. En este sentido, estos profesionales indican que los estudios más recientes, tanto en nuestro país como en otros países europeos donde la adopción internacional está más consolidada y presenta una trayectoria más dilatada en el tiempo, ponen de manifiesto la necesidad de incorporar a los procesos de valoración un proceso formativo como garantía del éxito de la adopción con el interés de minimizar los riesgos de fracaso en la misma.

Las razones que motivaron el cambio de dinámica en el número y duración de las sesiones a desarrollar y que afectó al presentador de la queja vienen expuestas en el informe que, con fecha 5 de abril de 2002, nos ha remitido la Administración y que hemos transcrito en el apartado anterior, basándose fundamentalmente en la idea de reducir al máximo los tiempos de valoración de las solicitudes en beneficio de todos los interesados. Finalmente, el presentador de la queja realizó el curso de formación en una sesión única, de acuerdo con la información primeramente facilitada.

No obstante, a la vista de los preceptos transcritos que constituyen la actual regulación de nuestro ordenamiento en materia de adopción internacional, sería aconsejable que se procediera a reglamentar de forma precisa el proceso de valoración de los interesados que ha de concluir con la declaración de idoneidad pertinente. Así, ya en el Informe Especial al que hemos aludido anteriormente se constataba que << Sería deseable, no obstante, que se dictara normativa de aplicación interna de estas adopciones en nuestra Comunidad Autónoma, habida cuenta de los rasgos específicos que presentan los expedientes de adopción internacional y las mayores dificultades que se generan frente a las adopciones nacionales >>.

Y en este sentido, la Disposición Final Tercera de la Ley 12/2001, de 12 de julio, establece que *“El Gobierno de Aragón, en el plazo de un año, deberá desarrollar reglamentariamente lo previsto en la presente Ley para hacer posible su completa aplicación”*.

Por todo ello, consideramos oportuno sugerir a la Diputación General de Aragón que, en el desarrollo de la normativa legal vigente sobre infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma que se encuentra actualmente en proyecto, regule de forma específica las actuaciones que integran el proceso de valoración de las solicitudes formuladas en materia de adopción internacional.

**SEGUNDA.-** En cuanto a la cuestión de los plazos para resolver el expediente y los efectos del silencio administrativo, son de aplicación las siguientes disposiciones legales:

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero):

Artículo 42.2: << *El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses*

*salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea >>*

*Artículo 42.3: << Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses... >>*

*Artículo 42.5: << El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:*

*a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido...*

*c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses >>*

*Artículo 42.6: << Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.*

*Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.*

*De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.*

*Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno >>*

Ley 8/2001, de 31 de mayo, del Gobierno de Aragón, de adaptación de procedimientos a la regulación del silencio administrativo y los plazos de resolución y notificación:

Artículo 1.- *Plazo máximo de resolución y notificación de procedimientos*

*<< La resolución expresa en los procedimientos administrativos que se enumeran en el Anexo de la presente Ley deberá ser notificada a los interesados en los plazos que en aquél se indican >>*

Artículo 2.- *Efecto desestimatorio del silencio*

*<< Los interesados podrán entender desestimadas sus solicitudes por silencio administrativo en los procedimientos en que así se prevé en el Anexo de la presente Ley, sin perjuicio de la obligación de la Administración de dictar resolución expresa >>*

Anexo.- Nº 16. *Solicitud de adopción. Plazo de resolución y notificación: 6 meses. Efecto del silencio: Desestimatorio*

Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón:

Artículo 75. 5: *<<... El certificado de idoneidad deberá ser emitido en un plazo máximo de cinco meses >>*

Poniendo en conexión esta normativa específica de la adopción internacional con la general del procedimiento administrativo transcrita, podemos indicar que el plazo máximo en que la Administración ha de emitir el certificado de idoneidad y notificar dicha resolución en este tipo de expedientes es de seis meses.

Transcurrido este plazo sin haberse notificado al interesado la resolución expresa, los efectos del silencio administrativo en este tipo de procedimientos son de carácter desestimatorio de la pretensión. Ello en base a lo dispuesto en el Anexo de la Ley 8/2001, de 30 de mayo, antes indicada, pero también atendiendo a la propia naturaleza de estos expedientes que exigen la emisión de una serie de informes sociales y psicológicos sobre los futuros adoptantes, como base del certificado de idoneidad, que han de ser remitidos al país de origen del adoptando y sin los cuales las autoridades extranjeras no procederían, en ningún caso, a realizar la preasignación del menor.

Enlazando estas consideraciones con el devenir del expediente de adopción instado por el presentador de la queja, consideramos que, sin perjuicio de que el acuerdo del Jefe de Servicio ampliatorio del plazo de resolución y notificación - sobre el que realizaremos otras consideraciones más adelante - fue dictado cuando ya había entrado en vigor la Ley 8/2001 que vino a introducir el plazo máximo de seis meses y el carácter desestimatorio del silencio administrativo, el plazo para resolver el procedimiento instado y notificar la resolución pertinente se encontraba efectivamente en suspenso al depender la misma del cumplimiento previo por parte de los interesados de las actuaciones integrantes del proceso de valoración, como es el curso de formación, y de la emisión de los informes sociales y psicológicos que se realizan con posterioridad al desarrollo del mencionado curso. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 p. 5 a) y c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ya transcrito y a vista de la documentación aportada al expediente tramitado en esta Institución en el que consta la oferta de cursos realizada por Cruz Roja a los solicitantes durante los meses de julio, agosto y septiembre en cinco fechas y horarios diferentes.

La emisión de los informes psicosociales precisos en el plazo más breve posible, en aras de agilizar el procedimiento y en evitación de demoras excesivas, ha sido también objeto de Sugerencia por esta Institución en el Informe Especial de 1996 sobre adopción internacional. Ciertamente, en los últimos años se han ido reduciendo considerablemente estos plazos y a partir de la firma del convenio con Cruz Roja Española, con la mayor disponibilidad de medios humanos que ha supuesto, se ha consolidado el plazo medio de cinco-seis meses de duración del proceso de valoración. Si a ello unimos el considerable incremento del número de solicitudes de adopción internacional de menores, no puede dejar de reconocerse el esfuerzo que la entidad pública ha realizado por agilizar este tipo de expedientes sin detrimento del rigor y seriedad que ha de presidir la tramitación de los mismos teniendo en cuenta la importancia de los intereses afectados y el beneficio del menor.

**TERCERA.-** Respecto a la motivación y notificación de los actos y resoluciones administrativas dictadas en el expediente en cuestión hay que indicar, enlazando con el punto anterior, que la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución por causa imputable a los interesados, al depender el mismo del previo desarrollo del curso de formación cuya legalidad cuestionaron los solicitantes, les fue comunicado a estos en el escrito del Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales de fecha 13 de julio de 2001, emitido en contestación al presentado por los solicitantes el 27 de junio anterior, y contra el cual se interpuso recurso de alzada que fue desestimado posteriormente.

En el escrito de interposición del recurso de alzada alega el interesado la falta de notificación de varios actos administrativos emitidos durante la tramitación del expediente, concretamente el dictado por el Jefe del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela de fecha 12 de junio de 2001 por el que se amplía en tres meses el plazo de resolución del expediente, y los emitidos por el mismo Jefe del Servicio y por el Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales de fechas 26 de junio y 13 de julio de 2001 respectivamente, en contestación a los presentados por el interesado exponiendo sus consideraciones y pretensiones, e interesa que se declare su nulidad.

Con respecto al primero de ellos, hemos de señalar que se trata de una resolución administrativa dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992:

*<< Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.*

*Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.*

*De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.*

*Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno >>*

La resolución del Jefe del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela, ampliatoria del plazo para resolver y notificar, se ampara en la potestad que, de forma excepcional prevé el apartado segundo de esta disposición pero, analizando su contenido, podemos considerar que no contiene la motivación clara de las circunstancias concurrentes que ha de contener para ajustarse a la legalidad expuesta y evitar que la discrecionalidad se transforme en arbitrariedad, limitándose a señalar como fundamento de la misma *“la acumulación de expedientes por el elevado número de solicitudes de adopción internacional presentadas en el Registro del Servicio de Protección*

*a la Infancia y Tutela y por tratarse de un proceso laborioso y complejo que puede prolongarse en el tiempo más de lo deseado”.*

Entendemos que la excepcionalidad de esta posibilidad legal exige una clara motivación de las concretas circunstancias concurrentes, más allá del mero número o acumulación de solicitudes formuladas que ya se prevé en el primer párrafo transcrito como circunstancia que permite la habilitación de los medios personales y materiales precisos.

En este sentido, dispone el artículo 54.1 de la Ley 30/1992 que <<*Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:*

*...f) Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa >>*

Respecto a la falta de notificación de esta resolución hay que indicar que, si bien el documento tiene sello y número de registro de salida y el Director Gerente del I.A.S.S. señala en el escrito dirigido al interesado en fecha 13 de julio de 2001 que el acuerdo de ampliación del plazo se procedió a notificar nuevamente con fecha 13 de junio, lo cierto es que en la copia del expediente administrativo aportada por el presentador de la queja no consta acreditado que se haya efectuado esa notificación, a diferencia de la resolución que contenía el primer acuerdo de ampliación de plazo de fecha 6 de junio de 2001 (que fue impugnado por el interesado por falta de competencia del firmante del mismo) respecto al cual sí hay constancia en el expediente de la recepción por el interesado.

Asimismo, no hay tampoco acreditación en el expediente de que se haya efectuado la debida notificación de los otros dos escritos de fechas 26 de junio y 13 de julio de 2001, sin perjuicio de su conocimiento posterior por el interesado al solicitar y recibir copia íntegra del expediente en cuestión e interponer un recurso contra lo resuelto por el Director Gerente del I.A.S.S. respecto a su pretensión de transcurso del plazo y efectos del silencio administrativo positivo. En este aspecto, la doctrina jurisprudencial dispone que cuando no consta fehacientemente la fecha de la notificación hay que atenerse a las manifestaciones del interesado, ya que lo contrario vulneraría el artículo 24 de la Constitución (Ss. 23 de octubre de 1990, 3 de octubre de 1994, 8 de mayo de 1997 y 21 de mayo de 1998).

Y en materia de notificaciones, dispone la Ley 30/1992 lo siguiente:

*Artículo 58. Notificación*

*<< 1. Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente.*

*2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.*

*3. Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efectos a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda.*

*4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado >>*

#### *Artículo 59. Práctica de la notificación*

*<< 1. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.*

*La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente... >>*

Los anteriores preceptos imponen a la Administración la obligación de notificar los actos y resoluciones administrativos a los interesados, determinando la notificación el comienzo de la eficacia del acto. En este sentido, dispone el artículo 57.2 de la Ley 30/1992 que *<< La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior >>*. A este respecto señalar que la falta de notificación o la notificación defectuosa no

afecta a la validez del acto o resolución administrativa dictada ni es, por tanto, determinante por ello de su nulidad sino que afecta al plano de su eficacia frente al destinatario.

Y es que la notificación tiene como finalidad poner en conocimiento del interesado el contenido del acto y los medios de defensa de que dispone frente al mismo. Por ello, una notificación no practicada o que no haya sido efectuada en debida forma no puede producir efecto alguno, lo que supone que el propio acto o resolución tampoco puede producirlos en contra del interesado, existiendo una reiterada doctrina jurisprudencial al efecto, pudiendo citar, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1989, en la que se sostiene que *“las notificaciones, como actos independientes, determinan el comienzo de la eficacia del acto administrativo, de forma que ningún acuerdo ni resolución de expresada naturaleza puede producir efecto ni causar perjuicio a otro si no es a partir del momento en que se efectúa la notificación en forma procedimentalmente correcta; pues sólo la notificación efectuada de manera correcta hace que el acto notificado produzca los efectos que le son propios, principalmente cuando es restrictivo de derechos obligando al particular, así como que el comienzo del cómputo de los plazos para recurrir se determina a partir de dicha notificación, la cual si es defectuosa ha de resultar ineficaz, a menos que las limitaciones atribuidas a las mismas cesen en los supuestos concretos previstos legalmente; pues, de no ser así, la notificación defectuosa no puede perjudicar al interesado por tratarse de un acto ineficaz desde el punto de vista jurídico.”*

Si bien no se le ha producido al interesado indefensión material al haber tenido conocimiento del expediente y formulado alegaciones y recursos durante su tramitación, como indica la resolución desestimatoria del recurso de alzada, la falta de notificación de un acto o resolución administrativa o los defectos de forma consistentes en no especificar en la notificación si el acto o resolución es definitivo en vía administrativa y, en su caso, los recursos posibles, el órgano ante el que ha de interponerse y el plazo establecido para ello constituyen una infracción del ordenamiento jurídico vigente en materia de eficacia de los actos de la Administración.

Por todo ello, se considera recomendable que la Administración extreme el rigor en el cumplimiento de la normativa vigente en materia de motivación y notificación de los actos y resoluciones que se dicten en los procedimientos.

#### **4. RESOLUCIÓN**

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley Reguladora del Justicia de Aragón y el artículo 8 de la Ley de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, he resuelto lo siguiente:

**SUGERIR** al Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales de la Diputación General de Aragón que, en el desarrollo de la normativa legal vigente sobre infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma que se encuentra actualmente en proyecto, se regulen de forma específica las actuaciones que integran el proceso de valoración de las solicitudes formuladas en materia de adopción internacional.

**RECOMENDAR** al Instituto Aragonés de Servicios Sociales que, en la tramitación de los procedimientos administrativos de su competencia, se extreme el rigor en el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de motivación y notificación de los actos y resoluciones que se dicten.

Agradezco de antemano su colaboración y espero me comunique si acepta o no la SUGERENCIA y RECOMENDACIÓN formuladas, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

**6 de Mayo de 2002**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**