



León, 21 de junio de 2016

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Secretario General
Plaza de Castilla y León, 1
47071 – VALLADOLID

Expediente: 20160170

Asunto: Proceso de seguimiento en adopciones internacionales / Resolución
Centro directivo: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La adopción está instaurada en nuestro ordenamiento como una institución de protección que da respuesta a la necesidad de integrar a los menores desprotegidos, con los que se establece una relación jurídica de filiación. Es, pues, la medida de protección a la infancia que garantiza de una forma estable el derecho que todos los niños tienen a crecer en una familia.

Su concepción sociológica ha cambiado de forma importante en las últimas décadas, al producirse una considerable disminución del número de menores nacionales susceptibles de adopción, determinando que las solicitudes comenzaran a dirigirse cada vez más a aquellos países en los que, por razones sociales, económicas y demográficas, existían niños en condiciones de ser adoptados.

Si bien, en los últimos años (desde 2010) se ha venido produciendo un descenso en la demanda de adopciones internacionales y también en el número de niños extranjeros que han llegado a nuestra Comunidad. Ello es debido, sobre todo, al cierre, suspensión o limitación de la tramitación de expedientes de adopción internacional por parte de los diferentes países o por las diferentes Comisiones de Directores Generales de Infancia ante la falta de garantías en los



procesos; así como al fomento de la adopción nacional en esos diferentes países; a los niños cada vez de más edad; al excesivo número de expedientes que se encuentran pendientes de resolver en el país y al alargamiento de los tiempos de espera. Así se destaca en el último Boletín Informativo de Adopción publicado por la Junta de Castilla y León (nº 15, 2015), en el que se destacan los siguientes datos:

Provincias	Nº de Solicitudes por años y provincias				
	2010	2011	2012	2013	2014
AVILA	13	3	1	2	1
BURGOS	39	28	11	6	7
LEON	51	22	11	4	4
PALENCIA	10	7	8	1	1
SALAMANCA	29	17	8	6	5
SEGOVIA	24	9	4	8	2
SORIA	11	4	3	4	1
VALLADOLID	82	46	23	14	15
ZAMORA	9	9	4	4	2
Total	268	145	73	49	38

Año	Solicitudes	Menores llegados en adopción
2010	268	152
2011	145	152
2012	73	110
2013	49	96
2014	38	57

Aún así, la adopción internacional es un recurso de filiación jurídica de gran trascendencia que ha condicionado la adecuación del ordenamiento jurídico a la realidad social, con la finalidad de establecer las máximas garantías y el respeto a los intereses de los menores a adoptar, posibilitando el desarrollo armónico de su personalidad en el contexto de un medio familiar propicio.

Por ello, el procedimiento para llegar a constituir una adopción internacional es complejo, ya que a lo largo del mismo deben aplicarse y coordinarse las legislaciones de dos países distintos, el de origen del menor y el de residencia de los posibles adoptantes.

En concreto, por ejemplo, las normas de muchos países de origen de los menores exigen la remisión, durante un periodo de tiempo variable en cada caso, de **informes de seguimiento postadoptivo** que faciliten información sobre la adaptación del menor a su nueva familia.

Este seguimiento, tras una adopción internacional, es una actividad requerida por los países de origen con el deseo de conocer cómo se está produciendo la integración y el ajuste del menor tras su incorporación en la nueva familia.



Así, esta exigencia se ha establecido en la propia legislación estatal. En concreto, en **Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional:**

"Artículo 5. Intervención de las Entidades Públicas.

1. En materia de adopción internacional corresponde a las Entidades Públicas:

h) Realizar los informes de seguimiento requeridos por el país de origen del menor, que podrán encomendarse a los organismos acreditados o a otras entidades autorizadas."

"Artículo 11. Obligaciones preadoptivas y postadoptivas de los adoptantes.

2. Los adoptantes deberán facilitar, en el tiempo previsto, la información, documentación y entrevistas que la Entidad Pública, organismo acreditado o entidad autorizada precisen para la elaboración de los informes de seguimiento postadoptivo exigidos por la Entidad Pública o por la autoridad competente del país de origen. La no colaboración de los adoptantes en esta fase podrá dar lugar a sanciones administrativas previstas en la legislación autonómica y podrá ser considerada causa de no idoneidad en un proceso posterior de adopción."

La **Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León**, intenta también responder a esta necesidad de reconocer la importancia del compromiso de seguimiento que haya de formalizarse a instancia de los países de origen de los niños:

"Artículo 110. Seguimiento de la adopción.

Los adoptantes de un menor extranjero vendrán obligados a comunicar a la Entidad Pública la llegada de éste a España, y a someterse a las actuaciones de seguimiento que exija la normativa del país de origen del adoptado."

También el **Decreto 37/2005, de 12 de mayo, por el que se regulan los procedimientos administrativos y otras actuaciones complementarias en relación con la adopción de menores**, establece la misma exigencia:

"Artículo 53. Obligaciones de los adoptantes de un menor en el extranjero

Los adoptantes de un menor en el extranjero cuyo expediente haya sido tramitado en la Comunidad de Castilla y León tendrán las siguientes obligaciones:



d) Someterse a las actuaciones de seguimiento contempladas en el artículo siguiente que exija la normativa del país de origen del menor adoptado, en cumplimiento del mandato legal y del compromiso suscrito al efecto."

"Artículo 54. Actuaciones de seguimiento.

1.- Las actuaciones de seguimiento de la adaptación del menor adoptado a la nueva familia tienen por objeto conocer el estado de éste, constatar que los adoptantes atienden adecuadamente sus necesidades básicas y detectar en su caso cualquier indicio de desprotección que eventualmente pudiera concurrir.

2.- El seguimiento comprenderá las siguientes actuaciones:

a) La realización, por los servicios o profesionales encomendados, de los oportunos contactos y las visitas al domicilio de los adoptantes.

b) La elaboración por dichos servicios o profesionales de los correspondientes informes técnicos, de contenido normalizado, en los que se recojan los resultados de los contactos y visitas.

c) La traducción y legalización de los informes referidos en la letra anterior, cuando tal proceda.

d) La remisión de los informes para su envío al país de origen del menor por la Entidad Pública de Protección o por la entidad colaboradora, según proceda.

e) Las demás que exija la normativa del país de origen del adoptado.

3.- Las actuaciones de seguimiento se realizarán, como mínimo, durante el tiempo y con la periodicidad que determine el país de origen del menor, sin perjuicio de que puedan llevarse a cabo, con igual objetivo, cuantas otras intervenciones consideren necesarias los profesionales responsables de aquéllas."

No cabe duda que la relevancia de las decisiones que de los procesos de adopción derivan, obliga a desplegar las máximas garantías en atención de la prioritaria atención al interés del menor.

Así, esta exigencia del seguimiento por los estados de origen es comprensible en la medida en que tales países se sienten responsables de los menores que han entregado las familias extranjeras y, para ellos, la presentación de los informes constituye una garantía de



que el menor está bien cuidado y se está integrando y adaptando adecuadamente a su entorno, así como una manera de depositar la confianza en los países de destino.

Pero ocurre que en ocasiones las familias adoptantes sienten incomodidad por la necesidad de cumplimiento de esta exigencia, considerándola como una intromisión en su vida familiar (ya examinada a lo largo de todo el proceso de adopción). Como en el caso del expediente que ahora nos ocupa (al que, por su identidad, se han acumulado otros), en el que se manifiesta expresamente la disconformidad con algunos de los requisitos exigidos por la Gerencia de Servicios Sociales para llevar a cabo las actuaciones de seguimiento de la adaptación de los menores a su nuevo medio familiar en estos casos de adopción internacional, ya que se consideran excesivos, que invaden la intimidad de los niños y que suponen un agravio comparativo en relación con la adopción nacional.

Es cierto que la finalidad del seguimiento tiene que ver con la preocupación por el bienestar de la persona adoptada, para lo que se trata de analizar cómo evoluciona su desarrollo y la recuperación de los problemas con los que ha llegado a su nuevo entorno (en el ámbito de la salud, del desarrollo físico, de la adecuación a su progreso evolutivo, de los sentimientos de separación o pérdida, del sentimiento de pertenencia a la nueva familia y del proceso de la vinculación con la misma). Y en el caso de los adoptantes, se trata de analizar cómo van sus relaciones, en qué medida el hogar se ha reajustado para adaptarse a la nueva situación, o cómo está afectando al funcionamiento de la familia la incorporación de un nuevo miembro (especialmente si hay más hijos). Y, desde luego, se trata no sólo de valorar los progresos y detectar los posibles problemas, sino también de buscar el mejor remedio para las dificultades que puedan estar surgiendo.

Al seguimiento, por tanto, le corresponde un papel de especial importancia en la detección de dificultades y en el asesoramiento a las familias para buscar la mejor forma de superarlas.

Por ello, la idea central de esta intervención **no puede ser la del control, ni desde luego la de la intromisión en la vida de las familias, ni levantar innecesarios obstáculos o poner caprichosas trabas en el camino**¹.

¹ “Manual para intervenciones profesionales en adopción internacional. Valoración de idoneidad, asignación de menores a familias y seguimiento postadoptivo”. Trabajo realizado por encargo de la Dirección General de las Familias y la Infancia, actualmente dependiente del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, al amparo de un Convenio suscrito con la Universidad de Sevilla.



Ello es, por el contrario, lo que parece que pudiera estar sucediendo en el caso de Castilla y León. Aunque las familias interesadas en los casos examinados entienden perfectamente que el seguimiento es un proceso al que se han comprometido en beneficio de los menores, reconocen que cada vez en mayor medida la Administración autonómica impone más requisitos, los cuales invaden la intimidad de sus hijos. Tales requisitos, según se señala por los reclamantes, no son requeridos por el país de origen (por ejm. Etiopía) sino que son decididos unilateralmente por el organismo delegado (en este caso, la Gerencia de Servicios Sociales). Al parecer, por ejemplo, con anterioridad se solicitaba un sencillo informe escolar (que reflejaba de forma suficiente los datos relativos a la integración y absentismo) y en la actualidad se exige un detallado informe del tutor y una copia del boletín de notas o calificaciones del menor. A su vez, se exigen también fotos del niño.

Se denuncia, así, que estos documentos son información privada, personal y de carácter confidencial que los distintos profesores elaboran con el único fin del conocimiento del progreso del alumno por el propio menor y sus padres. La inclusión de dicha información como documentación obligatoria dentro de los expedientes de seguimiento, según se indica, es abusiva y vulnera los derechos de los niños. Los colegios ya elaboran un informe general para hacer constar que el niño está escolarizado y bien adaptado, que en definitiva es lo que le interesa al país de origen. Así, con las nuevas exigencias se produce un resultado contraproducente y de rechazo a los propios menores, ya que lejos de fomentar una integración más natural en el entorno escolar se produce un efecto discriminatorio y segregador.

Efectivamente, en el *Informe de la Comisión Especial del Senado sobre la Adopción Internacional* (650/000006), ya se advertía que, sin perjuicio de que los informes de seguimiento son una garantía para los estados de origen, pueden resultar excesivos, pudiendo llegar a plantearse si se viola la intimidad de las familias.

Parece razonable, pues, valorar si las nuevas exigencias establecidas en los procesos de seguimiento de adopción internacional en esta Comunidad Autónoma suponen un excesivo control sobre el menor y una intromisión en su vida personal y familiar. Se desconoce, no obstante, si tales exigencias, al parecer no requeridas por los países de origen (como puede ser el caso de Etiopía), han sido establecidas únicamente por la Administración de Castilla y León o con carácter general por el resto de comunidades autónomas.



No cabe duda que, como reconoce la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio de la Haya de 1993 sobre adopción internacional², realizar adecuadamente el seguimiento de la adopción reduce el riesgo de que las adopciones internacionales fracasen.

Ahora bien, las familias adoptivas de un menor extranjero (que gozan de los mismos derechos y la misma protección que las demás) no deben ser sometidas a una vigilancia desproporcionada. Se trata, exclusivamente, de realizar un seguimiento de la adaptación del menor a su nuevo medio familiar, con la finalidad de conocer su integración y adaptación a la nueva familia, lo que podría hacer inapropiada la exigencia de documentación o información innecesaria para la consecución de dicho objetivo, como puede ser la relativa a la calificación académica o escolar.

Entendemos, como no puede ser de otra manera, que la intervención administrativa ha de centrarse en la búsqueda de unos nuevos padres que resulten plenamente idóneos para proporcionar al menor susceptible de adopción la atención que sus circunstancias y necesidades específicas requieran, pero también debemos evitar que las familias se enfrenten a unos controles excesivos o a obstáculos que, lejos de contribuir a hacer efectivo el derecho básico del niño a crecer en un entorno familiar adecuado, puedan perjudicar la integración, producir un efecto segregador y discriminaciones en relación con los adoptados nacionales.

Por ello, consideramos oportuno, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, formular la siguiente **Resolución**:

Que se proceda a analizar o estudiar en el ámbito de esta Comunidad Autónoma la posible improcedencia o desacierto en el establecimiento de la exigencia de la documentación cuestionada en este expediente como parte del proceso de seguimiento de adaptación de los menores en las adopciones internacionales, eliminando la obligación de presentación de dicha información de resultar excesiva, innecesaria, inapropiada o suponer una intromisión en la vida o intimidad de las familias o un trato discriminatorio o segregador.

² En las Conclusiones y recomendaciones aprobadas por la Cuarta reunión de la Comisión Especial para revisar el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional.



Que para el caso de que la citada exigencia fuera de ámbito nacional, se valore plantear dicho estudio a través del Consejo Consultivo de Adopción Internacional o de cualquier otro organismo de cooperación interautonómica.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Javier Amoedo Conde