

**INFORME Y RECOMENDACIONES DEL SÍNDIC DE
GREUGES CON RELACIÓN A La ACTUACIÓN OFICIO
NÚM. 10290/06, sobre problemas de adopción en la
República del Congo y en la República Democrática
del Congo**

ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN	3
I.1. Quejas y actuaciones desarrolladas desde el Síndic de Greuges	4
I.2. Algunas cifras destacadas	5
I.3. Principios, normas y autoridades competentes	6
I.4. Procedimientos	6
I.5. El proceso de adopción al continente africano	8
II.- LOS HECHOS Y LAS ACTUACIONES	9
II. 1. Acreditación provisional de la entidad colaboradora de adopciones internacionales ADIC (Asociación para la adopción de niños en el Congo)	9
II.2. Autorización del ICAA del viaje de las siete primeras familias adoptantes en el Congo y suspensión temporal paralela de la entidad colaboradora de adopciones internacionales ADIC	12
II. 3. Estado de tramitación y gestión de los expedientes de adopción pendientes de las otras familias afectadas	14
III.- ANÁLISIS DE LA ACTUACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR Y FAMILIA	21
III.1. Sobre el proceso de acreditación y supervisión de la ECAI ADIC	21
III.2. Sobre la autorización del viaje de las siete primeras familias adoptantes en el Congo	22
III.3. Sobre la gestión de los expedientes pendientes	23
IV.- CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS DEL SÍNDIC	25
IV.1. Conclusiones	25
IV.2. Sugerencias del Síndic	27
- Sobre las garantías de adopción	27
- Sobre los procesos de acreditación, supervisión y soporte de las ECAI.	28
- Sobre la resolución de los expedientes pendientes	30

Y. INTRODUCCIÓN

Presentamos en esta resolución los aspectos centrales del trabajo de investigación realizado desde el Síndic de Greuges, relacionado con la actuación de oficio núm. 10290/06, sobre problemas de adopción en la República de Congo (RC) y a la República Democrática del Congo (RDC). Como presentación previa al relato de los hechos, a su análisis y a las sugerencias que realicemos, conviene destacar un conjunto de consideraciones:

- 1) En primer lugar, esta resolución no pretende abarcar toda la problemática alrededor de los problemas de adopción. Esta cuestión ha sido ya abordada desde esta institución en diversas ocasiones. De manera más reciente, los informes al Parlamento de los años 2004 y 2005 se han hecho eco de los diversos problemas asociados con las adopciones internacionales y a su gran crecimiento. Asimismo, el Síndic de Greuges tiene abierta una actuación de oficio en curso con el objetivo de estudiar a fondo la globalidad de los problemas relacionados con los procesos de adopción. A pesar de que de la resolución presentada se desprenden algunas consideraciones de carácter general en el apartado de las sugerencias, esta resolución se centra exclusivamente en el análisis de los hechos relacionados con la crisis de los procesos de adopción en la RC y en la RDC durante el año 2006.
- 2) En segundo lugar, la institución del Síndic de Greuges es conocedora de que el caso de los procesos de adopción en la RC y en la RDC no está cerrado en todos sus aspectos o problemáticas, sino que hay un conjunto de decisiones pendientes respecto a procesos de adopción concretos. La presentación de esta resolución en ningún caso comporta un impedimento porque la Administración tome las decisiones pendientes respecto a estos procesos de forma eficaz y transparente, y siempre garantizando la defensa de los derechos de los niños. Pese a todo, hay determinadas fases de los problemas relativos a los procesos de adopción en la RC y en la RDC que sí que se pueden considerar concluidas y que exigen un pronunciamiento del Síndic de Greuges respecto a un caso sobre el cual esta institución inició sus actuaciones el mes de agosto pasado. Asimismo, las consideraciones que realizará esta institución relativas a la gestión de los expedientes mencionados tienen un carácter general, ponen por delante en todo momento la garantía del interés superior de los niños y no predeterminan la dirección definitiva que tendrá que tener esta gestión.

- 3) Cabe destacar, como se pone de manifiesto en el apartado siguiente, que pese a que esta institución se ha dirigido en diversas ocasiones, tanto por escrito como por medio de otras vías, al Departamento de Bienestar y Familia (DBF) y le ha solicitado informaciones alrededor del caso, no ha obtenido desgraciadamente su colaboración y, a fecha de hoy, no dispone de ninguna información por escrito que, de manera oficial, recoja la versión de los hechos por parte del DBF. También nos hemos dirigido a la entidad colaboradora ADIC, la cual pese a acceder a tener una reunión en esta institución no nos ha hecho llegar la documentación escrita que le solicitamos. De esta manera, esta resolución ha sido elaborada teniendo en cuenta las diversas entrevistas realizadas, tanto con los interesados como con los diversos cargos de la Administración responsables, las aportaciones por escrito de los interesados, las notas de prensa publicadas por el DBF, el acta de la comparecencia de la consellera del DBF ante la Diputación Permanente y otras fuentes secundarias a las cuales hemos podido recorrer. En este contexto, en todo momento hemos contrastado la objetividad de los hechos para que el análisis y las valoraciones efectuadas no se viesan afectadas por la falta de respuesta oficial sobre el caso.

Quejas llegadas a la institución y actuaciones desarrolladas desde el Síndic de Greuges relacionadas con el caso

A continuación describimos la secuencia de las quejas llegadas y de las actuaciones desarrolladas por parte del Síndic relativas al caso:

- En fecha 10 de agosto de 2006, el Síndic de Greuges recibe un escrito referente a la problemática conjunta que está teniendo un grupo de siete familias que se encuentran en la RDC y en la RC para completar su proceso de adopción.
- A partir de la información recibimiento de las familias y la suspensión provisional de la ECAI ADIC, el 4 de septiembre de 2006, el Síndic de Greuges abre una actuación de oficio con el objetivo de investigar los procesos de adopción en la RDC y a la RC.
- Por carta de 5 de septiembre de 2006, el Síndic de Greuges se dirigió al DBF para pedir información sobre el proceso seguido en el caso de acreditación de la entidad ADIC, la planificación y el tipo de seguimiento de las actuaciones de esta ECAI, los requisitos que establece la RC para la tramitación de adopciones internacionales, las posibles deficiencias del proceso de adopción de estas seis familias y las actuaciones que se llevarían a cabo desde el DBF para gestionar los procesos de adopción pendientes.

- El 21 de septiembre de 2006, el Síndic de Greuges recibe otro escrito de queja de una familia preocupada por la evolución de la tramitación de su expediente de adopción de un niño de la República del Congo-Brazzaville.
- El 10 de octubre de 2006, llega un escrito de queja firmado por una lista de 30 personas preocupadas por la evolución de la tramitación de sus expedientes de adopción de un niño a la RC y a la RDC. A partir de este momento, esta institución ha ido recibiendo vía correo, conversaciones telefónicas, fax y correos electrónicos, escritos y adherencias de las personas afectadas. Asimismo, ha habido reuniones con diversos representantes de los interesados, en las cuales éstos han manifestado su preocupación y han reiterado la petición de todos los afectados de que se les dé una respuesta adecuada en cada uno de sus expedientes en trámite que han sido paralizados.
- El 11 de octubre, el adjunto al Síndic para la Infancia se reúne con la directora del ICAA para conocer el estado de tramitación de los expedientes de adopción pendientes. En esta reunión, la directora del ICAA manifiesta que había expirado la fecha concedida a la ECAI ADIC para que aportase la documentación que se le había pedido, y que, una vez analizada la información, se tramitaría un informe de respuesta al Síndic de Greuges.
- Por carta de 16 de octubre de 2006, el Síndic de Greuges se vuelve a dirigir a la consellera de Bienestar y Familia para que, lo más pronto posible, se le informe sobre este asunto.
- Por carta de 24 de octubre de este año, el Síndic de Greuges vuelve a pedir una nueva petición de informe al DBF, y vuelve a requerir que se respondan a todas las peticiones de informe sobre este asunto que ha pedido el Síndic.
- A fecha de hoy, el Síndic de Greuges no ha recibido respuesta a los escritos de petición de informe dirigidos a la consellera de Bienestar y Familia en fechas 5 de septiembre, 16 de octubre, y 24 de octubre de 2006.

Algunas cifras destacadas

Las adopciones internacionales en Cataluña han crecido en los últimos siete años en más de un 377%. El año 1998 se hicieron 376 adopciones internacionales, el año 2005 fueron 1.419, y el año en curso 2006, en fecha 31 de agosto, ya son 760. De las mencionadas 1.419 adopciones internacionales del 2005 en Cataluña, la mayoría de niños procedía de China (622), Rusia (441) y Etiopía (107).

Si nos fijamos en los últimos cinco años (2001-2005), contabilizamos 6.665 adopciones internacionales, 8.854 certificados de idoneidad (los cuales se tienen que ajustar a los requisitos específicos de cada país), 15

entidades colaboradoras de adopción internacional acreditadas para tramitar expedientes en más de 25 países y la creación de 14 asociaciones de familias adoptivas, generalmente asociadas al país de origen del niño.

España se ha convertido en el segundo país del mundo con un número más elevado de adopciones. El año 2004 se contabilizaron 22.884 adopciones en los Estados Unidos, 5.541 en España, 4.079 en Francia, 3.398 en Italia y 1.995 a Canadá. Ponderando por la población de cada territorio, el año 2004 España sólo quedaba por última de Noruega, pero Catalunya se situaba en el primer lugar, con un índice de 20 adopciones por cada 100.000 habitantes.

Principios, normas y autoridades competentes

En cuanto a los principios y normas que rigen la adopción internacional, la actuación del Departamento de Bienestar y Familia en materia de adopciones internacionales debe regirse por el Convenio de La Haya, relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, del 29 de mayo de 1993, ratificado por España por medio de instrumento de 18 de julio de 1995 (BOE núm. 182, de 1 de agosto), el cual establece garantías para que se tenga en cuenta el interés superior del niño, se asegure su adoptabilidad y se verifique la idoneidad de los padres. En cuanto a los procedimientos, éstos se tienen que regir por los arts. 14 a 22 del Convenio y arts. 13 a 16 del Decreto 97/2001, del 3 de abril sobre la acreditación y el funcionamiento de las entidades colaboradoras de adopción internacional (DOGC núm. 3369, del 17 de abril).

De acuerdo con las declaraciones 1 y 2 del instrument de ratificación, Cataluña es autoridad central respecto a las personas residentes en su territorio. El Convenio dispone que la autoridad central es la encargada de hacer cumplir las obligaciones que su texto impone al Estado y de expedir el certificado de conformidad de una adopción con el Convenio, a fin de que ésta sea reconocida de pleno derecho por el resto de estados contratantes.

Y según el artículo 3 f) de la Ley 13/1997, del 19 de noviembre, de creación del Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción (DOGC núm. 2527, de 27 de noviembre), este Instituto es el organismo público competente por a tramitar las adopciones internacionales.

El fuerte incremento de las adopciones en Cataluña constituye una realidad social que obliga a la Administración competente a tener que analizar con detenimiento este fenómeno, en términos de presente y de

futuro. Así, la Administración pública competente debe poder dar las pautas, el asesoramiento y orientación adecuadas cuando aparecen dificultades de tramitación de estos procesos de adopción, de relación o de acoplamiento entre los miembros familiares, y debe poder garantizar la supervisión necesaria.

Procedimientos

El artículo 21 del Convenio de La Haya determina que los Estados miembros que reconocen o permiten la adopción tienen que asegurar que la consideración principal sea el interés primordial del niño y tienen que velar para que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las cuales tienen que determinar, de acuerdo con la ley y las normativas aplicables, y toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción se puede permitir en vista de la situación jurídica del niño en relación a sus padres, parientes o tutores legales, y que, si ello es un requisito, las personas implicadas hayan dado el consentimiento informado para la adopción con todo el asesoramiento que pueda ser necesario. Asimismo, los Estados miembros tienen que tomar todas las medidas convenientes para asegurar que el niño objeto de adopción entre países goce de todas las salvaguardas y garantías equivalentes a las de la adopción nacional. En lo referente a la adopción entre países, se tienen que tomar todas las medidas necesarias para asegurar que la adopción no proporcione ganancias económicas indebidas a los que participen, y cuando sea necesario, tienen que promover estos objetivos pactando acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales y se tienen que esforzar en asegurar que la colocación del niño en otro país es llevada a cabo por los órganos o las autoridades competentes.

En el marco estatal, destaca la Ley estatal 1/1996, del 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código civil y de la Ley de enjuiciamiento civil (BOE 15-17.1.1996), que, en su artículo 25 sobre adopción internacional, establece que corresponde a las entidades públicas la acreditación, el control, la inspección y la elaboración de directrices de actuación de las entidades que realicen funciones de mediación en su ámbito territorial, y que las entidades acreditadas tienen que informar y asesorar a los interesados en materia de adopción internacional, intervenir en la tramitación de expedientes de adopción ante las autoridades competentes, tanto españolas como extranjeras, y asesorar y apoyar a los solicitantes de adopción en los trámites y las gestiones que tienen que realizar en España y en el extranjero. Además, únicamente pueden ser acreditadas las entidades sin ánimo de lucro que tengan como finalidad la protección de menores, dispongan de medios materiales y equipos pluridisciplinarios

necesarios para el desarrollo de las funciones encomendadas, y estén dirigidas y administradas por personas cualificadas por su integridad moral y por su formación en el ámbito de la adopción internacional.

En Cataluña, el Decreto 2/1997, del 7 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de protección de los menores desamparados y de la adopción (DOGC núm. 2307, del 13 de enero), preceptúa en su artículo 89 que la tramitación del expediente de adopción se debe hacer según el procedimiento establecido por el Convenio de La Haya, si el país de origen del menor lo ha ratificado. Si no es de aplicación el Convenio, la tramitación del expediente de adopción internacional la efectuará el ICAA, la ECAI acreditada, o las mismas personas interesadas (protocolo público), sin que en este caso puedan intervenir mediadores.

La línea adoptada por el Departamento de Bienestar y Familia ha sido recomendar que las familias adopten mediante una entidad colaboradora acreditada para que el proceso adoptivo ofrezca las máximas garantías, e igualmente, pese a que el país de origen del menor no sea signatario del Convenio de La Haya, intentar que todos los procesos de adopción sigan las normas de este texto internacional. Eso incluye, entre otros aspectos, evitar que las familias puedan elegir a los niños o que se los asignen antes de ser declaradas idóneas, y supervisar las designaciones y las formas de acoplamiento mutuo.

También, el artículo 126 de la Ley 9/1998, del 15 de julio, del Código de familia, determina que sólo puede intervenir con funciones de mediación para la adopción internacional el organismo competente de la Generalitat. Sin embargo, la Generalitat puede acreditar entidades colaboradoras para el ejercicio de estas funciones. Estas entidades tienen que ser sin ánimo de lucro, tienen que estar legalmente constituidas, tener como finalidad la protección de los menores y deben defender el interés primordial del menor por encima de cualquier otro, de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, ratificada por España por medio de instrumento de 30 de noviembre de 1990 (BOE núm. 313, del 31 de diciembre).

Si bien la competencia plena sobre adopciones corresponde a la Generalitat de Catalunya, la competencia sobre la validación de los documentos del proceso adoptivo corresponde a los consulados y a las secciones consulares de las embajadas, los cuales tienen que analizar la documentación que se presenta, tanto de solicitud de visado, como de las solicitudes de inscripción en el Registro Civil Consular, y tienen que comprobar en ambos casos la competencia de la autoridad extranjera, la ley estatal aplicada, la equivalencia de efectos entre la adopción extranjera y la adopción regulada en España, el certificado de idoneidad y la regularidad formal del documento en que consta la adopción.

El proceso de adopción en el continente africano

La realidad de la adopción en el continente africano incluye un amplio abanico de países donde sólo es posible tramitar este proceso de adopción por protocolo público. En Cataluña, los países donde es posible tramitar adopciones vía entidades acreditadas son pocos y de incorporación reciente, como es el caso de la República del Congo (Brazzaville) y la República Democrática del Congo (Kinshasa). De todos modos, destaca Etiopía, mediante la ECAI IPI de Barcelona, acreditada el año 2002, la cual actualmente se encuentra en un momento de gran saturación.

Durante este año 2006, el ICAA abrió la posibilidad de tramitar expedientes de Cataluña mediante ECAI de otras comunidades autónomas acreditadas para Etiopía, y también decidió acreditar provisionalmente la ECAI ADIC para tramitar adopciones internacionales en dos países nuevos, RC-Brazzaville y RDC-Kinshasa. Ninguno de ambos países es signatario del Convenio de La Haya y tampoco ha suscrito un convenio bilateral con España.

La República del Congo (Brazzaville) es un país en el cual la adopción es posible (lo hacen otros países como Francia o Bélgica), pero hasta este año no existía experiencia en Cataluña ni en ninguna otra comunidad autónoma del Estado español. En todo caso, todo indica que se trataba de un país que requería un cuidado especial con relación a los niños por su historia reciente, por las condiciones de vida, por el desconocimiento de su sistema judicial y administrativo, por las condiciones de los orfanatos, etc. La apertura de adopciones en este país, pues, exigía garantizar que los niños fuesen adoptables, asegurar que los actos jurídicos del proceso (de desamparo y de nueva filiación) fuesen adoptados adecuadamente por las autoridades competentes y garantizar un tiempo de convivencia adecuado entre los cuidadores, la nueva familia y el niño. El Departamento de Bienestar y Familia (DBF) consideró que estas garantías sólo podían ser efectivas mediante una entidad colaboradora de adopciones internacionales (ECAI).

En la República Democrática del Congo (Kinshasa), se producen desde hace tiempo, con la colaboración de la embajada española en Kinshasa, adopciones por protocolo público, fundamentalmente a partir de un único orfanato. En Cataluña, hasta entonces se habían producido doce adopciones por medio de este procedimiento. Con todo, el ICAA consideró que había que acreditar en el país una ECAI que hiciera posible la adopción con más garantías que las que puede ofrecer el protocolo público.

II. LOS HECHOS Y LAS ACTUACIONES

II. 1. Acreditación provisional de la entidad colaboradora de adopciones internacionales ADIC (Asociación para la adopción de niños en Congo)

La entidad colaboradora ADIC fue acreditada provisionalmente con fecha 21 de febrero de 2006. Según el Decreto 97/2001, de 3 de abril, sobre la acreditación y el funcionamiento de las entidades colaboradoras de Adopción Internacional (ECAI), este sistema de acreditación se reserva para situaciones consideradas “excepcionales”. A pesar de que esta institución no dispone de la información oficial relativa a la acreditación de la entidad, solicitada ya en la primera petición de informe, tenemos que entender que la acreditación provisional de la ADIC se hizo mediante el sistema de adjudicación directa por razones excepcionales, único sistema que recoge el Decreto 97/2001 para acreditaciones provisionales.

El Decreto mencionado regula el procedimiento de acreditación de ECAI mediante el sistema de concurso, en garantía de los principios de concurrencia y publicidad, hace mención a la regulación de las facultades inspectoras y sancionadoras de la Administración y a la creación de un registro de ECAI en que consten todos los datos trascendentes de estas entidades y las quejas y las reclamaciones que formulen los usuarios, y establece la mediación de la entidad pública como sistema de resolución de conflictos entre la ECAI y el usuario.

Según el Decreto mencionado, las ECAI tienen que cumplir la normativa de aplicación respecto a la acreditación de la comunidad autónoma donde estén acreditadas y, en aquello relativo al procedimiento de tramitación, tienen que respetar los convenios y los tratados internacionales en vigor y la normativa vigente a la comunidad autónoma de residencia de los solicitantes de adopción. El control de la gestión, la tramitación y el seguimiento de la adopción corresponde a la entidad competente de la comunidad autónoma de residencia de los solicitantes.

Se Establece que la ICAA efectúa convocatorias públicas para la concesión de acreditaciones de entidades colaboradoras de adopción internacional mediante concurso. Estas convocatorias se abren para los países en que se estime conveniente, en función del número de solicitudes, de la limitación de las ECAI que puedan operar en los diversos países y de las garantías que ofrezcan los países de origen de los menores en los términos que establece el artículo 125.1 del Código de familia¹, con aplicación de los principios de concurrencia y publicidad.

Como ya hemos señalado, aparte de la acreditación por concurso, también es posible un sistema de acreditación directa por razones excepcionales (arte.11 del Decreto 97/2001) cuando se aprecien motivos de urgencia reconocida a causa de la desprotección y la viabilidad de la adopción de menores, cuando sólo haya una determinada entidad a la que se pueda contagiar la actividad de mediación, o por otras circunstancias especiales. Les acreditaciones otorgadas mediante este sistema tienen carácter provisional y no pueden exceder de una duración máxima de un año.

De la información extraída de diversas fuentes, parece ser que de las 50 autorizaciones que 20 ECAI tienen por a tramitar adopciones a 35 países, sólo 18 se han resuelto por concurso público. Otros, la designación de las cuales se hizo antes del 2001, no requerían pasar este trámite porque entonces la ley sí que en permitía la adjudicación directa.

La entidad colaboradora de adopciones internacionales ADIC (Asociación para la adopción de niños en Congo) fue acreditada de manera provisional por medio de la resolución del ICAA de fecha 21 de febrero de 2006.

¹ El artículo 125.1 de la Ley 9/1998, del 15 de julio, del Código de familia determina que si no hay convenio internacional en la materia, el organismo competente sólo tramita las adopciones de menores originarios de los países en los cuales quede suficientemente garantizado el respeto a los principios y a las normas de la adopción internacional y la intervención debida de sus organismos administrativos y judiciales.

Así, ADIC apareció en la lista de ECAI disponibles tanto en Cataluña como al resto de comunidades autónomas, y el ICAA incluyó estos dos países (RC y RDC) a la lista que ofrece a las familias, junto con los requisitos necesarios para adoptar en cada uno, en que se establecen, entre otros, las dispensas que se pueden pedir para la RC (Brazzaville) en el caso de parejas con menos de cinco años de matrimonio o con hijos biológicos.

A partir de este momento, se empezaron a presentar solicitudes de personas y grupos familiares diversos que deseaban adoptar a un niño en una u otra República del Congo, y por lo tanto el ICAA comenzó a emitir certificados de idoneidad por a estos dos países.

Concretamente, sobre el caso que nos ocupa, y con la información que disponemos, se puede extraer la secuencia cronológica siguiente:

- En mayo del 2005, se inician los contactos entre la Asociación para la adopción de niños y niñas en Congo (ADIC) y el ICAA.
- Al agosto de 2005, la ECAI ADIC presenta al ICAA un primer proyecto en el cual se incluye, entre otros aspectos, el objeto de la prestación de servicios de mediación en la tramitación de expedientes de adopción internacional a las Repúblicas de Congo.
- A lo largo del mes de diciembre de 2005, diversos responsables del ICAA mantienen conversaciones telefónicas y por correo electrónico con funcionarios de la embajada española en Kinshasa para conocer la realidad y saber si las actividades y las referencias de la ADIC en las Repúblicas de Congo eran ciertas. Así, la responsable de coordinación del ICAA se dirige por escrito a la embajada para que la informen sobre la entidad ADIC y sus actuaciones, y poder completar el expediente de acreditación de la entidad.
- El 13 de diciembre de 2005 (anteriormente a la acreditación provisional de la ADIC) el embajador manifiesta por escrito su preocupación que la ADIC afirme que puede tramitar 45 expedientes de adopción mensuales a la RC-Brazzaville y 10 a la RDC-Kinshasa cuando, en realidad, nunca antes se ha tramitado ninguna adopción con la intervención de la ADIC, y de hecho, la embajada no ha tramitado en los últimos 10 años ninguna adopción en Congo-Brazzaville y anualmente, se tramitan únicamente 15 expedientes de adopción para la RDC-Kinshasa. Ésta comunicación se transmite al Ministerio de Asuntos Exteriores y posteriormente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el cual la envía al Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción (con registro de entrada de 18 de enero de 2006).

- El día 4 de enero de 2006, la entonces directora del ICAA envía una carta al embajador, en que le pide de manera especial la validación de las acreditaciones que las autoridades de la RC habían hecho en favor del ADIC.
- El 18 de enero de 2006, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales envía la copia de un fax en el cual el embajador manifiesta a sus superiores diversas advertencias sobre la deficiente información que la ADIC manifiesta en su página web sobre la adopción en la RC y a la RDC.
- Con todo, como hemos dicho anteriormente, el 21 de febrero de 2006 el ICAA acredita provisionalmente a la ADIC como ECAI.

II.2. Autorización del ICAA del viaje de las siete primeras familias adoptantes en Congo y suspensión temporal paralela de la entidad colaboradora de adopciones internacionales ADIC

Una vez acreditada provisionalmente la ECAI ADIC, des del ICAA se autorizó el viaje de las siete primeras familias adoptantes a las Repúblicas del Congo al principio de agosto de este año.

De estas siete primeras familias, la familia adoptando en la RDC (Kinshasa) salió el 1 de agosto, y las otras seis adoptantes en la RC (Brazzaville) van salir el día 4 de agosto.

Paralelamente a la autorización del viaje de estas siete primeras familias, el mismo día 1 de agosto, el ICAA suspendió temporalmente a la ECAI ADIC para tramitar adopciones en la RDC y en la RC.

De este grupo de siete primeras familias adoptantes, hay que diferenciar el caso de las seis familias adoptantes de un niño de la RC del caso de la pareja adoptante de un niño de la RDC y tener en cuenta las consideraciones siguientes:

- En la RDC-Kinshasa es donde está situada la embajada española, y en este país ya había habido adopciones previamente al viaje de esta familia, aunque nunca habían sido tramitadas vía ECAI. Las familias anteriores lo habían hecho por protocolo público, gestionando los trámites ellas mismas mediante abogados y autoridades competentes, y nunca había habido problemas.

No obstante, la primera familia adoptante en la RDC vía ECAI tuvo muchos problemas por a gestionar la documentación necesaria, ya que, según su relato, desde la embajada se les pedía continuamente nueva documentación para completar el expediente y les hacía volver al día siguiente para traer el nuevo documento requerido. La familia tuvo que anular el vuelo de vuelta cuatro veces.

- Asimismo, las seis familias adoptantes de un niño en la RC-Brazzaville, donde no hay embajada española, eran las primeras familias españolas que adoptaban en este país, y lo solicitaron por medio de la entidad ADIC, la cual se tenía que encargar de gestionar el proceso. Las resoluciones judiciales de adopción de estas seis familias que indicaban que eran los padres/madres adoptantes de los niños fueron notificadas el 14 de julio. El 4 de agosto llegaron las familias al país, y e la embajada manifestaron algunas objeciones. Según el relato de estas familias, vivieron una situación de angustia por la falta de información por parte de la embajada sobre el problema y la demanda de documentación sin especificar las razones.
- El Código de familia de la RC no recoge la adopción cuando hay más de dos hijos biológicos y en el supuesto de que la pareja lleve menos de cinco años casada. Pero, el cumplimiento del supuesto relativo a los hijos biológicos puede no exigirse mediante la tramitación de una dispensa. En la práctica, el supuesto relativo a los cinco años de matrimonio también puede ser compensado mediante una dispensa, pese a que el Código de familia no lo establece expresamente. La Ley de procedimiento civil también recoge la intervención del procurador de la República (fiscal), el cual tiene capacidad de dispensar en este caso y en de otros.

En teoría, el retorno con los niños estaba programado el día 7 de agosto de 2006 por la primera familia de la República Democrática del Congo-Kinshasa, y el 11 de agosto para las restantes seis familias de la RC-Brazzaville.

En fecha 25 de agosto llega en España la primera de las familias adoptantes en el Congo, y el 27 de agosto llegan las seis familias restantes. La familia que había adoptado una niña en Kinshasa salió del país con el proceso de adopción cerrado y la menor inscrita en la propia embajada, con todos los documentos en regla. Las otras seis familias viajan a Barcelona con un visado de salida para sus hijos adoptivos expedido por la Embajada de Bélgica, motivo por el que después tendrán que proceder a inscribir los menores al registro civil de sus municipios respectivos.

Paralelamente al viaje de estas siete familias, de la documentación estudiada, se destaca la secuencia cronológica siguiente:

- El 14 de junio de 2006, la embajada española en Kinshasa por medio de un oficio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (con registro de entrada al ICAA de 24 de julio de 2006) comunica que, de momento, no puede proceder a cabeza adopción en que el menor provenga de la RC-Brazzaville porque desconoce el origen y la situación real de los menores.
- A mediados de julio de 2006, tienen lugar los juicios a la RC, y se dicta sentencia por la que los menores son declarados hijos de las familias. A partir de aquel momento, falta inscribir la adopción en España, des de ahí mediante la embajada española, o mediante la expedición de un visado de salida de los niños para poder posteriormente inscribirlos en España.
- A través de un fax de 31 de julio del 2006, la embajada española deja constancia en el ICAA que no se inscribirá ninguna adopción desde Brazzaville. Desde este momento, el ICAA se dirige al Ministerio de Asuntos Exteriores, des del que manifiesta que si la documentación es correcta no habrá ningún problema para obtener visados de salida y que los niños sean inscritos directamente en España.
- En fecha 22 de agosto de 2006, el Ministerio de Afers Exteriores emite el primer comunicado, en el cual hacía constar que, en los casos de adopción internacional, es responsabilidad del encargado de la Sección Consular de la embajada de España, antes de proceder en realizar la inscripción de las adopciones en el Registro Civil Consular, o de expedir el visado correspondiente porque el niño adoptado pueda viajar en España, efectuar las comprobaciones necesarias sobre los expedientes de adopción para asegurar su legalidad. Esta función resulta esencial como garantía de salvaguardia del interés superior del niño y de especial relevancia en los países que presentan mayores riesgos de inseguridad jurídica.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores en el comunicado de 22 de agosto de 2006, continúa manifestando que, desde el 10 de agosto, presentaron en la embajada de España en Kinshasa las familias adoptantes para solicitar los visados para los menores y se pusieron en conocimiento de ésta los expedientes de adopción, y los representantes consulares de España cumplieron una tarea de asesoramiento hacia las familias para solucionar los problemas detectados en la documentación aportada, y la embajada en ningún caso puso impedimentos burocráticos sino que actuó para garantizar que estas adopciones cumpliesen los elementos necesarios por a producir efectos en España.

- El 23 de agosto de 2006 el Ministerio de Asuntos Exteriores envía un diplomático (Miguel Ángel Fernández, actual embajador español en Kinshasa) para facilitar el retorno en España de las familias retenidas en Congo.
- El 25/08/06 llega a España la primera de las familias adoptantes, y el 27/08/06 llegan las seis familias restantes.

II. 3. El estado de tramitación y gestión de los expedientes de adopción pendientes de las otras familias afectadas

Aparte de las siete familias adoptantes que viajaron a principios de agosto en la RC y a la RDC, 31 familias más se divisan afectadas, ya que habían firmado un contrato de servicios con la ECAI ADIC para que realizase los trabajos de mediación y gestión para la adopción de un niño a Congo.

En este contrato de mediación en adopción internacional, se establecen las condiciones de pago y se especifica que el coste total de la tramitación del expediente y remuneración de la entidad y provisión de fondos para la tramitación del expediente (sin incluir los gastos de viaje al país o los costes de los seguimientos futuros) es un importe de 9.700 euros. El pago y las provisiones de fondos se fraccionarán de la manera siguiente, según el estado de evolución de la tramitación del expediente de adopción:

- 1r pago: Firma del contrato.
 - Se Abona el 40% de la remuneración de la entidad (1.400 euros)
 - Provisión de fondos para los gastos de legalización de la documentación en España, que se cuantifican inicialmente en 1600 euros.
 Total: 3000 euros
- 2n pago: Pasado un mes de la firma del contrato.
 - Se Abona el 40% de la remuneración de la entidad (1.400 euros)
 - Provisión de fondos por a los gastos por a la tramitación de los procedimientos y las gestiones necesarios en Congo y que se cuantifican inicialmente en 2.300 euros.
 Total: 3.700 euros
- 3r pago: Aceptación de la preasignación.
 - Se abona el 20% pendiente de la remuneración de la entidad (700 euros)
 - Se abona el importe de 2.300 euros correspondientes al mantenimiento del menor en la casa guardería de ADIC.
 Total: 3.000 euros

Así pues, el estado de tramitación de los 31 expedientes de las restantes familias afectadas es diverso. Sobre esta cuestión, de la documentación aportada por los mismos interesados, de la reunión del adjunto al síndic para la Infancia con la directora del ICAA, de las entrevistas realizadas desde esta institución con la directora de ADIC, así como con diversos interesados afectados, se desprende que:

1) Un grupo de 18 familias tenía sus expedientes de adopción en estado avanzado y éstos habían sido enviados a la RC y a la RDC:

- a) 2 familias que tenían asignado uno niño en la RC (Brazaville), la cual ya había sido validada por el ICAA.
- b) 16 familias que habían abonado la cantidad de .7300 euros relativos al 1r y el 2n pago, que tenían la preasignación de un niño, la cual no había sido aún validada por el ICAA.

2) En lo que concierne a las otras 13 familias, sus expedientes se encuentran en un estado de tramitación menos avanzado, ya que los solicitantes firmaron el contrato con ADIC a lo largo del mes de julio, pero sus expedientes aún no habían sido enviados en Congo.

Es preciso añadir que, desde que surgió el problema de las adopciones en la RDC y en la RC, han circulado informaciones contradictorias sobre la presencia o no de niños adoptables en las casas guardería de la ADIC, los cuales podrían haber sido trasladados por ésta ECAI de manera precipitada antes de que el ICAA validase las preasignaciones. Sin especificar fechas concretas, la misma directora de la ADIC, en la entrevista llevada a cabo en esta institución, reconoció este traslado y aducía razones protectoras de los niños que se encontraban a los orfanatos.

Cronología de la gestión de los expedientes pendientes:

- Posteriormente a la llegada a España de las siete primeras familias adoptantes en las Repúblicas del Congo, el 28 de agosto de 2006, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación emite un segundo comunicado en el cual pone de manifiesto su recelo respecto a la tramitación de adopciones en el Congo por la ADIC, expone su disconformidad en cuanto a los expedientes presentados a la embajada española en Kinshasa, y recuerda que en diciembre del 2005 ya había desaconsejado la tramitación de adopciones en la RC.
- El 30 de agosto de 2006, Rosa Maria Bertran cesa en el cargo de directora general del ICAA.

- El 4 de septiembre de 2006, se emite un comunicado en la página web del DBF, en que se expone que desde este Departamento se han mantenido conversaciones con la embajada Española en Kinshasa y que los procesos adoptivos seguidos con las familias son legales, correctos y las actuaciones de la ADIC cuidadosas e informa de que la semana siguiente se reunirá con el Ministerio de Asuntos Exteriores para aclarar las reservas de la embajada y definir protocolos que respeten las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de adopción. En este comunicado, el Departamento mencionado considera que las siete familias adoptantes no han recibido un trato adecuado por parte de la embajada y se ha obstaculizado la tramitación de los expedientes de adopción. Les propias familias llegaron a presentar tres escritos a los responsables de la embajada, en los cuales expresaban sus demandas y quejas. A pesar de eso, continúa el comunicado diciendo que ni las familias, ni la ADIC, ni la Generalitat han recibido ningún documento por parte de la embajada que notifique donde están los problemas y como tienen que ser corregidos, y mientras este colectivo de familias sufría esta situación, otras familias que seguían el protocolo público a la RDC realizaron sus trámites de inscripción sin ninguna dificultad.
- El 5 de septiembre de 2006, Glòria Langreo es nombrada directora general del ICAA.
- El 6 de septiembre de 2006 tiene lugar una reunión informativa de ADIC con las familias que han firmado el contrato con la entidad donde se informa que la Generalitat no tiene aún respuestas para las familias, en espera de reunirse con representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores en Madrid en las próximas semanas.
- Debido a la incertidumbre de los interesados respecto al estado de tramitación de sus expedientes de adopción, éstos se presentan a la sede del ICAA para exigir información. La nueva directora del ICAA se compromete a realizar una reunión informativa con ADIC y los interesados el día 18 de septiembre, después de la reunión con el Ministerio de Asuntos Exteriores.
- El 15 de septiembre de 2006, a las 15.00 h se comunica a los interesados que se aplaza la reunión que estaba prevista para el siguiente lunes día 18 de septiembre de 2006 entre el ICAA, los interesados y ADIC.
- El 18 de septiembre de 2006, pese a que la reunión es aplazada, algunos interesados deciden personarse en el ICAA para pedir explicaciones. La directora del ICAA responde que aún no ha tenido lugar la reunión con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

- El 22 de septiembre de 2006, el Departamento de Bienestar y Familia mantiene una reunión con el Ministerio de Asuntos Exteriores, a fin de poder analizar vías de respuesta a la treintena de expedientes que han quedado pendientes, después de la suspensión temporal de ADIC de familias que deseaban adoptar a un niño en la RDC (Kinshasa) y en la RC (Brazaville). En esta reunión, se habla de poner en marcha una vía especial por a tramitar 18 expedientes que estaban en fase avanzada por a adoptar un niño en la RDC o en la RC.
- El 23 de septiembre de 2006, el Consejo de Ministros nombra a Miguel Ángel Fernández Palacios nuevo embajador de España en la República Democrática del Congo, el cual se había comprometido a colaborar con la consejera de Bienestar y Familia y enviar a un funcionario de la embajada de Kinshasa a Brazaville a comprobar la situación, evaluar el origen de los niños y revisar la documentación. En caso de garantizar la adoptabilidad de los niños, se iniciarían los trámites para que fuesen asignados y se completase el proceso de adopción.
- El 27 de septiembre, el DBF emite una nota de prensa en un sentido diferente a la nota de prensa emitida el 4 de septiembre, y anuncia que Cataluña valla las adopciones en la RC por falta de garantías. De Acuerdo con los compromisos adquiridos en la reunión mantenida con el Ministerio de Asuntos Exteriores el 22 de septiembre, las dos familias que tienen asignado un menor en la RC-Brazzaville, continuarán los trámites delante de los juzgados del país y finalizarán así el proceso de adopción, con el soporte de ADIC, que tendrá que ultimar los trámites pendientes y bajo la supervisión del DBF y la colaboración de la embajada española a la República Democrática del Congo. Una vez resueltos estos dos expedientes, Cataluña dará por cerradas las adopciones en la RC porque el proceso en este país no ofrece, según el Departamento, suficientes garantías y no hay suficiente fiabilidad en ciertos documentos oficiales. Aun así, el DBF anuncia que estudiará a fondo el proceso de adopciones que están desarrollando Francia y Bélgica en este país para conocer sus estructuras de trabajo y decidir en un futuro si se vuelve a abrir la RC para las adopciones catalanas. Debido al cierre de las adopciones en la RC, el Departamento mencionado anuncia que derivará los expedientes de las 16 familias que estaban pendientes de asignación de un menor en la RDC (Kinshasa), y que la tramitación de sus expedientes se hará por protocolo público, bajo la supervisión de un representante especial del DBF y se tendrá la plena colaboración de la embajada española en Kinshasa.

- El 27 de septiembre, se realiza la reunión de los interesados con el secretario de Familias e Infancia y la directora del ICAA, y sin la entidad colaboradora ADIC. En esta reunión se exponen los acuerdos que se habían tomado en la reunión con el Ministerio de Asuntos Exteriores en fecha 22 de septiembre y se destaca:
 - El cierre de las adopciones en la RC-Brazzaville y en la RDC-Kinshasa mediante la entidad ADIC por falta de garantías en los documentos que certifican la adoptabilidad de los niños.
 - De todas las familias que tienen contrato firmado con ADIC, sólo las dos familias que tienen la asignación aceptada por el ICAA concluirán el proceso de adopción.
 - Se niega la existencia de niños adoptables a las casas guardería de ADIC.
 - Se ofrece a los interesados con el expediente de adopción más avanzado y que cumplan las condiciones para adoptar a la RDC-Kinshasa, la opción alternativa de adoptar por protocolo público en este país con el soporte de una persona designada por la Generalitat.
 - Las soluciones que se apuntan como posibles en esta reunión para las 6 familias, también con el expediente de adopción avanzado, pero que no cumplen las condiciones exigidas por la República Democrática de Congo para adoptar son:
 - Esperar hasta alcanzar los 5 años de matrimonio exigidos para comenzar a tramitar la adopción en este país.
 - Cambiar de país; en este caso, se intentará colocar las familias que lo soliciten en la lista de espera del país que elijan en función de la fecha de obtención del certificado de idoneidad.
 - Al resto de familias que tienen contrato firmado con ADIC, pero que no tienen la tramitación de sus expedientes tan avanzada, se les insta directamente a adoptar en otro país.
 - En referencia a las cantidades de dinero abonadas por las familias que traspasen su expediente en Kinshasa, se intentará aprovechar los documentos de los expedientes ya realizados y se asumirá el coste de aquéllos por los que las familias ya hayan pagado.
 - Antes de finalizar aquella semana, se les dice que desde el ICAA se pondrían en contacto con cada una de las familias para concertar una reunión individual y analizar el estado de tramitación de cada uno de los expedientes de adopción.

- El 2 de octubre de 2006, la consejera de Bienestar y Familia comparece ante la Diputación Permanente, acepta la posibilidad de que haya niños adoptables a las casas guardería de ADIC y la necesidad de abrir una investigación para averiguar su adoptabilidad.
- El 5 de octubre los interesados reciben la primera información escrita por carta del ICAA, en la cual se les comunica que el 29 de septiembre de 2006, ADIC solicita al ICAA una prórroga de 10 días hábiles para hacerle llegar toda la documentación que les había requerido sobre la situación de adoptabilidad de los menores y de las gestiones hechas por cada expediente. Cuando el plazo finalizase el 11 de octubre, el ICAA procedería en valorar la alternativa disponible para continuar los procesos de adopción.
- El 11 de octubre, tiene lugar la reunión del adjunto al Síndic para la Infancia con la directora del ICAA, la cual aduce que no tiene suficiente información, ya que el mismo día 11 de octubre finalizaba el plazo que el ICAA había dado a la ECAI ADIC para aportar la documentación requerida.
- A partir de 17 de octubre, la asesora adjunta a la Dirección del ICAA, nombrada para la atención exclusiva a las familias adoptantes en Congo, había que poner en contacto con cada una de las familias a fin de concretar una entrevista personal y valorar las opciones más favorables para continuar el proceso adoptivo.
- El 23 de octubre de 2006, el ICAA envía otra carta a los interesados en la cual se los comunica que la información facilitada por la ECAI ADIC no ha sido suficiente y que el 20 de octubre una representante de la ADIC se había desplazado a la RC para recopilar la información solicitada, y la fecha prevista por su llegada era el día 29 de octubre. En la carta se especifica que el ICAA, una vez disponga de esta documentación y valore cuál es la situación de adoptabilidad de los menores, llevará a cabo una entrevista individualizada con cada uno de los afectados, teniendo en cuenta las características, para orientar la mejor opción para la resolución de su expediente.
- El día 10 de noviembre de 2006, el DBF publica una nota de prensa en la cual informa de la reunión mantenida con las familias que tienen expedientes pendientes de resolución y en la cual se hace también referencia al hecho de que la semana siguiente una responsable de la ADIC viajaría de nuevo a la RDC y a la RC para completar los expedientes de adopción pendientes. En cuanto a los expedientes pendientes, el DBF informa que tres de éstos corresponden a la RDC. Según el DBF, “se trata de expedientes avanzados a los cuales sólo resta incluir el informe médico de los menores. Una vez valorada esta información y confirmada su validez, el ICAA ya podrá proceder a confirmar la correspondiente

preasignación de los menores a las familias”. En cuanto a los 13 expedientes de la RC (Brazzaville), el DBF destaca “que no se han aportado las sentencias judiciales de abandono de los niños que expide el Tribunal de la Gran Instancia de Brazzaville. Según el procedimiento establecido por el Código de familia de este país, el Tribunal mencionado debe dictar una resolución que declare que el menor es abandonado o encontrado y que en el plazo de seis meses ningún pariente ha pedido su restitución. En la misma resolución, el Tribunal tiene que otorgar la custodia provisional al orfanato que lo ha recogido y el director de esta institución tiene que preasignar de forma provisional al niño. Esta preasignación será comunicada a la Generalitat de Catalunya, la cual dará su conformidad y lo comunicará a la familia adoptiva. Posteriormente, se iniciará el proceso judicial correspondiente al respectivo país de origen de los menores”.

III. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DEL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR Y FAMILIA

Sobre el proceso de acreditación y supervisión de la ECAI ADIC

1. Pese a que las necesidades de urgencia pueden explicar la acreditación provisional de una entidad de acuerdo con el art. 11 del Decreto 97/2001, del 3 de abril, sobre la acreditación y el funcionamiento de las entidades colaboradoras de adopción internacional, desde ésta institución desconocemos, a pesar de haberlo solicitado en diversas ocasiones al DBF, cuál fue la razón por la que el ICAA optó para acreditar por vía directa por razones excepcionales la entidad ADIC. El hecho de que no existiese ninguna experiencia previa de adopciones a la RC (Brazaville) invita a considerar, pero, que este tipo de acreditación de una ECAI no era la mejor opción por tramitar adopciones en un país nuevo, en el cual las circunstancias sociales y políticas y el desconocimiento de sus instituciones era evidente. La presión de la demanda en ningún caso puede conducir a decisiones precipitadas sobre acreditaciones.
2. La entidad ADIC fue acreditada provisionalmente con fecha 21/02/2006. Ésta acreditación es posterior a la comunicación por parte de la embajada española en la República Democrática del Congo sobre la deficiente información que ADIC manifestaba en su página web sobre las posibilidades de adopción en la República del Congo, y al hecho de que la embajada española mostrase su sorpresa sobre la supuesta tramitación rápida de expedientes por parte de la ADIC en la República del Congo cuando la misma embajada aseguraba que no había tramitado cabeza expediente de adopción a Congo-Brazaville en los últimos diez años. A pesar de no ser vinculantes para el DBF, las informaciones proporcionadas por la embajada podrían haber sido tenidas en cuenta a la hora de dotar el proceso de las máximas garantías. Las circunstancias que concurren ante la decisión del ICAA son, pues, las de apertura de adopciones a un país nuevo, por parte de una ECAI nueva y con celos manifiestos por parte de la embajada española en Kinshasa. Sin cuestionar la validez del proyecto de la ADIC, hay suficientes indicios para pensar que la acreditación provisional de ésta ECAI fue precipitada.

3. El artículo 21 del Decreto 97/2001, del 3 de abril, sobre la acreditación y el funcionamiento de las entidades colaboradoras de adopción internacional, deja claro que la supervisión y el control de la actividad, y el cumplimiento de las funciones de las ECAI corresponde al ICAA. Desde esta institución, desconocemos si el ICAA, posteriormente a la acreditación provisional de la ADIC y hasta la fecha que autoriza el viaje de las siete primeras familias, emprendió la función de controlar y supervisar el desarrollo de la ADIC y qué mecanismos utilizó para hacerlo. Independientemente de los cambios en las responsabilidades directas de gestión, el Departamento de Bienestar y Familia es la institución responsable del proceso de acreditación, supervisión y soporte de la ECAI ADIC.

Sobre la autorización del viaje de las siete primeras familias adoptantes en Congo

4. A pesar de haberlo pedido en reiteradas ocasiones, a estas alturas desconocemos las razones por las que la ECAI ADIC fue suspendida provisionalmente con fecha 1 de agosto. Lo que más sorprende, en cualquiera caso, es que el ICAA autorizase el viaje de las siete familias adoptantes entre los días 1 y 4 de agosto, una vez ADIC ya había sido suspendida provisionalmente de sus funciones y que fuese ADIC la entidad responsable de acompañar las familias y de tramitar los expedientes de adopción.
5. A pesar de las advertencias de la embajada española en Kinshasa sobre el desconocimiento del origen y la situación real de los menores que provenían de la República de Congo-Brazaville, el ICAA autorizó el viaje de las siete familias principios de agosto. El hecho de que el Ministerio de Asuntos Exteriores asegurase que si la documentación era correcta no habría ningún problema para obtener los visados de salida (los cuales finalmente tuvieron que ser expedidos por la embajada de Bélgica) no parece una razón suficiente para no haber considerado las advertencias (justificados o no) de la embajada española en Kinshasa que desaconsejaban la realización del viaje.

6. Del estudio de la documentación aportada por los interesados, respecto a la forma y el momento de autorizar el viaje de estas primeras familias a la RC y a la RDC, se observa que el ICAA actuó de manera precipitada, sin valorar los riesgos, las angustias, y los problemas que podían sufrir las familias al país de origen de los niños, ya que desde un punto de vista político, habían graves enfrentamientos entre los partidarios de los dos principales candidatos en las elecciones a la República Democrática del Congo-Kinshasa, los cuales desencadenaron el cierre de la frontera con la República de Congo-Brazaville e impedir los desplazamientos entre ambas capitales.
7. Independientemente de las razones por las que se acreditó provisionalmente a ADIC, de la lectura objetiva de los hechos se desprende que siete familias adoptantes, con toda la documentación en regla, después de haber decidido adoptar vía ECAI, por el hecho de ser un sistema recomendado por la Administración y ofrecer más garantías, y después de viajaron a las Repúblicas de Congo y se encontraron que la embajada española en Kinshasa se negaba a tramitar los visados de salida con el argumento de que el proceso tenía suficientes garantías legales. Habría sido razonable que el Departamento de Bienestar y Familia, en el contexto descrito, se hubiese desplazado ea la zona para confirmar la adoptabilidad de los niños, contribuir a buscar una solución sobre el terreno y acompañar a las familias en el proceso.

Sobre la gestión de los expedientes pendientes

El análisis de los hechos evidencia un conjunto de actuaciones contradictorias del Departamento de Bienestar y Familia en la gestión de la problemática de las adopciones en la RC y en la RDC, y especialmente respeto de la resolución de los expedientes de adopción pendientes. Si bien se puede entender la existencia de dificultades, hay suficientes elementos que hacen pensar que la gestión de los problemas surgidos era manifiestamente mejorable.

8. Las relaciones entre ADIC y el Departamento de Bienestar y Familia han sido complicadas desde el momento del estallido de la crisis y han producido un notable desconcierto en las familias con expedientes de adopción pendientes. Una vez evidenciados los problemas, tanto la entidad como el Departamento han colaborado poco (es preciso recordar que las ECAI son entidades

colaboradoras) y se han adentrado en un conjunto de acusaciones mutuas, que no han facilitado en absoluto la eficacia en la gestión de los expedientes pendientes. Es ciertamente poco lógico exigir la tramitación de expedientes pendientes de resolución a ADIC cuando la entidad mantiene su suspensión provisional, y lo es también pretender disponer de los expedientes de adopción de la entidad sin suficientes mecanismos coactivos una vez se ha desacreditado públicamente la gestión. La gestión de los problemas, tanto para conocer las condiciones de adoptabilidad de los niños como para acompañar a las familias adoptantes, tendría que haber exigido más colaboración que enfrentamiento.

9. El DBF ha hecho declaraciones públicas y ha dado informaciones, que han cambiado a lo largo del tiempo, a las familias sobre la existencia o no de niños adoptables en las casas guardería de ADIC. Igualmente, a estas alturas, el DBF no ha podido dejar claro a las familias que soluciones tienen sus expedientes. Si bien inicialmente se consideró la posibilidad de trasladar los expedientes de adopción de Brazaville en Kinshasa y completarlos por medio de protocolo público con la asistencia de técnicos del DBF, también se ha argumentado que ADIC podría completar los trámites correspondientes a los expedientes pendientes de Brazaville (en caso de confirmarse la adoptabilidad de los niños acogidos en la casa guardería de la entidad). Igualmente, no se ha podido dar una explicación satisfactoria sobre la situación de familias que tienen un expediente de adopción pendiente a Brazaville y que no cumplen los requisitos para adoptar en Kinshasa. En ocasiones se ha hablado de intentar que las autoridades de la RDC acepten certificados de convivencia previa al matrimonio en sustitución del requisito de 5 años de matrimonio exigidos por la RDC, una opción que no se ha desarrollado. En otros, se ha instado a las familias o bien aguardar el cumplimiento de los cinco años de plazo o bien a cambiar de país de adopción y a acceder a la lista de espera del país escogido en función de la fecha de obtención del certificado de idoneidad. En definitiva, explicaciones cambiantes que son generadoras tanto de expectativas como de incertidumbres en las familias adoptantes.
10. El hecho de que no se haya podido dejar claro desde el principio la presencia o no de niños adoptables a las casas guardería de ADIC y que el DBF manifestase dudas sobre las garantías de adoptabilidad de los niños, muestra tanto la negligencia de ADIC (por el hecho de haber sacado niños de los orfanatos sin la confirmación de la asignación por parte del ICAA) como las

deficiencias en los mecanismos que aseguren la supervisión y el acompañamiento de la ECAI ADIC y, en definitiva, las garantías de adoptabilidad de los menores. Sea cual sea la situación final respecto a la adoptabilidad de los niños que se encuentran en las casas guardería de ADIC, la manifestación pública de las dudas sobre estas garantías demuestra las deficiencias del sistema de seguimiento y acompañamiento de las ECAI.

11. En cuanto a los pagos ya realizados a la ECAI ADIC, el DBF ha manifestado a las familias con expedientes pendientes de tramitación que los gastos realizados corresponden a un contrato privado firmado entre ellas mismas y la entidad. Independientemente del esclarecimiento específico de responsabilidades de cada una de las instituciones implicadas en la crisis de las adopciones a las Repúblicas del Congo, éste posicionamiento no parece correcto. El contrato de mediación en adopción internacional firmado entre la ADIC y las familias establece que las diferencias o conflictos surgidos se dirimirán a los Juzgados y Tribunales de Sabadell. A pesar de ello, teniendo en cuenta las circunstancias de este caso es preciso considerar que, en el caso de considerarlo oportuno, las familias afectadas podrían iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial ante la Administración.

IV. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS DEL SÍNDIC

CONCLUSIONES

De la investigación realizada en esta actuación de oficio se desprende que las responsabilidades de la crisis en los procesos de adopción en la RC y en la RDC no recaen en una única institución, sino que son compartidas. Presentamos en síntesis los aspectos que han sido expuestos en diversas partes de esta resolución y que especifican las responsabilidades de cada institución.

- 1) El papel de la embajada española en la RDC-Kinshasa. Pese a que nuestra institución no es competente por a investigar el papel de la embajada española en la RDC, que depende del Ministerio de Asuntos Exteriores, de nuestro análisis se derivan posibles responsabilidades. Las manifestaciones sobre las dudas alrededor del desconocimiento del origen de los menores –y, por lo tanto, sobre la adoptabilidad o no de los niños- no han ido en

ningún caso acompañadas de explicaciones sobre las razones aducidas. Asimismo, todas las familias adoptantes desplazadas en el mes de agosto en la RC y en la RDC coinciden en denunciar el trato recibido por la embajada española en Kinshasa. Desinformación, informaciones contradictorias y un trato personal inadecuado han sido aspectos destacados por los interesados sobre el papel de la embajada. Por estas razones, desde nuestra institución, hemos trasladado la información al Defensor del Pueblo para que, en caso de considerarlo oportuno, investigue el papel de la embajada española en Kinshasa respecto a los hechos que tuvieron lugar durante la primera quincena de agosto, con una referencia especial al trato dispensado a las siete familias catalanas adoptantes.

- 2) La ECAI ADIC es también, como ha quedado claro en este informe, corresponsable de la situación producida. Si bien de nuestras informaciones no se concluye en ningún caso que ADIC no haya realizado bien la tramitación de los expedientes y no haya dispensado un buen trato a las siete primeras familias adoptantes, hay algunos aspectos de su gestión que han sido deficientes.
 - a) Por una parte, haber realizado una publicidad sobre su capacidad de gestionar un número elevado de adopciones en un país donde no se habían realizado nunca adopciones desde Cataluña y donde la misma embajada española en la RDC no había gestionado ningún expediente en los últimos diez años.
 - b) Por otra parte, y ésta es sin duda la falta más grave, el hecho de haber trasladado niños del orfanato a las casas guardería de ADIC antes de que el ICAA confirmase las asignaciones y diese luz verde a la tramitación de los expedientes. Si bien las razones aducidas por la entidad son de tipo protector (garantizar la salud y las condiciones de los niños durante el periodo de estudio de los expedientes) ADIC tomó esta decisión sin que el ICAA hubiese tenido oportunidad de confirmar la validez de las preasignaciones.
 - c) Una vez evidenciados los problemas, ADIC no ha sido bastante colaboradora con el DBF por resolver los expedientes pendientes. Si bien ha sido objeto de acusaciones poco fundamentadas sobre su actuación global en todo el proceso, nada justifica no haber colaborado estrechamente con el ICAA, para resolver de manera eficaz y transparente los expedientes pendientes de adopción.

- d) Asimismo, diversas familias con expedientes pendientes y que han realizado algún pago a ADIC se han dirigido al Síndic y nos han manifestado que han reclamado los gastos realizadas a ésta ECAI, y muestran su desconcierto por la falta de una respuesta clara por parte de la entidad.
- 3) El Departamento de Bienestar y Familia, Administración pública responsable de los procesos de adopción internacional por medio del ICAA, ha sido también corresponsable de los problemas relacionados con las adopciones en el Congo. Como máxima autoridad responsable de la Administración pública ha sido, lógicamente, objeto central de nuestra investigación. A lo largo del informe hemos destacado las deficiencias observadas en las diferentes fases del proceso, las cuales se sintetizan en el capítulo anterior.
- a) En primer lugar, ha habido deficiencias en el hecho de acreditar provisionalmente una ECAI para iniciar procesos de adopción en un país sin plenas garantías de adoptabilidad de los niños.
 - b) Una vez acreditada la entidad, tampoco han sido adecuados los procesos de seguimiento y soporte que se debería esperar del ICAA según el Decreto 97/2001, del 3 de abril.
 - c) Asimismo, la autorización del viaje de las siete primeras familias adoptantes fue claramente una decisión precipitada, teniendo en cuenta las advertencias previas realizadas por la embajada española a la RDC-Kinshasa, y especialmente después de haber suspendido provisionalmente la ECAI ADIC de sus funciones.
 - d) En el contexto de los problemas detectados el mes de agosto con los expedientes de las siete primeras familias adoptantes, el DBF no se desplazó a la zona, un hecho que habría podido contribuir a conocer mejor las condiciones en el entorno de la adoptabilidad de los niños, a desbloquear la situación y a acompañar a las familias en la situación de incertidumbre en que se encontraban.
 - e) Finalmente, el DBF ha ofrecido hasta ahora explicaciones contradictorias, tanto en manifestaciones públicas como en las informaciones proporcionadas a las familias con expedientes pendientes de tramitación, aparte de no haber respondido por escrito a esta institución. Las acusaciones a ADIC no excusan el compromiso y la responsabilidad del DBF de resolver una situación de crisis para un conjunto de familias que han sido acreditadas como idóneas para adoptar a niños en la RDC y en la RC por parte del mismo DBF.

SUGERENCIAS DEL SÍNDIC

Destaquemos a continuación un conjunto de sugerencias que se derivan de las deficiencias observadas en la gestión de los procesos de adopción en la RDC y en la RC. Esta institución considera que el marco legal actual es, en términos generales, suficiente para desarrollar nuevas prácticas que mejoren los procesos de mediación en adopciones internacionales, y deja para una resolución posterior nuevas recomendaciones legales de más alcance.

1. Sobre las garantías de adopción

La fuerte demanda de adopciones en Cataluña ha conllevado una clara saturación de recursos y países disponibles en los que realizar adopciones. En el caso que nos ocupa, todo parece indicar que la apertura de nuevas adopciones en la RDC y en la RC responde al crecimiento de la demanda de adopciones internacional en Cataluña y la necesidad de ampliar el número de países en los cuales adoptar. La presión de la demanda social, pero, no puede en ningún caso precipitar acreditaciones de nuevas entidades colaboradoras y menos aún abrir nuevos procesos de adopción a nuevos países sin un estudio minucioso de las garantías de adopción. Para mejorar las garantías de adopción realicemos las sugerencias siguientes:

- Pese a que cualquier ECAI acreditada por el ICAA tiene que disponer de las autorizaciones correspondientes de las autoridades del país de origen de los niños, es el DBF como autoridad central quién, en última instancia, tiene que disponer de todas las garantías de adoptabilidad de los niños. Cuando se trata de un país nuevo, y especialmente si se trata de un país que no es firmante del Convenio de La Haya y no existen acuerdos bilaterales de adopción con España, ICAA tendría que considerar la posibilidad de enviar un equipo pluridisciplinar al país de origen de los niños con el objetivo de estudiar con detenimiento las condiciones de adoptabilidad de los niños.
- En el mismo sentido, el ICAA tendría que colaborar con las autoridades judiciales y administrativas del país de origen de los niños para asegurar la eficacia y la transparencia de los procesos de adopción. Esta colaboración se tendría que extender a la embajada española del país de origen de los niños, y disponer de la aprobación directa de la embajada responsable de emitir los visados de salida de los niños adoptados.

- En el caso específico de los problemas surgidos en los procesos de adopción en la RC y en la RDC, el mantenimiento de la apertura de adopciones con estos países tendría que exigir tanto un estudio en profundidad de las garantías de adoptabilidad de los niños como el establecimiento de garantías en los procesos de mediación, cosa que exige una acreditación de una ECAI vía concurso público y en ningún caso provisional.

2. Sobre los procesos de acreditación, supervisión y soporte de las ECAI.

El Decreto 97/2001, del 3 de abril, sobre la acreditación y el funcionamiento de las entidades colaboradoras de adopción internacional, se puede considerar un marco legal que, a pesar de ser mejorable, es adecuado para regular los procesos de acreditación, supervisión y acompañamiento de las ECAI. En cualquiera caso, de esta actuación de oficio se desprende que, en cuanto a las prácticas, tanto el proceso de acreditación como, sobre todo, el proceso de supervisión y acompañamiento de las ECAI son manifiestamente mejorables. La externalización de servicios no puede comportar en ningún caso una carencia de responsabilidad por parte de la Administración pública, y es preciso arbitrar los mecanismos necesarios para garantizar el seguimiento de las entidades colaboradoras. Para garantizar estos mecanismos realizamos las sugerencias siguientes:

- Cuando se trate de acreditaciones de entidades para gestionar procesos de adopción a países en los cuales no hay una experiencia previa, se debería descartar la vía de acreditación directa por razones excepcionales y asegurar, mediante uno concurso público, con garantías de concurrencia y publicidad, que las entidades acreditadas ofrecen todas las garantías para llevar a cabo los procesos de mediación en adopciones internacionales de acuerdo con lo establecido por el decreto 97/2001, del 3 de abril.
- Tal como fija el art. 11 del Decreto 97/2001, del 3 de abril, la acreditación directa por razones excepcionales se debería restringir a los tres supuestos fijados: cuando el concurso haya quedado desierto, cuando se aprecien motivos de reconocida urgencia a causa de la desprotección y la viabilidad de la adopción de menores y cuando se trate de una actuación especializada para promover la adopción de menores con dificultades especiales y sólo haya una entidad a la que se pueda contagiar la actividad de mediación. A pesar de solicitar la información en diversas ocasiones, no disponemos de ninguna explicación por parte del DBF en la cual se

nos informe sobre los motivos que excepcionalmente condujeron a la acreditación provisional de ADIC. Teniendo en cuenta el desarrollo de los procesos posteriores relativos a la tramitación de los procesos de adopción en la RC y en la RDC, desde el Síndic de Greuges, sugerimos que el uso de esta vía de acreditación se limite efectivamente a situaciones excepcionales y que se hagan públicos los criterios específicos que se aplican para proceder a este sistema de acreditación.

- En cuanto a los mecanismos de supervisión, el capítulo 3 del Decreto 97/2001, del 3 de abril, desarrolla las medidas que dispone el ICAA para hacerlos efectivos. Pese a que el articulado del Decreto podría especificar con más detalle los mecanismos específicos de ejercicio de las funciones de supervisión, control e inspección, los instrumentos de control podrían especificarse por medio de otros documentos. Desconocemos la existencia o no de estos sistemas de control regular, los cuales en todo caso parece que no han estado efectivos en la supervisión de la ECAI ADIC. En cualquier caso, es preciso que estos mecanismos sean públicos, transparentes y aplicados con rigor y describan las secuencias temporales de control y supervisión de la actuación de la ECAI.
- De acuerdo con los artículos 10 y 26 del Decreto 97/2001, del 3 de abril, se establece la privación de efectos de la ECAI cuando el ICAA deduzca incumplimiento de sus obligaciones. Esta suspensión debe ser mediante una resolución motivada, y con la tramitación previa del correspondiente expediente contradictorio. A esta institución no se le ha facilitado la información de si la suspensión provisional de ADIC ha ido acompañada de la tramitación de un expediente contradictorio. Según el Decreto, corresponde al ICAA la incoación de un procedimiento sancionador, y la tramitación y la instrucción de los expedientes sancionadores. La crisis de las adopciones en la RC y en la RDC ha dejado claro, pero, que a pesar de disponer de los instrumentos legales adecuados, estos no han sido suficientemente determinantes para que ADIC proporcionase al ICAA toda la información necesaria reclamada por éste organismo y que afecte directamente a los derechos de los menores potencialmente adoptables. Es preciso en este sentido establecer procedimientos coactivos más efectivos para garantizar que ningún ECAI suspendida o sancionada pueda no colaborar plenamente con la Administración.
- Las medidas de supervisión, control, e inspección, en ningún caso anulan la importancia de establecer los instrumentos necesarios para apoyar y acompañar a las ECAI en los trámites necesarios para actuar como institución mediadora en adopciones internacionales

en el país de origen, para facilitar las relaciones con las autoridades competentes del país de origen de los niños o las mismas relaciones con las familias solicitantes acreditadas como idóneas para adoptar. Habría necesidad, pues, de que el ICAA especificase qué medidas de soporte a las ECAI se establecen en las diferentes fases de la gestión del proceso.

3. Sobre la resolución de los expedientes pendientes

La crisis en la gestión de los expedientes pendientes hace que, a estas alturas, las familias afectadas no tengan una respuesta clara y concreta respecto a la tramitación y a la evolución de sus expedientes.

Hasta ahora, esta institución tampoco dispone de datos concretos, aunque se han enviado al Departamento de Bienestar y Familia tres peticiones de informes, los cuales no han sido contestados, y se ha pedido la colaboración de ADIC, la cual tampoco ha respondido.

Así, teniendo en cuenta estas consideraciones, habiendo estudiado y analizado el tema en profundidad con los datos y la información de que disponemos, realicemos las siguientes sugerencias, los cuales tienen forzosamente un carácter general y que habrá que desplegar una vez conocida la situación efectiva de cada uno de los expedientes:

- El ICAA tiene que asegurar la adoptabilidad de los niños con los mecanismos de que dispone o mediante la utilización de recursos que pueda crear *ad hoc* al efecto de garantizar el principio del interés superior de estos niños como objetivo prioritario de todo proceso de adopción.
- Independientemente de las causas que han motivado la suspensión de ADIC, tal como especifica el artículo 10.3 del Decreto 97/2001, del 3 de abril, sobre la acreditación y el funcionamiento de las ECAI, el ICAA se ha de asegurar que ECAI libra todos los expedientes finalizados, los que no hayan sido enviados al país de origen, y los expedientes que se encuentren en trámite al país de origen. El ICAA se debe hacer cargo de la continuación de los trámites de estos expedientes de adopción. En el caso de la crisis de los procesos de adopción en la RC y en la RDC, este artículo tiene efectos sobre la totalidad de los 31 expedientes pendientes.

- En el supuesto de que se pueda garantizar la adoptabilidad de los niños, el ICAA tiene que ofrecer propuestas de resolución o reconducción de cada uno de los expedientes de adopción en trámite, de manera que, siempre garantizando los derechos de los niños, no comporten ningún perjuicio añadido a las familias solicitantes de adopción. Es preciso recordar que estas familias serían consideradas idóneas por el propio ICAA, y optaron por la vía de adopción mediante una ECAI, a fin de disponer de más garantías sobre el proceso. En este sentido, al margen de las posibles acciones de los interesados, el DBF tendría que estudiar la posibilidad de iniciar de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial con la finalidad de indemnizar los posibles daños derivados de su actuación.

Rafael Ribó
Síndic

Barcelona, 14 de noviembre de 2006