



Roj: STS 1231/2014  
Id Cendoj: 28079110012014100146  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Civil  
Sede: Madrid  
Sección: 1  
Nº de Recurso: 153/2013  
Nº de Resolución: 138/2014  
Procedimiento: Casación  
Ponente: IGNACIO SANCHO GARGALLO  
Tipo de Resolución: Sentencia

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veinticuatro de Marzo de dos mil catorce.

La Sala Primera del Tribunal Supremo, integrada por los Magistrados al margen indicados, ha visto el recurso de casación interpuesto respecto la sentencia dictada en grado de apelación por la Audiencia Provincial de Toledo, sección 1ª, como consecuencia de autos de juicio verbal sobre oposición a medidas de protección de menores seguidos ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Toledo.

El recurso fue interpuesto por la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representada por el procuradora Francisco Velasco Muñoz-Cuellar.

Es parte recurrida Juan Antonio y Beatriz , representados por la procuradora Yolanda Luna Sierra.

Autos en los que ha sido parte el Ministerio Fiscal.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Tramitación en primera instancia**

1. La procuradora Belén Basarán Conde, en nombre y representación de Juan Antonio y Beatriz , interpuso demanda de juicio verbal ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Toledo, contra la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para que se dictase sentencia:

*"declare desajustada a derecho, y, en consecuencia, nula y sin efecto la resolución impugnada, acordando se declare la idoneidad de mis mandantes para la adopción internacional promovida en expediente administrativo de autos, todo ello con expresa imposición de costas a la administración demandada si no se allanare a la demanda."*

2. La letrada de la Administración de la Comunidad de Castilla La Mancha, contestó a la demanda y suplicó al Juzgado dictase sentencia:

*"desestimatoria de la demanda, confirmando en todas sus partes la legalidad de la actuación administrativa, con imposición de costas a la parte recurrente."*

3. El Juez de Primera Instancia núm. 3 de Toledo dictó Sentencia con fecha 16 de enero de 2012 , con la siguiente parte dispositiva:

*"FALLO: Estimar la demanda interpuesta por Dª. Belén Basarán Conde, procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de D. Juan Antonio y de Dª. Beatriz , revocando y dejando sin efecto la resolución dictada por la Dirección General de la Familia, perteneciente a la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fecha 12 de enero de 2011, declarando a D. Juan Antonio y a Dª. Beatriz como persona idóneas para la adopción internacional promovida en expediente administrativo de autos, inscribiéndose dicha Declaración de Idoneidad en el Registro de Adopciones de Castilla-La Mancha, todo ello sin expresa imposición de las costas de esta instancia a ninguna de las partes en litigio."*

### **Tramitación en segunda instancia**

4. La sentencia de primera instancia fue recurrida en apelación por la representación de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La resolución de este recurso correspondió a la sección 1ª de la Audiencia Provincial de Toledo, mediante Sentencia de 16 de noviembre de 2012 , cuya parte dispositiva es como sigue:

*"FALLO: Que desestimando el recurso de apelación que ha sido interpuesto por la representación procesal de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la J.C.C.M., debemos confirmar y confirmamos la sentencia dictada por el Juzgado de 1ª Instancia núm. 3 de Toledo, con fecha 16 de enero de 2012 , en el procedimiento núm. 165/11, de que dimana este rollo, imponiendo las costas procesales causadas en el presente recurso a la parte apelante."*

#### **Interposición y tramitación del recurso de casación**

5. La letrada de la Administración de la Comunidad de Castilla La Mancha, en representación de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, interpuso recurso de casación ante la Audiencia Provincial de Toledo, sección 1ª.

El motivo del recurso de casación fue:

*"1º) Infracción del art. 10.3 de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional ."*

6. Por diligencia de ordenación de 16 de enero de 2013, la Audiencia Provincial de Toledo, sección 1ª, tuvo por interpuesto el recurso de casación mencionado, y acordó remitir las actuaciones a la Sala Primera del Tribunal Supremo con emplazamiento de las partes para comparecer por término de treinta días.

7. Recibidas las actuaciones en esta Sala, comparecen como parte recurrente la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representada por el procuradora Francisco Velasco Muñoz-Cuellar; y como parte recurrida Juan Antonio y Beatriz , representados por la procuradora Yolanda Luna Sierra.

8. Esta Sala dictó Auto de fecha 3 de septiembre de 2013 , cuya parte dispositiva es como sigue:

*"ADMITIR EL RECURSO DE CASACIÓN interpuesto por la representación procesal de la COMUNIDAD DE CASTILLA LA MANCHA contra la Sentencia dictada con fecha de 16 de noviembre de 2012 por la Audiencia Provincial de Toledo (Sección 1ª), en el rollo de apelación nº 250/2012 , dimanante de los autos de procedimiento de oposición a medida de protección de menores nº 165/2011 del Juzgado de Primera instancia nº 3 de Toledo."*

9. Dado traslado, la representación procesal de Juan Antonio y Beatriz presentó escrito de oposición al recurso de casación formulado de contrario.

El Ministerio Fiscal presentó escrito por el que interesaba la casación de la sentencia y se interprete el art. 10.3 de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre .

10. Al no solicitarse por todas las partes la celebración de vista pública, se señaló para votación y fallo el día 26 de febrero de 2014, en que ha tenido lugar.

Ha sido Ponente el Magistrado Excmo. Sr. D. **Ignacio Sancho Gargallo** ,

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

##### **Resumen de antecedentes**

1. Para la resolución del presente recurso debemos partir de la relación de hechos relevantes acreditados en la instancia.

El 30 de noviembre de 2005, la entidad administrativa competente (Dirección General de la Familia de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha) dictó una resolución por la que declaró que Juan Antonio y Beatriz eran idóneos para la adopción de un menor de entre 0 y 3 años en la República Popular China.

Con posterioridad, se aprobó la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, que prescribe un plazo de vigencia de tres años para la declaración de idoneidad y también para los informes psicosociales emitidos para realizar la valoración de la idoneidad.

La entidad administrativa competente emitió otra resolución, el 12 de enero de 2011, que extinguió la declaración de idoneidad de Juan Antonio y Beatriz para la adopción internacional, y canceló su inscripción en el registro de adopciones de Castilla La Mancha.

2. Juan Antonio y Beatriz presentaron una demanda de oposición a esta resolución administrativa de 12 de enero de 2011.

El juzgado de primera instancia, a la vista de la prueba practicada, sobre todo la pericial y el interrogatorio de la trabajadora social que realizó la evaluación de idoneidad de los demandantes, que reconoció que en las dos entrevistas realizadas (cada una de ellas de las 9 a las 13 horas) no detectó nada anormal en la salud o la situación familiar o social de los solicitantes, estimó la impugnación.

3. La Audiencia Provincial desestima el recurso de apelación interpuesto por la Consejería de Salud y Bienestar Social, y entiende que la actualización de la declaración administrativa de idoneidad debe constatar si se mantienen o no las circunstancias que motivaron su reconocimiento (conforme a lo previsto en el art. 22 del Decreto 45/2005, de 19 de abril), y estas circunstancias se refieren a elementos de carácter puramente objetivo y no a una nueva evaluación de las circunstancias subjetivas que puedan ser técnicamente apreciadas de diferente forma por su componente subjetivo y, en ocasiones, puramente discrecional, al haber cambiado la composición de los equipos técnicos que elaboran los informes. En concreto, argumenta la Audiencia, el art. 22 se refiere a que no haya habido modificaciones sustanciales en la situación personal y familiar de los solicitantes, y que se mantienen las circunstancias que motivaron el reconocimiento de la idoneidad para la adopción. Como los informes en los que se apoya la resolución impugnada no expresan en qué se basan para considerar que lo que antes era positivo ahora ha dejado de serlo, la Audiencia no encuentra justificada la denegación de la idoneidad. E insiste en que la actualización "no puede consistir en someter a los miembros de la pareja a una nueva reevaluación de sus aptitudes para la adopción, que ya fueron valoradas adecuadas en un primer momento, sino sólo a comprobar que los datos objetivos que entonces se tuvieron en cuenta persisten en la actualidad".

### Recurso de casación

4. *Formulación del único motivo de casación*. El motivo se basa en la infracción del art. 10.3 Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, según la cual "la declaración de idoneidad y los informes psicosociales referentes a la misma tendrán una vigencia máxima de tres años desde la fecha de su emisión por el órgano competente español, siempre que no se produzcan modificaciones sustanciales en la situación personal y familiar de los solicitantes que dieron lugar a dicha declaración, sujeta no obstante a las condiciones y a las limitaciones establecidas, en su caso, en la legislación autonómica aplicable en cada supuesto". El recurso argumenta que se trata de un plazo de caducidad, por lo que transcurridos los tres años se inicia un nuevo procedimiento, e iniciado este nuevo procedimiento deben seguirse los mismos criterios y parámetros de actuación que se siguieron para conceder la primera declaración de idoneidad, y no limitarse a comprobar lo que la Audiencia considera "aspectos objetivos". De tal forma que no debían obviarse las razones en las que se apoyó la valoración negativa de la idoneidad de los demandantes para la adopción internacional, que fueron unas motivaciones manifiestamente insuficientes.

5. *Informe del Ministerio Fiscal*. El Fiscal, después de justificar por qué puede revisarse en casación la decisión la Audiencia, argumenta que una vez caducada la declaración de idoneidad, sólo se puede obtener otra declaración en el mismo sentido volviendo a solicitarlo, lo que necesariamente da lugar a un nuevo procedimiento y a que se realicen nuevamente las pruebas psicosociales de aptitud, capacidad y motivación para ser padres. En este sentido, argumenta que el concepto de idoneidad es dinámico y, por ello, puede estar sujeto a evaluaciones continuas. La idoneidad no puede presumirse, sino que debe estar acreditada. De tal forma que cuando caduca la declaración inicial, es preciso volver a valorar la idoneidad y para ello tener en cuenta todos los elementos subjetivos y psicológicos de los padres, así como los sociológicos y relacionales.

6. *Oposición al recurso*. Los recurridos entienden que el recurso desenfoca la controversia, al centrar el debate en si cuando caduca la declaración de idoneidad ha de reiniciarse un nuevo proceso administrativo, con todo lo que lleva consigo en orden a recalificar a los aspirantes, o ha de limitarse a constatar si han existido variaciones objetivas que hagan aconsejable un cambio de criterio a partir de los nuevos informes psicosociales. Lo anterior nadie lo discute, lo que sí discute el recurrente es que los tribunales puedan revisar la decisión administrativa sobre la idoneidad. Y argumenta que, frente a la imputación que se hace a la Audiencia de interpretar erróneamente el art. 10.3 LAI, el tribunal hace un desarrollo minucioso de la normativa y constata que debería haberse justificado un cambio o modificación de las condiciones sustanciales que dieron lugar a la inicial declaración de idoneidad, y la resolución administrativa no lo hace. En última instancia, el tribunal

lo que hace es advertir la inconsistencia de los argumentos sostenidos por la administración para declarar inidóneos para la adopción a los demandantes, pues se apoya en una motivación inadecuada, que no lo es tal.

Procede desestimar el recurso de casación por las razones que exponemos a continuación.

**7. Desestimación del único motivo de casación.** Como se recuerda en su exposición de motivos, la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, "concibe la adopción internacional como una medida de protección de los menores que no pueden encontrar una familia en sus países de origen y establece las garantías necesarias y adecuadas para asegurar que las adopciones internacionales se realicen, ante todo, en interés superior del niño y con respeto a sus derechos". Esta perspectiva nos recuerda que, siendo muy legítima la aspiración de cualquier persona a la paternidad o maternidad y a satisfacerla mediante la adopción, no es propiamente un derecho subjetivo que se tenga que satisfacer a toda costa, sino que está en función del interés superior del niño, razón por la cual, entre las reseñadas garantías legales se encuentra que los adoptantes gocen de idoneidad y los mecanismos para garantizar que esta idoneidad concurre al verificarse una concreta adopción internacional.

El art. 10.1 LAI concibe la idoneidad como " *la capacidad, aptitud y motivación adecuadas para ejercer la patria potestad, atendiendo a las necesidades de los niños adoptados, y para asumir las peculiaridades, consecuencias y responsabilidades que conlleva la adopción internacional* ". A la hora de garantizar una adecuada valoración de esta idoneidad, el apartado 2 del precepto, dispone que debe contarse con " *una valoración psicosocial sobre la situación personal, familiar y relacional de los adoptantes, y su capacidad para establecer vínculos estables y seguros, sus habilidades educativas y su aptitud para atender a un menor en función de sus singulares circunstancias, así como cualquier otro elemento útil relacionado con la singularidad de la adopción internacional* ". Esta valoración, aunque se apoye en criterios o parámetros objetivos o susceptibles de una cierta objetivación, no deja de encerrar una apreciación subjetiva por parte de los técnicos que la realizan. Por esta razón, la norma insta a las autoridades administrativas para que se establezcan criterios homogéneos de valoración que, sin perder de vista que lo importante es el superior interés del menor, eviten disparidades injustificadas.

Si esto se prevé respecto de distintas personas que pretenden acceder a la adopción internacional, con mayor motivo debe reconocerse a las personas, en este caso un matrimonio, que ya han sido declarados idóneos para la adopción internacional y que al renovarse la declaración se someten a una nueva valoración.

Es lógico que tanto la declaración de idoneidad como los informes psicosociales sobre los que se apoya tengan una vigencia determinada, en este caso, el apartado 3 del art. 10 LAI prevé que sea de 3 años, pues la idoneidad para adoptar no necesariamente se mantiene toda la vida, sino que está condicionada por muchas circunstancias personales, relacionales y externas de las personas que aspiran a adoptar. En este sentido, tiene razón el Ministerio Fiscal cuando aduce que la idoneidad es algo dinámico. En realidad es algo muy vital, se tiene en un momento y lo lógico es que, mientras no cambien sustancialmente las circunstancias personales y externas, se mantenga, pero se ve afectado por el paso del tiempo y por lo que puede acaecer en la vida de las personas, por diversas eventualidades, unas más previsibles que otras. Como de lo que se trata es de que, cuando menos, al tiempo de formalizarse al adopción, los adoptantes gocen de idoneidad, la ley otorga a la declaración administrativa una validez de tres años, que no impide que durante este tiempo hayan podido producirse "modificaciones sustanciales en la situación personal y familiar de los solicitantes" que pongan en evidencia la pérdida de la idoneidad declarada, lo que lógicamente deberá constatarse por los mismos medios empleados para la declaración y por cualquier otro que pueda servir al efecto.

En cualquier caso, se entiende que el transcurso de los tres años deja sin efecto la declaración de idoneidad y exige una nueva, con los preceptivos informes psicosociales.

En contra de lo que se argumenta en la sentencia recurrida, esta nueva declaración no es una mera actualización, que se limite a constatar que no haya habido un cambio sustancial de circunstancias objetivas relacionadas con la situación personal y familiar de los solicitantes. Debe volver a valorarse, y por lo tanto a constatarse, todo aquello que fue objeto de evaluación para conceder la primera valoración positiva de idoneidad. Al menos, lo que es objeto del informe psicosocial ( *la situación personal, familiar y relacional de los adoptantes, y su capacidad para establecer vínculos estables y seguros, sus habilidades educativas y su aptitud para atender a un menor en función de sus singulares circunstancias, así como cualquier otro elemento útil relacionado con la singularidad de la adopción internacional* ), con vistas a tener la información sobre los criterios de valoración que específicamente relaciona el art. 16 Decreto 45/2005, de 19 de abril, que regula la adopción de menores en Castilla La Mancha:

a) *Motivación adecuada para la adopción, común a ambos solicitantes, en el caso de parejas.*

- b) Con carácter general que entre el solicitante y el menor a adoptar haya una diferencia de edad adecuada que no sea superior en más de cuarenta y cinco años.*
- c) Estabilidad emocional personal, y en su caso, de pareja.*
- d) Ausencia de enfermedades, discapacidades o psicopatologías que, por sus características y evolución, puedan perjudicar la adecuada atención al menor.*
- e) En caso de infertilidad, que la vivencia de dicha circunstancia no interfiera en la adopción.*
- f) Actitud positiva y flexible para la educación del menor, y disponibilidad de tiempo para su cuidado y ocio.*
- g) Aceptación de los procesos administrativos y judiciales que conlleva la adopción.*
- h) Expectativas apropiadas y realistas hacia el proceso de adopción y el menor a adoptar.*
- i) Actitud positiva y de respeto hacia el menor, sus antecedentes e historia familiar y hacia el abordaje de las especificidades y dificultades del proceso.*
- j) Buena capacidad afectiva y empática con los menores.*
- k) Integración social y situación socioeconómica estable.*
- l) La comprensión y previsión adecuada de las dificultades que entraña para un menor su incorporación a una nueva familia.*
- m) Las expectativas respecto a la edad del menor a adoptar, en relación con la edad de los otros hijos de los solicitantes, si los tuviesen.*
- n) Actitud favorable, hacia la adopción, de las personas que convivan con los solicitantes.*
- ñ) No ocultación ni falseamiento de datos relevantes.*
- o) No haber sido privados de la patria potestad respecto a ningún menor ni encontrarse incurso en causa de privación de la misma.*
- p) No haber sido condenados mediante sentencia firme por malos tratos en el ámbito familiar o por delitos cometidos contra menores,*
- q) Carecer de otros antecedentes penales cuya entidad pudiera considerarse negativa para la atención y desarrollo del menor.*

Lógicamente, estos parámetros han de ponderarse entre ellos en función de lo que se pretende, hacerse una idea más o menos certera de si el solicitante tiene capacidad, aptitud y motivación adecuadas para ejercer la patria potestad, atendiendo a las necesidades de los niños adoptados.

Por lo tanto, la nueva valoración ha de ser completa, como corresponde a una nueva solicitud, por lo que no debe limitarse a constatar si respecto de la primera han existido modificaciones sustanciales en la situación personal y familiar de los solicitantes. Pero esta nueva valoración no puede ser contradictoria con la anterior, de ahí que si cinco años atrás se valoró positivamente la idoneidad de los solicitantes, y ahora se aprecia que carecen de esta idoneidad, lo cual es perfectamente posible, es lógico que deba darse una explicación razonable. Esta explicación razonable puede derivar de: o bien que siguiendo unos criterios de valoración homogéneos a los empleados para la primera valoración, hay circunstancias relevantes que han cambiado y ponderadas ponen en evidencia la inidoneidad; o bien, no es posible utilizar los criterios empleados en la primera valoración porque se ha puesto de manifiesto que eran insuficientes, y con arreglo a los ahora empleados los solicitantes son inidóneos. Otra cosa, conduce a la arbitrariedad, que la propia ley trata de evitar, al instar a la autoridad administrativa a homogeneizar los criterios de valoración.

En nuestro caso, en la instancia se declara probado, tras el interrogatorio de la trabajadora social que realizó el informe psicosocial, que no existía ningún inconveniente relacionado con la capacidad y aptitud de los solicitantes para la adopción. La única razón justificativa de la falta de idoneidad aportada por los técnicos que realizaron el informe psicosocial hacía referencia a la motivación, que a su juicio no era la adecuada, pues respondía a expectativas que consideraban poco realistas hacía el menor que se quería adoptar, como consecuencia de que manifestaron una preferencia por adoptar una niña china, y además adolecían del "síndrome de nido vacío". Conviene advertir que, como se declara acreditado en la sentencia recurrida, desde que se hicieron los primeros informes, los solicitantes manifestaron que su motivación era "el deseo de ampliar su familia, volver a ser padres, dar un nuevo hermano a los hijos que ya tienen...".



La motivación, que es uno de los parámetros a tener en cuenta para la idoneidad, puede determinar su falta, pero para ello es necesario que esa apreciación esencialmente subjetiva se objetive de alguna forma para mostrarla con cierta claridad y, al mismo tiempo, que se explique cómo al ponderar este criterio junto con otros, priva de idoneidad al solicitante.

En el presente caso, no consta que la motivación de los solicitantes para la adopción hubiera cambiado respecto de la que tenían cuando les fue reconocida por primera vez la idoneidad, cinco años antes, ni tampoco se justifica que hubiera habido un cambio de criterios en la ponderación de la motivación para el reconocimiento de la idoneidad.

En estas circunstancias, la denegación de la idoneidad no se aprecia justificada por lo que la decisión de la sentencia recurrida no infringe la normativa legal aplicable al caso.

#### **Costas**

8. La desestimación del recurso de casación conlleva la imposición de las costas a la parte recurrente ( art. 398.1 LEC ).

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español.

#### **FALLAMOS**

Desestimamos el recurso de casación interpuesto por la representación de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha contra la sentencia de la Audiencia Provincial de Toledo de 16 de noviembre de 2012 , que resuelve el recurso de apelación formulado contra la sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Toledo de 16 de enero de 2012 , con imposición de las costas a la parte recurrente.

Publíquese esta resolución conforme a derecho y devuélvanse a la Audiencia de procedencia los autos originales y rollo de apelación remitidos con testimonio de esta resolución a los efectos procedentes.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la COLECCIÓN LEGISLATIVA pasándose al efecto las copias necesarias, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .- Jose Ramon Ferrandiz Gabriel.- Antonio Salas Carceller.- **Ignacio Sancho Gargallo**.- Rafael Saraza Jimena.- Sebastian Sastre Papiol.- Firmado y Rubricado. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el EXCMO. SR. D. **Ignacio Sancho Gargallo** , Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando celebrando Audiencia Pública la Sala Primera del Tribunal Supremo, en el día de hoy; de lo que como Secretario de la misma, certifico.