

Expte.

DI-1003/2018-6

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE
CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli
50004 Zaragoza**

ASUNTO: Sugerencia relativa a procedimiento administrativo de reconocimiento de grado de discapacidad

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 9 de julio de 2018 tuvo entrada en esta Institución una queja debida a la disconformidad de un ciudadano con el procedimiento seguido para el reconocimiento de grado de discapacidad de su padre. En la misma el interesado relata que *"....hago esta queja en nombre de mi padre, XXX, que tiene 87 años y grado de dependencia reconocido.*

El motivo de mi queja es en relación al procedimiento administrativo de reconocimiento de minusvalía solicitado por mi padre. La queja no es motivada por el grado asignado (para ello ya se ha cursado recurso administrativo que es independiente de esta queja) si no por la forma en que se ha seguido el procedimiento administrativo.

A). El primer motivo es el tiempo a mi juicio y excesivo "justo 1 año" que ha pasado desde la solicitud de reconocimiento del grado de minusvalía (17/05/17 fecha de registro) y la citación para efectuar la entrevista en el Centro Base del IASS el 17/04/2018.

B). El segundo motivo es que no se está respetando el procedimiento establecido en el REAL DECRETO 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía:

"La valoración de las situaciones de minusvalía y la calificación de su grado se efectuará previo examen del interesado por los órganos técnicos competentes a que se refiere el artículo 8 del presente Real Decreto" Art.9 del REAL DECRETO 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía

“Serán funciones de los órganos técnicos competentes y de los equipos de valoración y orientación:

- a) ***Efectuar la valoración de las situaciones de minusvalía y la determinación de su grado, la revisión del mismo por agravación, mejoría o error de diagnóstico, así como también determinar la necesidad de concurso de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida diaria y las dificultades para utilizar transportes públicos colectivos”.*** Art 8.1 del REAL DECRETO 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía

“De los anteriores órganos técnicos y equipos de valoración y orientación formarán parte, al menos, médico, psicólogo y trabajador social, conforme a criterios interdisciplinarios ” Art 8.1 del REAL DECRETO 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía y art 3.2 ORDEN de 2 de noviembre de 2000 por la que se determina la composición, organización y funciones de los Equipos de Valoración y Orientación.

“Mi padre fue recibido únicamente por una médica. No fue atendido por una trabajadora social. Preguntando a la médica por si mi padre iba a ser recibido por una trabajadora social, respondió que no porque no había, por lo que no se pudo valorar factores sociales.

Si bien la legislación establece que no se contarán los factores sociales si no se alcanza un 25 % de discapacidad, (a mi padre le han reconocido un 20 %) no parece posible que la médica en una entrevista de unos 20 minutos sea competente para emitir la valoración del grado de discapacidad de forma automática y sin reunirse con el equipo técnico de valoración que en ningún caso puede ser unipersonal.

Por tanto creo no se puede eximir dentro del procedimiento administrativo que se valoren los factores sociales con independencia que posteriormente tras un análisis y valoración por el equipo multidisciplinar que recoge la legislación se establezca un grado superior o no al 25 %.

*Sabiendo que no estaba de servicio una Trabajadora Social de valoración, se podría **interpretar o llegar a pensar que se priorizan las resoluciones por debajo del 25 %** cuando no está de servicio la trabajadora social competente, para así tratar de justificar la ausencia de la valoración social.*

En el caso particular de mi padre por lo tanto no ha existido opción alguna de ser valorados sus factores sociales, especialmente teniendo en cuenta que su único cuidador es un hijo con una discapacidad del 65 %.

La queja viene justificada en que un colectivo tan vulnerable como son las personas que potencialmente pueden ser valorados con un grado de discapacidad tengan que esperar tanto tiempo para poder ser valorados y

que una vez que sean citados no se respete el procedimiento de valoración que se establece en la legislación reseñada.

Creo que en la mayoría de los casos las personas que solicitan un grado de discapacidad no conocen las garantías del procedimiento administrativo (mi padre tuvo la "suerte" de que le acompañó un hijo que es Trabajador Social pero en la mayoría de los casos son personas de edad avanzada que acuden solos) y por ello sospecho que la administración competente está asumiendo una mala práctica que desconozco si ha sido de forma puntual (el no disponer de trabajadora social en todas las valoraciones sociales y priorizar valoraciones por debajo del 25%) o es una práctica generalizada por falta de personal crónica y ahorro de costes de personal.

También desconozco si se están dando instrucciones de priorizar valoraciones por debajo del 25 % requerido para poder contabilizar los factores sociales, para tratar de omitir o justificar la falta de trabajadora social en el proceso de valoración.

Entiendo que en caso de que se se estén haciendo de forma generalizada resoluciones de grado de minusvalía sin contar con el equipo mínimo requerido por el REAL DECRETO 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, se estaría ante un posible caso de prevaricación administrativa continuada y ante una falta de garantías en un procedimiento tan sensible y que afecta a una colectividad especialmente vulnerable.”

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 23 de julio un escrito a la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón recabando información acerca de las cuestiones planteadas en la queja.

TERCERO.- La respuesta del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón se recibió el 14 de septiembre de 2018, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

“Para la valoración del nivel de severidad de la discapacidad se sigue la normativa relacionada con la valoración de discapacidad detallada en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, con su corrección de errores del 13/3/2000. Igualmente el RD 1169/2003 (BOE n 2 238 de 4/10/03), por el que se modifica el Anexo I del RD 1971/1999, el RD 1856/2009 (BOE n 2 311 de 26/12/09); en él se establecen correcciones terminológicas, y el RD 1364/2012 (BOE nº 245 de 11/10/12) que modifica el RD 1971/1999. Igualmente la Orden de 2 de noviembre de 2000 determina la composición, organización y funciones de los Equipos de Valoración y Orientación dependientes del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y desarrolla el procedimiento de actuación para la valoración del grado de

discapacidad dentro del ámbito de la Administración General del Estado (B.O.E., nº 76, de 17 de noviembre de 2000).

Por otra parte partiendo de lo postulado por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se establece que el plazo fijado para emitir Resolución no puede exceder de seis meses, y cuando dicha norma no fije plazo máximo, éste será de tres meses contados desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación. En relación al concreto aspecto de plazos informamos a su Institución lo establecido por la Orden de 7 de octubre de 2013, del Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se aprueba la Carta de Servicios al ciudadano del Centro Base 1 de Zaragoza, que propone entre sus compromisos de calidad la notificación de la resolución del reconocimiento del grado de discapacidad, en el 90% de los casos, en un plazo menor a 90 días naturales desde la presentación de la solicitud, situación que en el caso de XXX no ha podido ser cumplido.

No obstante, se ha realizado resolución expresa y se ha notificado, cuyos efectos se entienden producidos desde la fecha presentación de Solicitud en los Registros Administrativos Oficiales.

La Ley 39/2015, en su artículo 71.2 prevé la posibilidad de alterar el orden de incoación de los expedientes en determinadas circunstancias. En el caso del proceso de reconocimiento y valoración de la discapacidad, el sistema de citación debe posibilitar que usuarios de distinto nivel de necesidad sean tratados de forma diferente.

Por otra parte. La Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón prevé en su artículo 34, la necesidad de contemplar, atendiendo a la naturaleza de la necesidad, modalidades de acceso urgente o preferente a cada prestación.

Finalmente, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, parte del reconocimiento del derecho de las personas con discapacidad a obtener un tratamiento diferenciado ante sus necesidades específicas.

La documentación presentada cuando se formuló la solicitud de valoración de fecha 17/5/2017 fue analizada por el completo equipo de valoración de grado de discapacidad (EVO), siguiendo la Instrucción de 18 de julio de 2017, de la Secretaría General del IASS, por la que se fijan criterios de racionalización en la tramitación de los procesos de reconocimiento de la situación de discapacidad, como forma de priorizar algunas valoraciones que por sus características aconsejan valoración prioritaria. La Instrucción permite que los EVOs de los Centros de Atención a la Discapacidad puedan realizar un triaje técnico con las solicitudes presentadas semanalmente, de forma que se puedan tramitar con carácter

prioritario aquellas en las que se compruebe con la aportación de informes técnicos la concurrencia de alguna de las siguientes situaciones: riesgo social, atención temprana y/o discapacidad en la infancia, situación de riesgo sociosanitario (secuelas de personas con cáncer), previsible obtención de grado de discapacidad grave, situación de riesgo vital o situación administrativa de urgencia (procesos administrativos que cursen con plazos que finalicen en breve urgencia laboral).

Una vez revisada no se estableció ninguna urgencia o preferencia en su valoración por no encontrarse en ninguno de los supuestos tenidos en cuenta para esta preferencia. De este primer cribaje de la documentación presentada se estableció necesidad de citación ordinaria para el médico y trabajador social. Dada la ausencia de información relacionada con la valoración profesional del psicólogo, no se planificó citación con este profesional.

Todos los casos valorados semanalmente son tratados individualizadamente en la Junta de valoración de los viernes, donde participa el Equipo completo de valoración, independientemente de los valoradores que hayan participado en cada caso. En la mencionada Junta el equipo de valoración realizó el Dictamen Técnico Facultativo, siendo emitido mediante Resolución de la Dirección Provincial del IASS. En el Dictamen ya notificado se incluyeron las deficiencias del estado físico del interesado y las causas determinantes de las mismas. Se valoró las discapacidades presentadas partiendo de la clase o "tipo" de discapacidad: física, psíquica o sensorial. En este caso física.

Se ha registrado y codificado por tanto:

El grado de severidad de la alteración: código de Discapacidad.

Las causas inmediatas de estas alteraciones: Código Diagnóstico.

Las causas etiológicas de las discapacidades valoradas: Código Etiológico.

Se ha detallado igualmente el grado de discapacidad derivado de las deficiencias valoradas. En el caso de Don XXX las deficiencias de ámbito de la salud valoradas por la médico, fueron claras y evidentes. En su caso es posible trasladar directamente la problemática valorada al Baremo en vigor, dado que las deficiencias a valorar determinaban un exacto porcentaje del 20 %.

Para la valoración del grado de discapacidad de de Don XXX se han seguido las normas generales de valoración contempladas en el Anexo 1 A del Capítulo 1 del R.D.1971/1999 de 23 de diciembre y 13 de marzo de 2000 regulan el procedimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, estableciendo las pautas de valoración e interpretación de la discapacidad, en concreto se ha seguido el criterio de que el "El diagnóstico

de la enfermedad no es un criterio de valoración en sí mismo. Las pautas de valoración de la discapacidad que se establecen en los capítulos siguientes están basados en la severidad de las consecuencias de la enfermedad, cualquiera que ésta sea". Por tanto, el diagnóstico de la enfermedad no es un criterio de valoración en sí mismo, teniéndose en cuenta la severidad de las consecuencias de la enfermedad en las actividades de la vida diaria.

Por este motivo, el profesional médico valorador informó a Don XXX de la no necesidad de la valoración social. Informamos a su Institución que en la fecha de valoración de Don XXX se encontraban en el centro las cuatro trabajadoras sociales de las que dispone el centro, prestando sus servicios. Por otra parte, informamos a su Institución que lo habitual es que las personas que acuden a valoraciones al Centro de Atención a la Discapacidad acudan acompañadas de sus familiares.

Informamos a su Institución que no existe una práctica habitual, ni Instrucciones de ningún tipo para priorizar valoraciones sin la participación de la trabajadora social, dado que en caso de Don XXX estaba previsto el hueco para la intervención del profesional trabajador social, que finalmente no se usó.

Por tanto, dado el buen conocimiento de la médico valorada de la problemática presentada por Don XXX, y la concreta repercusión en el Baremo de Valoración, decide no pasar a valoración de los factores sociales, dado que como bien se expone en la solicitud de información, el procedimiento establece una restricción legal previa a la suma de los factores sociales, consistente en que el porcentaje mínimo de valoración de la discapacidad sobre el que se podrá aplicar el Baremo de factores sociales "no podrá ser inferior al 25 %". El porcentaje obtenido en la valoración de la discapacidad se modificará, en su caso, con la adición de la puntuación obtenida en el baremo de factores sociales complementarios (Anexo 1 B) y sin que esta pueda sobrepasar los 15 puntos.

Dado que la calificación del grado de limitaciones en la actividad realizada por la médico fue de 20 %, en este caso se determinó la no procedencia de la valoración social, dado que no se pueden sumar los puntos por factores sociales - contextuales.

Con fecha 4/6/2018 tuvo entrada en el Registro del Dentro de Atención a la Discapacidad nº 1 Recurso administrativo interpuesto por no estar conforme con valoración que la médico realizó en base a que no se ha seguido el procedimiento que marca el anexo 1 del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad que se encuentra en este momento pendiente de notificación al recurrente, una vez tramitada en Junta de Valoración de fecha 8/6/2018. Dentro de los recursos y garantías que le amparan, en caso de disconformidad con el resultado del recurso administrativo ante el órgano de valoración del Centro de Atención a la Discapacidad nº 1, el recurrente

puede interponer Recurso ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

II.- CONSIDERACIONES

Primera.- Un primer motivo de queja en la tramitación del concreto expediente de valoración del grado de discapacidad se funda en la demora sufrida entre la solicitud y la resolución que fue de casi un año, desde la presentación en el Registro el 17 de mayo de 2017.

En este sentido, tanto si atendemos a lo dispuesto por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, como a lo dispuesto en el artículo 5º-4-d) de la Orden de 2 de noviembre por la que se determina la composición, organización y funciones de los Equipos de Valoración y Orientación dependientes del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y se desarrolla el procedimiento de actuación para la valoración del grado de minusvalía dentro del ámbito de la Administración General del Estado - que supletoriamente rige también para la Administración Aragonesa- habremos de concluir que el plazo máximo para dictar dicha Resolución es de tres meses a partir de la presentación de la solicitud en el Registro.

Así lo entiende también la Administración que, a la hora de elaborar la Carta de Servicios al ciudadano del Centro Base I de Zaragoza, propone entre los compromisos de calidad la notificación en el 90 por ciento de los casos en un plazo menor a 90 días naturales desde la presentación de la solicitud.

No es nuestra labor dilucidar si se ha cumplido este compromiso de calidad - para lo que nos faltarían datos- si no, atender únicamente al caso concreto que nos ocupa y en este supuesto debemos constatar que el plazo legal no sólo no se ha cumplido, si no que la Administración en su respuesta no da ningún motivo válido que justifique el retraso que, además, resulta poco razonable ya que excede en un 300 por ciento el plazo máximo fijado legalmente.

Segunda.- El segundo motivo de queja atiende al posible incumplimiento del procedimiento establecido por el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía por no haberse realizado la valoración de los factores sociales complementarias por la trabajadora social pese a tener cita concertada para ello.

Debemos señalar, en primer lugar, que esto no significa que los trabajadores sociales que forman parte, preceptivamente con los médicos y psicólogos, de los Equipos de Valoración y Orientación (EVO) no hayan tomado parte en el procedimiento ya que tanto en el triaje previo como en la elaboración del Dictámen Técnico que se eleva a Resolución por la Dirección

Provincial del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, participan todos los miembros del equipo independientemente de quienes hayan sido los valoradores.

En el caso que nos ocupa, por la respuesta de la Administración, vemos que la documentación presentada en la solicitud de valoración del grado de discapacidad fue analizada por todo el EVO sin que establecieran ninguna preferencia o urgencia en su tramitación y sin que considerasen necesaria, dada la ausencia de información relacionada con su posible intervención, la citación con el psicólogo. Por tanto se procedió a realizar la citación ordinaria con el médico y la trabajadora social encargados, respectivamente, de realizar la baremación del grado de discapacidad con arreglo al Anexo I, apartado A) del Real Decreto 1971/1999 y la baremación de los factores sociales complementarios conforme al Anexo I, apartado B) de dicho Real Decreto.

En este punto hemos de señalar que de la regulación normativa del procedimiento se infiere que la valoración de los factores sociales es complementaria - y en su propia denominación se recoge el término - de la valoración médica realizada conforme al Anexo I, apartado A) citado, de tal manera que únicamente tendrá efecto aquella valoración social complementaria cuando en la baremación principal se iguale o supere un 25 por ciento de valoración de grado de discapacidad, de lo que hemos de concluir que, en aras a la economía administrativa, es potestativa para la Administración la realización de la valoración social complementaria cuando, independientemente de su resultado, esta no haya de desplegar efecto alguno.

Tiene por tanto decisiva influencia, para establecer el carácter obligatorio o potestativo de la valoración social complementaria, la determinación del grado de discapacidad realizada por el profesional médico en base al historial y la observación del solicitante.

Dado el carácter técnico de la citada baremación, y al carecer esta Institución de medios propios para su evaluación desde una perspectiva sanitaria, se consideran inicialmente válidos los elaborados por los servicios técnicos de la Administración. En este sentido, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional han reiterado el evidente valor y legitimidad de los órganos de la Administración, en tanto en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de sus conocimientos especializados, destacando la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/1995, de 6 de febrero, que se ha pronunciado en favor de la legitimidad del respeto a lo que se ha llamado "discrecionalidad técnica" de los órganos de la Administración, en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados, requeridos por la naturaleza de la actividad desplegada por el órgano administrativo, y a favor de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación.

Por tanto, para que resultase obligatoria la valoración por parte de la

trabajadora social sería necesario conseguir una baremación del grado de discapacidad "sanitaria" por encima del 25 por ciento para lo que únicamente se puede acudir al Recurso administrativo, efectivamente interpuesto el 4 de junio de 2018, que según respuesta de la Administración fue tramitado en Junta de Valoración de fecha 8 de junio de 2018 y se encuentra - a fecha de la respuesta- pendiente de notificación.

En caso de no estar conforme con el resultado de dicho Recurso queda abierta la vía de Recurso ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón ya que, son los jueces y tribunales los que mediante sentencias pueden reconocer un derecho, declarar nulos o anular los actos administrativos, o exigir que se dicte una resolución en un determinado sentido.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la *Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón*, he resuelto efectuar al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón la siguiente SUGERENCIA:

ÚNICA.- Que ponga todos los medios materiales y personales a su alcance para que la resolución de los expedientes del grado de discapacidad se produzca dentro del plazo legal de tres meses. Las posibles excepciones habrán de estar debidamente justificadas u obedecer a causas de fuerza mayor o no imputables al funcionamiento de los equipos de valoración.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 19 de septiembre de 2018

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

ÁNGEL DOLADO PÉREZ