

JOSÉ FRANCISCO BLASCO LAHOZ

*Catedrático de Escuela Universitaria. Derecho del Trabajo y
de la Seguridad Social. Universitat de València*

Extracto:

EL Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, se publicó con el objetivo de actualizar el procedimiento para la determinación del grado de minusvalía exigible como requisito necesario para poder acceder a distintas prestaciones de carácter asistencial, que hasta entonces estaba regulado por la «histórica» Orden de 8 de marzo de 1984. Así, con la nueva norma reglamentaria se aprueban los baremos aplicables, se determinan las competencias de las Comunidades Autónomas y del IMSERSO, se establecen los órganos técnicos competentes para la emisión de dictámenes técnico-facultativos (en el ámbito del IMSERSO, los Equipos de Valoración y Orientación, posteriormente regulados por la reciente Orden de 2 de noviembre de 2000) y se concreta el procedimiento administrativo para valorar las situaciones de minusvalía inicialmente o en los supuestos de revisión del grado de la misma. En definitiva, este trabajo pretende revisar y ordenar el contenido de las nuevas normas aplicables al citado procedimiento.

Sumario:

- I. Los precedentes: la Orden de 8 de marzo de 1984.
- II. Los criterios aplicables en la determinación del grado de minusvalía: los baremos del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre.
 1. El Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre.
 2. Los criterios aplicables a la calificación y determinación del grado de minusvalía.
 - 2.1. Los grados de minusvalía.
 - 2.2. La valoración de los grados de minusvalía: los baremos del Real Decreto 1971/1999.
 - 2.2.1. La valoración de la discapacidad.
 - 2.2.2. La determinación de la discapacidad originada por deficiencias permanentes.
 - 2.2.3. La valoración de los factores sociales complementarios.
 - 2.2.4. La evaluación de las situaciones específicas de minusvalía por necesidad del concurso de otra persona.
- III. El procedimiento para la determinación del grado de minusvalía o enfermedad crónica.
 1. Órganos competentes.
 - 1.1. Competencia material y territorial.
 - 1.2. Composición y funcionamiento de los órganos competentes.
 - 1.3. Funciones de los Equipos de Valoración y Orientación.
 2. El procedimiento para la determinación del grado de minusvalía o enfermedad crónica.
 - 2.1. Iniciación del procedimiento.
 - 2.2. Instrucción del procedimiento.
 - 2.3. Resolución del procedimiento.
- IV. El procedimiento de revisión del grado de minusvalía.
 1. Competencia.
 2. Procedimiento de revisión del grado de discapacidad.

I. LOS PRECEDENTES: LA ORDEN DE 8 DE MARZO DE 1984

La determinación del grado de minusvalía o de enfermedad crónica o, lo que es lo mismo, la valoración de los factores no laborales, individuales y sociales¹, de la situación de dependencia, así como del concurso de otra persona se realizaba mediante la aplicación de los baremos contenidos en los **Anexos I y III de la Orden de 8 de marzo de 1984, por la que se regula la determinación del grado de minusvalía y valoración de las diferentes situaciones exigidas para ser beneficiario de las prestaciones y subsidios previstos en el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero** ².

Esta disposición reglamentaria realizaba una exhaustiva y pormenorizada enumeración de discapacidades, factores sociales complementarios y situaciones de necesidad de tercera persona y establecía las siguientes líneas generales para la determinación de la existencia o no de minusvalía ³:

- 1.ª El grado de minusvalía (a partir de un 33%) se determinaba mediante la valoración tanto de la discapacidad física o sensorial del interesado, como de los factores sociales complementarios que le afectasen.
- 2.ª La valoración de las discapacidades se realizaba mediante la aplicación de las «Tablas de evaluación del menoscabo permanente», incluidas en el **apartado A del Anexo I de la Orden de 8 de marzo de 1984**, en el que se establecían 13 tablas de discapacidades (extremidades y columna, nervios espinales periféricos, etc.).

¹ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. «Una norma de envergadura: la Ley de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Diciembre 1990 (I)», *Relaciones Laborales*, núm. 4, 1991, pág. 63.

² Sobre la aplicación a las pensiones de invalidez no contributivas de estos baremos en virtud de la **disposición adicional 2ª del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo**, *vid.* las **STSJ de Castilla-La Mancha de 18 de mayo de 1994** (AS. 1831), **STSJ de Cataluña de 7 de septiembre de 1995** (AS. 3516), **STSJ de Cataluña de 18 de septiembre de 1995** (AS. 3554), **STSJ de Andalucía/Málaga de 29 de septiembre de 1997** (AS. 3640), **STSJ de Asturias de 24 de octubre de 1997** (AS. 3424), **STSJ de Canarias/Las Palmas de 30 de enero de 1998** (AS. 688), **STSJ de Andalucía/Granada de 17 de junio de 1998** (AS. 3246), y **STSJ de Cantabria de 21 de septiembre de 1999** (AS. 3582).

³ BLASCO LAHOZ, J. F., *La protección asistencial en la Seguridad Social: la Ley de prestaciones no contributivas*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1992, págs. 111-112.

- 3.^a Los factores sociales complementarios se valoraban mediante el baremo contenido en el **apartado B del Anexo I de la Orden de 8 de marzo de 1984**; siendo estos factores complementarios los aspectos de carácter social (edad, entorno familiar, situación laboral y profesional, niveles educativos y culturales, y situación del entorno habitual del minusválido) que intervinieran en la conformación de la minusvalía bajo una visión globalizada del sujeto en la que se ponen de manifiesto las desventajas que le supone la relación con el medio social en el que se desarrollara.
- 4.^a Para la determinación del grado de minusvalía final, el porcentaje obtenido en la valoración de las discapacidades se modificaría con la suma de la puntuación obtenida en el baremo de factores sociales complementarios, sin que ésta pudiera sobrepasar, en ningún caso, los 15 puntos, y siempre que aquel porcentaje no fuera inferior al 25 por 100.
- 5.^a Por último, la determinación de la necesidad de tercera persona se realizaba a través de la aplicación del baremo establecido en el **Anexo III de la Orden de 8 de marzo de 1984**, siempre que el interesado obtuviera en su valoración un mínimo de 15 puntos ⁴.

II. LOS CRITERIOS APLICABLES EN LA DETERMINACIÓN DEL GRADO DE MINUSVALÍA: LOS BAREMOS DEL REAL DECRETO 1971/1999, DE 23 DE DICIEMBRE

1. El Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre.

En la actualidad, la determinación del grado de minusvalía se realiza conforme a lo previsto en el **Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía** (desarrollado por la **Orden de 2 de noviembre de 2000, 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 derogó expresamente la precedente **Orden de 8 de marzo de 1984** ⁵.

⁴ En el supuesto de la pensión no contributiva de invalidez, además, era necesario que de la aplicación del **Anexo I de la Orden de 8 de marzo de 1984** hubiera resultado que el sujeto estaba afectado por una minusvalía o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 75 por 100 (GALLEGO MORALES, A. , en su comentario al **art. 148 de la Ley General de la Seguridad Social**, en AA. VV. (dir: J. L. MONEREO), *Comentario a la Ley General de la Seguridad Social*, vol. II, ed. Comares, Granada, 1999, pág. 1.426).

⁵ La **disposición derogatoria única del Real Decreto 1971/1999** deroga junto a la **Orden de 8 de marzo de 1984** (excepto para la revisión del subsidio de garantía de ingresos mínimos y el subsidio por ayuda de tercera persona) las siguientes disposiciones: **artículos 1 y 8 de la Orden de 24 de noviembre de 1971, por la que se dictan normas de aplicación y desarrollo del Decreto 2531/1970, de 20 de agosto, en materia de reconocimiento de la condición de minusválido; Real Decreto 1723/1981, de 24 de julio, sobre reconocimiento, declaración y calificación de las condiciones de subnormal y minusválido; Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 5 de enero de 1982, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo del Real Decreto 1723/1981, de 24 de julio, sobre reconocimiento, declaración y calificación de las condiciones de subnormal y minusválido.**

Esta disposición reglamentaria aprueba los nuevos baremos aplicables, determina las competencias de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas y del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) en dicha materia, establece los órganos técnicos competentes para la emisión de dictámenes técnico-facultativos y concreta el procedimiento administrativo para valorar las situaciones de minusvalía y su calificación en grados, en orden al reconocimiento, inicialmente o en los supuestos de revisión de dicho grado.

Con la finalidad de que la valoración y calificación del grado de minusvalía que afecte a la persona sea uniforme en todo el territorio del Estado, garantizando con ello la igualdad de condiciones para el acceso del ciudadano a los beneficios, derechos económicos y servicios que los organismos públicos otorguen, el **Real Decreto 1971/1999** declara la intención de cumplir los siguientes objetivos (**art. 1**):

- a) La regulación del reconocimiento de grado de minusvalía.
- b) El establecimiento de los nuevos baremos aplicables.
- c) La determinación de los órganos competentes para realizar dicho reconocimiento y el procedimiento a seguir.

En el sentido de tales objetivos, su **artículo 5.5** establece que, a los efectos de garantizar la uniformidad en los criterios de aplicación de los baremos en todo el territorio del Estado, deberá crearse una Comisión estatal, integrada por representantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas a quienes hubieran sido transferidas las funciones en materia de valoración de situaciones de minusvalía y calificación de su grado.

2. Los criterios aplicables a la calificación y determinación del grado de minusvalía.

El **Real Decreto 1971/1999** establece las siguientes normas para la calificación y determinación del grado de minusvalía:

2.1. Los grados de minusvalía.

1.^a Las situaciones de minusvalía se calificarán en grado según el alcance de las mismas (**art. 3**).

En consecuencia, se establecen los siguientes grados de discapacidad (**Capítulo I del apartado A del Anexo I del Real Decreto 1971/1999**):

a) Grado 1: discapacidad nula.

Los síntomas, signos o secuelas, de existir, son mínimos y no justifican una disminución de la vida diaria.

b) Grado 2: discapacidad leve.

Los síntomas, signos o secuelas existen y justifican alguna dificultad para llevar a cabo las actividades de la vida diaria, pero son compatibles con la práctica totalidad de las mismas.

c) Grado 3: discapacidad total.

Los síntomas, signos o secuelas causan una disminución importante o imposibilidad de la capacidad de la persona para realizar algunas de las actividades de la vida diaria, siendo independiente en las actividades de autocuidado.

d) Grado 4: discapacidad grave.

Los síntomas, signos o secuelas causan una disminución importante o imposibilidad de la capacidad de la persona para realizar la mayoría de las actividades de vida diaria, pudiendo estar afectada alguna de las actividades de autocuidado.

e) Grado 5: discapacidad muy grave.

Los síntomas, signos o secuelas imposibilitan la realización de las actividades de autocuidado.

2.2. La valoración de los grados de minusvalía: los baremos del Real Decreto 1971/1999.

2.2.1. La valoración de la discapacidad.

La calificación del grado de minusvalía responderá a criterios técnicos unificados y fijados mediante los baremos descritos en el **Anexo I del Real Decreto 1971/1999**, que establecen criterios para la evaluación de las consecuencias de la enfermedad de acuerdo con el modelo propuesto por la «Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías» de la Organización Mundial de la Salud, que define la discapacidad como «la restricción o ausencia de la capacidad para realizar una actividad, en la forma o dentro del margen que se considera normal para el ser humano».

De manera que serán objeto de valoración las discapacidades que presente la persona y, en su caso, los factores sociales complementarios (entre otros, el entorno familiar, la situación laboral, educativa y cultural, y otras situaciones del entorno habitual de la persona con discapacidad que dificulten su integración social) (**arts. 4.1 y 5.2**).

La valoración de la capacidad, que supondrá que el grado de minusvalía se exprese en porcentaje (**art. 4.1**), se realizará mediante la aplicación de los baremos recogidos en el **apartado A del Anexo I del Real Decreto 1971/1999 (art. 5.1)**, que consta de 16 capítulos (normas generales; sistema musculoesquelético; sistema nervioso; aparato respiratorio; sistema cardiovascular; sistema hematopoyético; aparato digestivo; aparato genitourinario; sistema endocrino; piel y anejos; neoplasias; aparato visual; oído, garganta y estructuras relacionadas; lenguaje; retraso mental; enfermedad mental) y de una «tabla de valores combinados».

En este **apartado A**, en primer lugar, se fijan las pautas para la determinación de la discapacidad originada por deficiencias permanentes de los distintos órganos, aparatos o sistemas.

En segundo lugar, se utiliza como criterio fundamental para la elaboración de los baremos la «severidad de las limitaciones» para las actividades.

Por último, en tercer lugar se establecen las normas de carácter general para proceder a la determinación de la discapacidad originada por «deficiencias permanentes», entendidas éstas como «aquellas alteraciones orgánicas o funcionales no recuperables, es decir, sin posibilidad razonable de restitución o mejoría de la estructura o de la función del órgano afectado».

2.2.2. La determinación de la discapacidad originada por deficiencias permanentes.

El **Capítulo I del apartado A del Anexo I del Real Decreto 1971/1999**, titulado «Normas generales», establece las reglas para proceder a la determinación de la discapacidad originada por deficiencias permanentes:

- a) El proceso patológico que ha dado origen a la deficiencia, bien sea congénito o adquirido, debe cumplir las siguientes condiciones: haber sido previamente diagnosticado por los organismos competentes; han de haberse aplicado las medidas terapéuticas indicadas; y debe estar documentado.
- b) El diagnóstico de la enfermedad no es un criterio de valoración en sí mismo, pues la valoración de la discapacidad se basará en la severidad de las consecuencias de la enfermedad, cualquiera que sea.
- c) En las normas de aplicación concretas de cada deficiencia o discapacidad de cada uno de los aparatos o sistemas se fijarán el tiempo mínimo que ha de transcurrir entre el diagnóstico y el inicio del tratamiento y el acto de la valoración, siendo este período de espera imprescindible para que la deficiencia pueda considerarse instaurada y su duración depende del proceso patológico de que se trate.
- d) Las deficiencias permanentes de los distintos órganos o sistemas se evaluarán, siempre que sea posible, mediante parámetros objetivos; si bien, las pautas de valoración no se

fundamentarán en el alcance de la deficiencia sino en sus efectos sobre la capacidad para llevar a cabo las actividades de la vida diaria, es decir, en el grado de discapacidad que ha originado la deficiencia.

- e) A los efectos de la valoración de la discapacidad se entenderá por «actividades de la vida diaria» aquellas que son comunes a todos los ciudadanos ⁶.
- f) Por último, la asignación final del porcentaje de discapacidad se realizará tomando como referencia los diferentes grados de discapacidad existentes y las actividades de vida diaria; estableciéndose, en consecuencia, las siguientes cinco categorías o clases de deficiencias ⁷:

1. Clase I. Deficiencias permanentes que han sido diagnosticadas, tratadas adecuadamente y demostradas mediante parámetros objetivos (datos analíticos, radiográficos, etc.), pero que no producen discapacidad.

En esta clase su calificación es «0 por 100».

2. Clase II. Deficiencias permanentes que originan una discapacidad leve.

A ésta le corresponde un porcentaje comprendido entre el «1 por 100» y el «24 por 100».

3. Clase III. Deficiencias permanentes que originan una discapacidad moderada.

Su porcentaje queda comprendido entre el «25 por 100» y el «49 por 100».

4. Clase IV. Deficiencias permanentes que producen una discapacidad grave.

A esta clase le corresponde un porcentaje comprendido entre el «50 por 100» y el «70 por 100».

5. Clase V. Deficiencias permanentes severas que originan una discapacidad muy grave.

En este caso, se le asigna un porcentaje del «75 por 100», que supone, además, la dependencia de otras personas para realizar las actividades más esenciales de la vida diaria.

⁶ En este caso se admite la definición propuesta por la «Asociación Médica Americana» en 1994: «actividades de autocuidado, como vestirse, aseo e higiene personal; comunicación; actividad física intrínseca, como levantarse, vestirse o reclinarse, y funcional, como llevar, elevar o empujar; función sensorial, como oír o ver; funciones manuales, como agarrar, sujetar o apretar; capacidad para utilizar medios de transporte; función sexual; sueño; y actividades sociales y de ocio».

⁷ Si coexistieran dos o más deficiencias en una misma persona, podrán combinarse los porcentajes, utilizando para ello la «tabla de valores combinados», puesto que se considera que las consecuencias de esas deficiencias pueden potenciarse, produciendo una mayor interferencia en la realización de las actividades de vida diaria, y por tanto, un grado de discapacidad superior al que origina cada una de ellas por separado.

2.2.3. La valoración de los factores sociales complementarios.

La valoración de los factores sociales complementarios se realiza mediante la aplicación del baremo establecido en el **apartado B del Anexo I del Real Decreto 1971/1999**.

El citado baremo se compone de los siguientes factores:

- a) Factor familiar: problemas graves de los miembros de la familia; ausencia de miembros responsables de la unidad familiar; relaciones intrafamiliares que dificulten la integración del minusválido; y otras situaciones (situaciones generales marginales, bajo nivel cultural, etc.).
- b) Factor económico, que se valorará teniendo en cuenta el salario mínimo interprofesional, conforme a los siguientes criterios:
 - Suma de la totalidad de ingresos familiares.
 - Resta de los gastos de vivienda, gastos extraordinarios de carácter prolongado (educativos, sanitarios, etc.) y otros gastos.
 - El resultado se dividirá entre el número de miembros que componen la unidad familiar.
 - Se aplicará la puntuación prevista en el baremo, con un máximo de 4 puntos.
- c) Factor laboral: se valorará según la edad y las distintas situaciones en relación con el empleo.
- d) Factor cultural: incluye las situaciones culturales deprimida, inferior, primaria sin compensar en postescolaridad y ordinaria.
- e) Factor entorno: carencia o dificultad de acceso a recursos sanitarios, de rehabilitación, educativos, culturales, etc., y dificultades en vivienda y/o barreras arquitectónicas y/o de comunicación, vivienda, etc., y problemas de rechazo social.

En el momento de determinar el grado de minusvalía, 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, sin que ésta pueda sobrepasar los 15 puntos, y siendo el porcentaje mínimo de valoración de la discapacidad sobre el que podrá aplicar el baremo de factores sociales complementarios no inferior al 25 por 100 (**art. 5.3**).

2.2.4. La evaluación de las situaciones específicas de minusvalía por necesidad del concurso de otra persona.

La evaluación de las situaciones específicas de minusvalía que se establecen en los **artículos 148** (pensión no contributiva de invalidez) y **186** (asignación económica por hijo a cargo) **de la Ley General de la Seguridad Social y 25 del Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se establece y regula el sistema de prestaciones previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de las personas con minusvalía** (subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte), para tener derecho a un complemento por necesitar el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida se realizará mediante la aplicación, respectivamente, de los baremos recogidos en los **Anexos II y III del Real Decreto 1971/1999 (art. 5.4 del Real Decreto 1971/1999)**.

En ambos supuestos, la existencia de la necesidad del concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida se considerará siempre que por aplicación del correspondiente baremo se obtuviera un mínimo de 15 puntos [**art. 5.4 a) del RD 1971/1999**].

2.2.4.1. Baremo aplicable a la pensión no contributiva de invalidez y las asignaciones económicas por hijo a cargo.

El baremo para determinar la necesidad de asistencia de tercera persona contenido en el **Anexo II del Real Decreto 1971/1999** incluye los siguientes apartados:

- a) Desplazamiento: confinado en cama; confinado en silla de ruedas; usuario de silla de ruedas; anda pero no puede ponerse en pie o sentarse sin ayuda; y anda pero necesita que le guíen o ayuda de otra persona.
- b) Cuida de sí mismo: cama (acostarse, levantarse, cambios posturales, manejo de la ropa de cama); vestido (ponerse/quitar prendas de la mitad superior del cuerpo, ponerse/quitar prendas de la mitad inferior del cuerpo, ponerse/quitar calzado, abrochar botones y corchetes, correr cremalleras); higiene personal (bañarse o ducharse, hacer uso del retrete, lavarse la mitad superior del cuerpo, lavarse la mitad inferior del cuerpo, otras actividades de higiene personal); alimentación (sujetar y manejar cubiertos y otros utensilios, sujetar y manejar jarras y vasos, servirse y cortar carne, untar mantequilla, etc.).
- c) Comunicación: obtener ayuda en una urgencia; contestar llamadas a la puerta; usar el teléfono.
- d) Otras actividades dentro de la casa: seguridad y acceso; manejar pestillos, llaves, cerrojos, abrir y cerrar puertas y ventanas; manejar dispositivos domésticos (grifos, enchufes, interruptores); manejar objetos tales como radios, libros, periódicos, etc.

- e) Cuidados especiales: dependencia de aparatos especiales que requieran la ayuda de otra persona para su utilización (dializador, oxígeno, alimentación por sonda, etc.); necesidad de precauciones especiales (hemorragias, crisis epilépticas, pérdidas de conciencia, dependencia de otra persona para la colocación de prótesis, órtesis, etc.).
- f) Adaptación personal y social: convivencia (incapacidad total o grave dificultad para mantener relaciones interpersonales incluso con los más próximos, hábitos inaceptables socialmente o conductas agresivas y dificultades para mantener relaciones con amigos, vecinos y compañeros, conductas inadaptadas, molestas o irritantes); autoprotección (necesidad de una protección absoluta y un cuidado constante para no sufrir daños debido a la incapacidad de eludir riesgos, precisa una disponibilidad continua y una supervisión intermitente en ambientes controlados); conducta social (total incapacidad o grave dificultad intelectual para conocer, asumir o cumplir las normas habituales de vivencia y los usos y costumbres corrientes en su entorno, presenta un grado limitado en el conocimiento de las normas y usos, pero no es responsable ni se vale por sí mismo, capacidad de adaptarse a normas especiales adecuadas a situaciones y ambientes de carácter restringido); autosuficiencia psíquica (incapacidad total o grave dificultad intelectual para organizarse la rutina cotidiana y hacer frente a situaciones o problemas no habituales, incapacidad para hacer frente a situaciones o problemas no habituales).

2.2.4.2. Baremo aplicable al subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte.

En el supuesto del «subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte», la relación exigida entre el grado de minusvalía y la determinación de la existencia de dificultades de movilidad para utilizar transportes colectivos se fijará por aplicación del baremo recogido en el **Anexo III del Real Decreto 1971/1999**.

Este baremo distingue tres situaciones de dificultades de movilidad:

- Usuario o confinado en silla de ruedas.
- Dependencia absoluta de dos bastones para deambular.
- Posibilidad de deambular, pero presentando conductas agresivas o molestas de difícil control a causa de graves deficiencias intelectuales que dificultan la utilización de medios normalizados de transporte.

De forma que se considerará la existencia de la dificultad de movilidad cuando el beneficiario se encuentre en alguna de las tres situaciones anteriores, o no estándolo cuando obtenga un mínimo de 7 puntos por encontrarse en algunas de las situaciones siguientes:

- Deambulación en un terreno llano.

- Deambulación en un terreno con obstáculos.
- Subir o bajar un tramo de escaleras.
- Sobrepasar un escalón de 40 centímetros.
- Sostenerse en pie en una plataforma de un medio normalizado de transporte.

III. EL PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DEL GRADO DE MINUSVALÍA O ENFERMEDAD CRÓNICA

1. Órganos competentes.

1.1. Competencia material y territorial.

El procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía es competencia de los órganos técnicos competentes dependientes de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas a quienes hubieran sido transferidas las funciones en materia de calificación del grado de discapacidad y minusvalía y de los Equipos de Valoración y Orientación (EVO) del IMSERSO en su ámbito competencial ⁸ (**art. 6.1 del RD 1971/1999**).

Así, en el ámbito del IMSERSO serán competentes las Direcciones Provinciales de Ceuta y Melilla; y si el interesado residiese en el extranjero, la competencia para el ejercicio de aquellas funciones corresponde a la Dirección Provincial del IMSERSO de las citadas provincias en las que el interesado acreditase el último domicilio habitual (**arts. 7 del RD 1.971/1999 y 2 de la Orden de 2 de noviembre de 2000**).

En definitiva, las competencias de los citados órganos serán las siguientes (**art. 6.1 del RD 1971/1999**):

- 1.^a El reconocimiento del grado de minusvalía.

⁸ Las competencias atribuidas al IMSERSO en el ámbito del reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía se ejercerán con arreglo a los principios generales y disposiciones de común aplicación contenidas en la **Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**, la **Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992**, y el **Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado** (**arts. 6. 2 del RD 1971/1999 y 1.1 de la Orden de 2 de noviembre de 2000**).

- 2.^a El reconocimiento de la necesidad de concurso de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida diaria, y la dificultad para utilizar transportes públicos colectivos, a efectos de las prestaciones, servicios o beneficios públicos establecidos.
- 3.^a Otras funciones referentes al diagnóstico, valoración y orientación de situaciones de minusvalía atribuidas o que puedan atribuirse por la legislación, tanto estatal como autonómica.

Por último, es preciso resaltar que los empleados públicos que en razón de la tramitación del expediente de reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía conozcan el historial clínico del interesado estarán obligados a mantener la confidencialidad del mismo (**art. 5.3. b) 4 de la Orden de 2 de noviembre de 2000**).

1.2. Composición y funcionamiento de los órganos competentes.

Los EVO estarán compuestos, como mínimo, por médico, psicólogo y trabajador social, pudiendo incorporarse a los mismos, en determinados casos y a criterio de la Dirección del Centro Base, otros profesionales (**arts. 8.1 del RD 1971/1999 y 3.2 de la Orden de 2 de noviembre de 2000**).

Estos órganos funcionarán conforme a criterios interdisciplinarios (**art. 8.1 del RD 1971/1999**) y en base a las siguientes normas ⁹ (**art. 3.2 de la Orden de 2 de noviembre de 2000**):

- 1.^a La coordinación de las actuaciones del EVO será realizada por la Dirección del Centro Base o la persona que se encuentre en el ejercicio de las funciones de dirección.
- 2.^a El EVO habrá de reunirse en Junta para la emisión de dictámenes técnicos facultativos.

La Junta de Valoración estará compuesta por el presidente, secretario y todos los miembros del EVO que hayan intervenido en la valoración, ostentando la presidencia la Dirección del Centro Base.

- 3.^a En los casos de ausencia, vacante o enfermedad de los vocales titulares, la Dirección del Centro Base podrá sustituirlos por profesionales de la misma titulación.

⁹ Siempre teniendo en cuenta que con carácter general el régimen de funcionamiento de los EVO será el establecido en el **Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (arts. 8.3 del RD 1971/1999 y 3.2 de la Orden de 2 de noviembre de 2000)**.

1.3. Funciones de los Equipos de Valoración y Orientación.

Los EVO (y los órganos técnicos competentes dependientes de las Comunidades Autónomas) tienen las siguientes funciones (**arts. 8 del RD 1971/1999 y 3.1 de la Orden de 2 de noviembre de 2000**):

1. Efectuar la valoración de las situaciones de minusvalía.
2. Emitir dictámenes técnico-facultativos relativos a las siguientes materias:
 - Calificación del grado de minusvalía, revisión del mismo por agravación, mejoría o error de diagnóstico.
 - Determinación del plazo a partir del cual se podrá instar la revisión del grado de minusvalías.
 - Grado de minusvalía y valoración de las diferentes situaciones exigidas para tener derecho a las prestaciones sociales y económicas previstas en el **Real Decreto 383/1984**.
 - Grado de minusvalía y necesidad de concurso de otra persona, a efectos de las prestaciones de invalidez en su modalidad no contributiva y protección familiar por hijo a cargo minusválido, reguladas en la **LGSS**.

Los dictámenes técnico-facultativos se formularán de acuerdo con modelos normalizados e incluirán de forma obligatoria los siguientes datos (**art. 4.1 de la Orden de 2 de noviembre de 2000**):

- Deficiencias del estado físico y/o psicológico del interesado.
- Especificación de las causas determinantes de las mismas.
- Especificación del grado de discapacidad derivado de las deficiencias recogidas.
- Valoración de su situación personal y de su entorno socio-familiar (factores sociales complementarios).
- Calificación del grado de minusvalía, valorando los distintos aspectos recogidos en los tres primeros supuestos, de conformidad con los contenidos del baremo establecido en el **Anexo I del Real Decreto 1971/1999**; informe que podrá formularse con carácter definitivo o temporal según previsión del EVO sobre la posible mejoría del afectado.
- En su caso, las puntuaciones de los baremos para determinar la necesidad de concurso de otra persona y la existencia de dificultades de movilidad para utilizar transportes públicos colectivos.

3. Prestar asistencia técnica y asesoramiento en los procedimientos contenciosos en los que sea parte el IMSERSO en el ámbito de su competencias, a requerimiento de la Dirección Provincial correspondiente.
4. Otras funciones que legal o reglamentariamente serán atribuidas por la normativa reguladora para el establecimiento de determinadas prestaciones y servicios.

2. El procedimiento para la determinación del grado de minusvalía o enfermedad crónica.

2.1. Iniciación del procedimiento.

El procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía se iniciará a instancia del interesado, representante legal o guardador de hecho (**art. 5.1 de la Orden de 2 de noviembre de 2000**).

La solicitud de reconocimiento del grado de minusvalía deberá formularse en el modelo normalizado previsto en el **Anexo de la Orden de 2 de noviembre de 2000**; pudiendo los interesados precisar o completar los datos del modelo, acompañando los documentos que estimen oportunos, que deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano administrativo competente ¹⁰ [**art. 5.1 b) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**].

A estas solicitudes deberá acompañarse preceptivamente, original y copia, para su compulsión, de los siguientes documentos ¹¹ [**art. 5.1 d) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**]:

- Informes médicos y/o psicológicos que avalen las deficiencias alegadas.
- Documento nacional de identidad del interesado y representante legal o guardador de hecho, si el interesado es español, o documento acreditativo (tarjeta de residente) en caso de extranjero.

Por último, tal y como indica el **artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre**, en la redacción dada por la **Ley 4/1999, de 13 de enero**, cuando falte cualquiera de los datos o documentos preceptivos arriba enumerados se requerirá al interesado para que subsane la omisión en el plazo de 10 días, teniéndose por desistido de su petición si no lo hiciera [**art. 5.1 e) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**].

¹⁰ En cualquier caso, las solicitudes deberán contener como mínimo los datos previstos en la **Ley 30/1992, de 26 de noviembre [art. 5.1 c) de la Orden de 2 de noviembre de 2000]**.

¹¹ Esta condición no será necesaria en relación de los documentos que ya obren en poder de la entidad gestora [**art. 5.1 d) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**].

2.2. Instrucción del procedimiento.

El procedimiento para la valoración y calificación de las situaciones de minusvalía en orden al reconocimiento de grado estará sometido al principio de celeridad y se impulsarán de oficio cuantas actuaciones resulten necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales los órganos competentes deban dictar la resolución **[art. 5.2 y 3 a) de la Orden de 2 de noviembre de 2000]**.

La instrucción de este procedimiento requiere de los siguientes actos e informes preceptivos **[art. 5.3 b) de la Orden de 2 de noviembre de 2000]**:

1. Una vez recibida en forma la solicitud, los organismos competentes realizarán la citación para reconocimiento, es decir, notificarán al interesado, en el plazo de los 10 días siguientes, el día, la hora y la dirección del Centro o dependencia en que hubieran de realizarse los reconocimientos y pruebas pertinentes.
2. En la valoración de las situaciones de minusvalía y la calificación de su grado los órganos técnicos competentes podrán efectuar cuantas informaciones, reconocimientos o pruebas juzguen necesarios y recabar de profesionales del propio Centro Base o de otros servicios ajenos y organismos ¹² los informes médicos, psicológicos o sociales pertinentes para la formulación de los dictámenes ¹³ **[arts. 9.1 y 2 del RD 1971/1999 y 5.3 b) 2 de la Orden de 2 de noviembre de 2000]**.

A continuación, el órgano técnico competente deberá emitir y elevar al órgano superior el dictamen-propuesta que deberá contener necesariamente los siguientes datos **[arts. 9.3 del RD 1971/1999 y 5.3 b) 3 de la Orden de 2 de noviembre de 2000]**:

1. Diagnóstico.
2. Tipo y grado de minusvalía.

¹² Los miembros de los EVO de los Centros Base están facultados para, con la autorización de la Dirección Provincial del IMSERSO, recabar directamente la realización de los informes y pruebas necesarios **[art. 5.3 b) 2.2 de la Orden de 2 de noviembre de 2000]**.

¹³ En aquellos supuestos en los que las especiales circunstancias de los interesados así lo aconsejaran, el órgano técnico competente podrá formular su dictamen-propuesta en virtud de los informes médicos, psicológicos o, en su caso, sociales emitidos por profesionales autorizados **(art. 9.4 del RD 1971/1999)**. En tal sentido, el **artículo 5.3 b) 2.1 de la Orden de 2 de noviembre de 2000** establece que cuando las características clínicas del interesado lo aconsejen o resulte imposible o insuficiente la aportación de informes médicos y/o psicológicos, la Dirección Provincial del IMSERSO podrá solicitar otros informes y la práctica de las pruebas y exploraciones complementarias por parte de Centros e Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social o de Centros Sanitarios Privados; quedando la citada entidad gestora autorizada para suscribir con dichos centros e instituciones los términos y condiciones en que hubieran de realizarse los informes, pruebas y exploraciones complementarias.

3. Puntuaciones de los baremos para determinar la necesidad del concurso por otra persona, en su caso.
4. También, en su caso, la existencia de dificultades de movilidad para utilizar transportes públicos colectivos.

2.3. Resolución del procedimiento.

Una vez cumplida la etapa arriba descrita del procedimiento, los responsables del órgano correspondiente de las Comunidades Autónomas a quienes hubieran sido transferidas las competencias en materia de valoración de situaciones de minusvalía y calificación de su grado o los Directores provinciales del IMSERSO, en el ámbito territorial de su competencia, deberán dictar resolución expresa y notificarla, con el siguiente contenido [**arts. 10.1 del RD 1971/1999 y 5.4 a) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**]:

1. Reconocimiento o no de grado de discapacidad o minusvalía.

En el caso de reconocimiento positivo de grado de discapacidad o minusvalía, aquél se entenderá producido en la fecha de la solicitud [**arts. 10.2 del RD 1971/1999 y 5.4 b) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**]; y deberá hacerse constar, en su caso, el plazo a partir del cual se podrá instar la revisión del mismo por agravamiento o mejoría [**art. 5.4 c) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**].

2. Puntuación obtenida en los baremos para determinar la necesidad del concurso de otra persona o dificultades de movilidad, si procediera.
3. Si se produjese resolución denegatoria de pensión de invalidez no contributiva por no cumplir el requisito relativo al grado de minusvalía o enfermedad crónica o no alcanzar la puntuación mínima del baremo determinante de la situación de dependencia y necesidad del concurso de otra persona, aquélla deberá advertir expresamente de la limitación temporal para formular la nueva solicitud o cuál es el plazo a partir del cual podrá instarse la revisión (**art. 10.3 del RD 1971/1999**).

Las citadas resoluciones deberán efectuarse en el plazo máximo de 3 meses, que se computará a partir de la fecha de la recepción de la solicitud en cualquiera de los registros establecidos al efecto, salvo que por el número de solicitudes formuladas o por otras circunstancias que expresamente se determinen no pueda cumplir el plazo, en cuyo caso podrá ampliarse por la Dirección General de la entidad gestora [**art. 5.4 d) y e) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**].

Además, el **artículo 1.2 de la Orden de 2 de noviembre de 2000** añade que el IMSERSO puede aplicar medios informáticos al trámite de los procedimientos en materia de reconocimiento del grado de minusvalía, adaptándolos de manera que se respeten los derechos reconocidos a los interesados.

Por último, cuando la resolución no se dicte en el plazo reglamentario la solicitud podrá entenderse desestimada ¹⁴ [**art. 5.4 f) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**]; y contra las resoluciones definitivas que sobre reconocimiento de grado de minusvalía se dicten por los organismos competentes, los interesados podrán interponer reclamación previa a la vía jurisdiccional social ante el órgano que dictó la resolución, la cual deberá ser resuelta en el plazo de 3 meses, entendiéndose en caso contrario denegada por silencio administrativo, quedando expedita la vía judicial ¹⁵ (**arts. 71 del Texto Refundido de Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, 12 del RD 1971/1999 y 7 de la Orden de 2 de noviembre de 2000**).

IV. EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DEL GRADO DE MINUSVALÍA

1. Competencia.

Tal y como hemos adelantado, el procedimiento de revisión es competencia de los órganos técnicos competentes dependientes de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas a quienes hubieran sido transferidas las funciones en materia de calificación del grado de discapacidad y minusvalía y de los EVO del IMSERSO en su ámbito competencial (**arts. 8.1 del RD 1971/1999 y 3.1 de la Orden de 2 de noviembre de 2000**).

2. Procedimiento de revisión del grado de discapacidad.

El **Real Decreto 1971/1999** establece diferentes normas para el procedimiento de revisión ¹⁶, en función de quién lo inicie o de cuál es la causa de la revisión.

¹⁴ En este supuesto el interesado podrá ejercitar los derechos que le confiere el **artículo 71 de la Ley de Procedimiento Laboral**, sin perjuicio de la obligación de resolver [**art. 5.4 f) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**].

¹⁵ Cuando en la reclamación previa presentada se discrepe de la resolución en aspectos que sean competencia del EVO y con independencia de las actuaciones procedentes para comprobar las alegaciones del reclamante, el escrito de reclamación se pasará a conocimiento e informe del referido EVO (**art. 7.2 de la Orden de 2 de noviembre de 2000**).

¹⁶ De cualquier manera, la instrucción del procedimiento de revisión se ajustará a las normas previstas para el reconocimiento de reconocimiento de grado de minusvalía (**art. 6.3 de la Orden de 2 de noviembre de 2000**).

Así, el procedimiento puede iniciarse a instancias del organismo gestor o del interesado (**art. 6.2 de la Orden de 2 de noviembre de 2000**). En el primer supuesto, el organismo gestor establecerá en la propuesta de calificación de minusvalía o enfermedad crónica inicial el plazo máximo en que deba efectuarse la primera revisión, cuando proceda en atención a las circunstancias concurrentes (agravación o mejoría); debiendo indicarse, en cada una de las revisiones que se realicen, la fecha de la siguiente revisión [**art. 8.2 b) del RD 1971/1999**].

En segundo lugar, el interesado puede solicitar la primera revisión del grado una vez hubieran transcurrido 2 años desde la fecha en que se hubiese reconocido dicho grado, siempre y cuando la solicitud de revisión no derivara de variación de los factores sensoriales o sociales valorados acreditada y suficientemente ¹⁷, situación en la que existe una flexibilización de los plazos ¹⁸.

En función de la causa que provoca la revisión, se distinguen las dos formas de producirse:

1. Cuando se prevea una mejoría razonable de las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento del grado de discapacidad o minusvalía, y en consecuencia éste tuviera carácter temporal, el organismo competente deberá fijar el plazo en que deba efectuarse dicha revisión [**art. 6.1 a) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**].
2. En el supuesto de reconocimiento permanente se podrá instar la revisión del grado por agravamiento o mejoría, siempre que, al menos, hubiera transcurrido un plazo mínimo de 2 años desde la fecha en que se dictó resolución [**art. 6.1 b) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**].

Si bien, de forma excepcional, este último plazo no deberá cumplirse en los casos en que se acredite suficientemente error de diagnóstico o cuando el EVO determine, mediante la documentación aportada, que se hubiesen producido cambios sustanciales en las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento del grado [**arts. 11.2 del RD 1971/1999 y 6.1 b) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**].

Por último, y en cualquier caso, el procedimiento de revisión de grado de minusvalía previamente reconocido finalizará necesariamente mediante resolución expresa (**art. 11.3 del RD 1971/1999**).

¹⁷ A la solicitud de revisión de parte deberán acompañarse cuantos informes médicos y/o psicológicos que puedan tener incidencia en orden a la revisión [**art. 6.2 c) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**].

¹⁸ GALLEGO MORALES, A. en su comentario al **artículo 148 de la LGSS**, recogido en AA. VV. (dir. J. L. MONEREO) *Comentario a la Ley...*, cit. pág. 1.427.

Dicha resolución deberá dictarse y notificarse en el plazo máximo de tres meses, que en el caso de revisión de oficio de computará desde la fecha de acuerdo de iniciación comunicada al interesado [**art. 6.4 a) de la Orden de 2 de noviembre de 2000**].

Si en la resolución se reconoce un determinado grado de minusvalía, deberá hacerse constar necesariamente el plazo a partir de cual se podrá instar la siguiente revisión del grado por agravación o mejoría ¹⁹.

¹⁹ Cuando no se dictase en la resolución el plazo para la siguiente revisión del grado por agravación o mejoría, aquélla se entenderá desestimada, pudiendo el interesado ejercer los derechos que le confiere el **artículo 71 de la Ley de Procedimiento Laboral [art. 6.4 c) de la Orden de 2 de noviembre de 2000]**.