



Resolución del Ararteko, de 26 de marzo de 2007, por la que se recomienda a la Diputación Foral de Bizkaia que deje sin efecto la declaración de caducidad y dicte resolución expresa en el procedimiento de revisión de la calificación de minusvalía

Antecedentes

1. La promotora de la queja, (...), fue calificada por orden foral (...), de (...), como minusválida en un porcentaje del 33%. Había sido intervenida quirúrgicamente y se le había practicado “laminectomía bilateral L4, laminectomía parcial L5, extirpación de apófisis articulares y facetas, discectomía con fijación intersomática mediante BAK”.

Posteriormente hubo un agravamiento de su estado que hizo necesaria una nueva intervención quirúrgica el 28 de agosto de 1999 y se le practicó una “artrodesis posterior L4-L5 instrumentalizada con Diapasón, aporte de injerto de cresta iliaca y BPC”

Estas disfunciones han aumentado el proceso degenerativo por apoyos anormales intervertebrales y sobrecargas. Por todo ello solicitó la revisión de su grado de minusvalía el (...) de 2002. La Diputación foral por orden foral (...), de (...), resolvió declarar la caducidad del procedimiento administrativo y el archivo de lo actuado. La compareciente presentó reclamación previa que fue desestimada por orden foral nº (...), de (...).

2. El (...) solicitó de nuevo la revisión de la minusvalía. En la solicitud presentó informes médicos y una sentencia del Juzgado de lo Social nº 6 de (...) en la que se declaraba que estaba afecta a una incapacidad permanente en grado de absoluta. Con fecha (...) recibió una carta certificada en la que se le solicitaba *“Informes que justificaran la variación de grado”*. Así mismo en dicha comunicación le informaban que *“La remisión de la documentación solicitada deberá realizarse en el plazo de 10 días, advirtiéndole que de no aportar la referida documentación en el plazo citado, se originará la paralización del expediente, y transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo, con el archivo de las actuaciones practicada (art. 92, Ley 30/1992 de 26 de noviembre)”*.

La Sra. (...) al recibir dicho escrito solicitó con fecha (...) una exploración médica y con fecha (...) reiteró su solicitud por escrito. Mediante orden foral nº



(...), de (...), la Diputación foral acordó la caducidad del expediente. La Sra. (...) al recibir la mencionada orden foral presentó queja ante esta institución.

3. Con el objeto de dar a esta queja el trámite oportuno el Ararteko solicitó información a la Diputación foral de Bizkaia sobre este expediente de revisión de la calificación de minusvalía. La Diputación foral en su respuesta señala que *“A la vista de los informes y teniendo en cuenta de nuevo que su valoración no iba a alcanzar el 33% anterior, se informó el (...) a la interesada de la no procedencia de la revisión salvo que aportase informes que justificasen dicha revisión, y que la no aportación de dichos informes conllevaría la caducidad del expediente de revisión, manteniéndose vigente el 33% inicial. Este expediente fue resuelto por caducidad el (...)”*. El Ararteko solicitó, posteriormente, nueva información con relación a la solicitud de examen médico y respecto al procedimiento de revisión que se había seguido, en concreto sobre la procedencia de la declaración de caducidad como forma de terminar el procedimiento. La Diputación foral de Bizkaia en su respuesta justificó la adecuación del procedimiento seguido. En primer lugar hace referencia al art. 9 del RD 1971/1999, de 23 de diciembre, que dice: *la valoración y calificación se efectuará previo examen del interesado por los órganos técnicos quienes podrán recabar de profesionales de otros organismos los informes pertinentes para la formulación de sus dictámenes. Así mismo cuando las especiales circunstancias de los interesados así lo aconsejen el órgano técnico podrá formular su dictamen en virtud de los informes técnicos emitidos por los profesionales autorizados*. En consecuencia, deducen que, del tenor literal, no se exige un examen médico y físico en las instancias del centro base por lo que el examen lo realizan a través de la documentación presentada, como se hizo en este caso. Señalan que un examen médico en las dependencias del centro base, no alteraría el resultado pero dilataría no sólo este procedimiento sino todos los pendientes de resolución, lo que sería en perjuicio de todos los administrados, e iría en contra del principio general establecido en el art. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Continúan diciendo que al comprobar que no se va a variar el grado ya declarado *“en virtud del principio de buena fe, este departamento en vez de emitir una resolución desestimatoria directamente, realiza la interpretación más favorable a favor de la interesada, y le requiere para la presentación de nuevos informes que justifiquen la modificación del grado declarado, no presentándose y considerándose trámite esencial para la resolución del procedimiento, y habiendo sido informada en todo momento de los plazos establecidos por la Ley 30/1992, en su artículo 92 cuyo transcurso sin la presentación de la*



documentación requerida supone la caducidad del procedimiento, se dicta orden foral en la que se procede a emitir la mencionada declaración de caducidad “. En su opinión, a través de la figura de la caducidad se da un nuevo plazo para que aporte la documentación que haría variar el grado en vez de dictar resolución desestimatoria, lo que es favorable para el administrado.

4. La compareciente formuló reclamación previa contra la mencionada orden foral nº (...), de (...), del Diputado de Acción social por la que se dispuso declarar la caducidad del procedimiento administrativo por la no aportación de los documentos que en su día se le requirieron (informes médicos o psicológicos que justifiquen una variación de grado o bien de aspectos no valorados anteriormente). Esta reclamación fue desestimada por la orden foral (...) por los motivos que resumimos a continuación. Por un lado, los documentos presentados con fecha (...) no justificaban la variación de grado y, por otro lado, los documentos solicitados se consideran “trámites indispensables” a los efectos del apartado segundo del art. 92 de la Ley 30/1992 para dictar la consiguiente resolución que se pronunciase sobre la concesión o denegación de un mayor grado de minusvalía. Esto es, consideran se han cumplido todas las exigencias legales para la declaración de caducidad del procedimiento con el consiguiente archivo de todas las actuaciones, por lo que procede desestimar la reclamación previa.

Consideraciones

1. El procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía es el previsto en el RD 1971/1999, de 23 de diciembre. La calificación del grado de minusvalía que realizan los órganos técnicos es independiente de las valoraciones técnicas efectuadas por otros organismos en el ejercicio de sus competencias públicas. Esta previsión ha sufrido una modificación en virtud del RD 1414/2006, de 1 de diciembre. En dicha normativa se establece que la resolución del INSS reconociendo la condición de pensionista por incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez es suficiente para acreditar el 33% de minusvalía. Un grado superior sigue requiriendo de certificado del órgano competente de la Comunidad Autónoma, como ocurre en este caso.

El procedimiento que se ha seguido en este expediente, que según la información recibida es el habitual, tiene dos elementos que, a nuestro juicio, no son rigurosos con el ordenamiento jurídico. Uno de ellos es que, en general, no se examine a la persona que solicita la revisión, ni tan siquiera, como en este caso, a pesar de que hubiere una petición expresa. Otro es que la forma de terminar el procedimiento



es la declaración de caducidad y el archivo de las actuaciones en vez de la resolución expresa.

2. En cuanto al examen médico, la normativa prevé en el art. 9 del RD 1971/1999:
“1.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. 2. Dichos órganos técnicos podrán recabar de profesionales de otros organismos los informes médicos, psicológicos o sociales pertinentes para la formulación de sus dictámenes. 3.El órgano técnico competente emitirá dictamen propuesta que deberá contener necesariamente el diagnóstico, tipo y grado de minusvalía y, en su caso, las puntuaciones de los baremos para determinar la necesidad del concurso de otra persona y la existencia de dificultades de movilidad para utilizar transportes públicos colectivos. 4. Cuando las especiales circunstancias de los interesados así lo aconsejen, el órgano técnico competente podrá formular su dictamen en virtud de los informes médicos, psicológicos o, en su caso, sociales emitidos por profesionales autorizados”

Es decir, el órgano técnico puede formular su dictamen en virtud de los informes médicos, psicológicos o, en su caso, sociales emitidos por profesionales autorizados, pero hace una salvedad: *“cuando las especiales circunstancias de los interesados así lo aconsejen”*. A nuestro juicio, la interpretación de este artículo implica un deber de examinar al interesado por los órganos técnicos competentes. La independencia de su valoración frente a otras valoraciones que prevé la normativa avala esta interpretación. Cuestión distinta es que, para evitar dilaciones que pueden causar en algunos casos perjuicios graves o por “especiales circunstancias de los interesados”, no siempre se haga así. Pero ello no puede ser la pauta general ya que no se comprendería la salvedad que plantea la normativa. A nuestro juicio sería conveniente que se establecieran criterios para valorar las especiales circunstancias de los interesados en aras de la seguridad jurídica. En este caso, la solicitante había presentado anteriormente una solicitud de revisión y expresamente había solicitado el examen médico. Además aportaba un reconocimiento judicial de que había sufrido un agravamiento (anteriormente sus dolencias habían sido calificadas como constitutivas de incapacidad permanente en grado de total, ahora, debido al agravamiento se calificaban en grado de absoluta) e informes médicos concluyentes en este sentido. Es decir, había hecho una solicitud expresa de examen médico y presentaba una solicitud fundada, motivos suficientes para haber sido objeto de un examen médico por el órgano competente. No obstante, ni fue objeto de ningún examen médico que valorara según los baremos vigentes la gravedad y empeoramiento de sus dolencias ni



recibió resolución fundada sobre los motivos por los que no se consideraba que había habido tal agravamiento.

Efectivamente, la resolución que hubiera de terminar el procedimiento debía de haber respondido a todas las cuestiones planteadas por la solicitante. En el art. 89 de la Ley 30/1992 se prevé que *“La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”*. En este caso, la resolución no tiene este contenido, lo que nos lleva al otro elemento al que antes hacíamos referencia y a una nueva consideración.

3. La Diputación foral termina el procedimiento de revisión con una resolución en la que declara la caducidad. Justifica esta manera de terminación en que, de conformidad con el art. 92 de la Ley 30/1992, con antelación, la Administración advierte a la Sra. (...) que si no presenta nuevos documentos en el plazo de tres meses, se produce la caducidad.

A nuestro juicio, para permitir que la persona aporte otros documentos en la tramitación del procedimiento existen otras previsiones que se ajustan más al procedimiento legalmente establecido. La caducidad está prevista para los procedimientos en los que se produzca su paralización por causa imputable a la persona. En este caso, en la propia solicitud presentó toda la documentación de la que disponía (informes médicos y resolución judicial) por lo que, cuando recibió la advertencia de la caducidad y el requerimiento de informes que justifiquen la variación de grado, al haber presentado ya todos los documentos de que disponía, se personó para solicitar un examen médico, puesto que, era lo único de más que en esas circunstancias podía presentar, lo que muestra que, por su parte, estaba intentando hacer todo lo procedente para acreditar la agravación que alegaba. Al no recibir respuesta y, por temor a la posible caducidad administrativa por el transcurso del plazo, de la que le habían advertido en la comunicación anterior, presentó de nuevo, el (...), otra solicitud para poder tener una cita con el responsable médico, que tampoco fue contestada.

Llama la atención el procedimiento que se sigue puesto que, cuando una persona hace una solicitud de revisión, su situación médica es la que acredita en ese momento. Su solicitud, de conformidad con el art. 9 del RD 1971/1999, no depende de los documentos que vaya a poder aportar con posterioridad sino *“del examen del interesado por los órganos técnicos competentes”*. No ha habido una inactividad imputable a la Sra. (...) por lo que no puede entenderse que haya una *“paralización por causa imputable a la misma”* por no haber entregado unos



documentos que no dispone ya que ha presentado toda la documentación y fundamentación en el momento de la misma solicitud de revisión, como es lógico. El Tribunal Supremo en sentencia de 16 de junio de 1998 dice que *“La caducidad descansa, subjetivamente, en una presunción de la intención del interesado de abandonar el procedimiento si éste se inició a su instancia y, objetivamente, en la necesidad de que los procedimientos terminen en un tiempo razonable”*. No cabe entender que haya una presunción de la intención de la interesada de abandonar el procedimiento, sino todo lo contrario: ha presentado toda la documentación que dispone que está totalmente relacionada con el contenido de la solicitud. Además se persona y reitera su petición de examen médico para que los servicios médicos puedan constatar su agravación.

En el art. 92.2 de la Ley 30/1992 se prevé que no se pueda acordar la caducidad *“por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución*. En este sentido es muy clarificadora la sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de octubre de 2002 que dice que *“No toda inactividad del administrado permite una declaración de caducidad del expediente, es preciso que se trate de una inactividad imputable al mismo y que impida entrar en el fondo del asunto. No es procedente, por ello, declarar la caducidad del expediente cuando el administrado ha sido requerido para hacer algo superfluo o cuando, existe una discrepancia entre aquél y la Administración respecto a la necesidad de presentar determinada documentación”*. En consecuencia, no cabe acordar la caducidad del procedimiento *“porque los documentos presentados no justifican la variación del grado”* sino que lo procedente es dictar una resolución y argumentar *“por qué los documentos presentados no justifican la variación de grado”* de conformidad al art. 11 y con los baremos establecidos en el RD 1971/1999, de 23 de diciembre, (así como los motivos por los que no procede la exploración médica que había solicitado, como ya hemos dicho).

Por ello consideramos que no es conforme al ordenamiento jurídico terminar este procedimiento con la declaración de caducidad prevista en el art. 92 de la Ley 30/1992. Además, para lograr los efectos favorables de utilizar esta figura, según señala la Diputación, existen otras previsiones legales sin necesidad de acudir a la figura de la caducidad, como son el art. 79 o el art. 84 de la Ley 30/1992 que permiten que se puedan aducir alegaciones, y aportar documentos, justificaciones u otros elementos de juicio antes de la resolución. En nuestra opinión no existe ningún efecto favorable de utilizar esta figura que no pueda ser logrado por los trámites establecidos en el ordenamiento jurídico para dictar válidamente actos administrativos.



4. Por último, la finalización de un procedimiento mediante resolución o mediante declaración de caducidad tiene diferentes efectos. Según el art. 89 de la Ley 30/1992: *La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo...En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de incoar un nuevo procedimiento, si procede.*

Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a los que se refiere el art. 54. Expresarán además, los recursos que contra la misma proceda, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

En este caso la finalización mediante resolución tendría que haber decidido todas las cuestiones planteadas por la Sr. (...) con relación al agravamiento de su situación desde que fue inicialmente calificada como minusválida y otras derivadas y, debería ser motivada porque limita un interés legítimo. Además, aunque el cambio normativo no implica una nueva valoración, en conformidad con la disposición transitoria del RD 1971/1999, existen nuevos baremos que dan sentido a una nueva resolución. Por último, en el art. 11 de esta normativa se prevé finalizar el procedimiento de revisión mediante resolución expresa:

...”Los Directores provinciales del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, en el ámbito territorial de su competencia y dentro del plazo máximo previsto, deberán dictar resolución expresa en todos los procedimientos incoados para revisar el grado de minusvalía previamente reconocido” (art. 11).

La caducidad (art. 92), como hemos visto, tiene efectos diferentes. No decide todas las cuestiones planteadas por los interesados ni es de aplicación el art. 54 porque su fundamento es evitar que los procedimientos estén abiertos de manera indefinida, en aras de la certeza y de la seguridad jurídica. De hecho, la caducidad no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular, es decir, no impide la iniciación de un nuevo procedimiento por los mismos hechos, es decir, podría instar una nueva solicitud sin esperar el transcurso del plazo mínimo de dos años previsto en el art. 11 del RD 1971/1999.



Además, no debe servir para finalizar un procedimiento si, como es el caso, la persona interesada ha actuado de manera diligente con sus obligaciones y ha estado en todo momento pendiente de su resultado. De hecho, utilizar la figura de la caducidad confunde a la persona que es diligente en el procedimiento porque parece que no le dan la razón porque se ha paralizado el procedimiento por causa imputable a ella, cuando en todo caso debería ser por motivos fundados en la adecuación legal de su pretensión. Esta confusión se produce porque se termina el procedimiento declarando la caducidad en vez de resolviendo expresamente sobre la solicitud y los motivos por los que se procede o no a revisar el grado de minusvalía. A ello hay que añadir, como antes se ha dicho, que la inactividad del interesado no es suficiente para acordar la caducidad, de conformidad con el art. 92.2 de la Ley 30/1992.

En consecuencia, a juicio de esta institución la resolución por la que se declara la caducidad del expediente infringe el ordenamiento jurídico por lo que de conformidad con el art. 63 de la Ley 30/1992 es un acto anulable. La Administración, en vez de archivar las actuaciones debería resolver el procedimiento mediante una resolución expresa que resolviera sobre la existencia o no de agravación según las dolencias que presenta, así como sobre el resto de las cuestiones planteadas por la persona interesada, entre ellas, la solicitud de examen médico por el órgano competente, en el caso de que tampoco se hubiera accedido a esta pretensión.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 8/2007, de 26 de marzo a la Diputación foral de Bizkaia,

Que deje sin efecto la declaración de caducidad y el archivo del expediente de revisión de la calificación de minusvalía.

Que establezca criterios para realizar exámenes médicos por el órgano competente en las solicitudes de revisión de la calificación de minusvalía.

Que dicte una resolución expresa que decida sobre la procedencia o no de la revisión de la calificación a la vista de los informes médicos y del examen médico.