

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos  
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans

**Queja** 2504076  
**Materia** Servicios sociales  
**Asunto** Dependencia. Pia. Herederos

## RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

### 1 Tramitación de la queja

El 24/10/2025 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2504076. La persona interesada presentaba una queja por la demora de la antes Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda, ahora Conselleria de Servicios sociales, Familia e Infancia en resolver el procedimiento en materia de dependencia de acuerdo con el Programa Individual de Atención (PIA)

Por ello, el 31/10/2025 solicitamos a la referida Conselleria que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto.

El 13/01/2025 recibimos en esta institución el informe de la Administración, tras la concesión por resolución de 26/11/2025 de una ampliación del plazo para su aportación, en el que se comunica que:

(...) con fecha 22 de abril de 2025, D.<sup>a</sup> (...) presentó una **solicitud de derechos económicos pendientes a favor de herederos de personas en situación de dependencia fallecidas con programa individual de atención (PIA) resuelto**; pero, a fecha de elaboración de este informe, aún no se ha emitido la resolución que debe poner fin al procedimiento.

Esta solicitud **se encuentra en el departamento competente que procederá a resolver según orden cronológico de entrada de expedientes completos**. En el caso de que se necesite de forma imprescindible alguna documentación para continuar con la tramitación, nos pondremos en contacto inmediatamente con los interesados por el medio más eficaz para así agilizar al máximo este trámite.

Con respecto a la fecha en que se resolverá esta solicitud se comunica que, debido al elevado número de procedimientos en tramitación, no es posible indicarla, ya que existen diversos factores que pueden alterar cualquier estimación.

Trasladamos dicha información a la persona interesada por si deseaba presentar alegaciones. El 14/01/2025 se registró de entrada en esta institución escrito de la autora de la queja en el que manifestaba su oposición al informe de la administración.

### 2 Conclusiones de la investigación

Transcurrido en exceso el plazo de resolución de la solicitud formulada el 22/04/2025, y con independencia de la calificación del contenido de la misma, esto es, retroactividad en el reconocimiento de atrasos o responsabilidad por la demora en el abono de los mismos, el hecho

cierto es que la Administración autonómica ha incumplido el deber de resolver en plazo, lo que supone una vulneración del derecho a obtener una respuesta expresa de la Administración a la que se dirige y a que las Administraciones públicas traten los asuntos que les afectan en un plazo razonable, en el marco del derecho a una buena administración.

Visto el contenido del informe es necesario referirnos al artículo 16 del Decreto 62/2017, de 19 de mayo, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas ([Decreto 62/2017](#)) que dispone:

El PIA tendrá el siguiente contenido:

1. Identificación de la persona en situación de dependencia.
2. Servicio o servicios reconocidos, con la indicación de las condiciones específicas de la prestación de estos, así como de la aportación económica en aquellos supuestos establecidos en el artículo 25 del presente decreto. En su caso, **cuando el derecho al servicio se hubiera generado antes de la resolución se establecerá la compensación retroactiva del mismo en función de las circunstancias del caso.**
3. Prestación o prestaciones, con la indicación de las condiciones específicas de las mismas, así como sus posibles efectos retroactivos.
4. Obligaciones de la persona en situación de dependencia

La Administración autonómica, tal y como se desprende de su informe, ha interpretado la petición de la persona interesada derivándola a la tramitación de un procedimiento de retroactividad, que sin embargo no ha finalizado mediante una resolución expresa.

Es evidente que los ciudadanos no son, ni tienen por qué ser, expertos en Derecho ni conocer todos los procedimientos que tramita una Administración pública. Así son los procedimientos administrativos los que se encuentran al servicio de los ciudadanos y de la satisfacción efectiva de sus necesidades y no al contrario.

Como este defensor ha expuesto, y no puede sino reiterar llegados a este punto,

(...) los responsables de las instituciones, pero también los funcionarios que trabajan en ellas deben realizar el esfuerzo permanente de colocarse en la posición del ciudadano que acude a ellos amparado en los derechos que las leyes le reconocen. Facilitar al máximo el ejercicio de esos derechos debe ser el propósito que anime a los responsables de las Administraciones a la hora de diseñar y aprobar los procedimientos administrativos y los requisitos que se imponen para dar curso a los diferentes trámites. Se necesitan procedimientos más simples y accesibles y una demanda mínima de requisitos que alivie lo que muchas veces se convierte en un calvario burocrático, de escaso sentido, que obliga al ciudadano a peregrinar por registros públicos a la caza de los documentos que se le requieren ( [Informe Anual a Les Corts Valencianes, 2022](#) , págs. 13 y 14)

La Conselleria en este sentido está tramitando el procedimiento que corresponde para satisfacer la pretensión de la parte interesada pero no ha resuelto el mismo pronunciándose sobre los efectos retroactivos generados a la fecha desde la que según el Decreto 62/2017 se concede el derecho a una prestación o servicio de la Ley de Dependencia, y por tanto desde una fecha anterior a la resolución administrativa, con la finalidad de compensar retrasos de la Administración y cubrir los gastos que el beneficiario o sus herederos asumieron por falta de servicio o prestación.

A efectos ilustrativos cabe hacer referencia a la [Sentencia 162/2014 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana de 30/04/2014, rec. 268/2013](#) en la que sobre la base de un decreto anterior declaraba:

(...) en conclusión, teniendo en cuenta la doctrina fijada por el Pleno de esta Sala la cual viene en considerar, conforme a lo dispuesto en el art. 10.4 del Decreto 171/07 de 28 de septiembre que **el derecho a la prestación o servicio nace al día siguiente de la presentación de la solicitud de reconocimiento de situación de dependencia, siempre que la parte recurrente haya demostrado el fiel cumplimiento de la exigencia legal de que en el momento de la petición estuviese ya recibiendo alguno de los servicios previstos en el catálogo**, no obstante , si la persona beneficiaria no estuviera recibiendo ningún servicio de los previstos en el catálogo en el momento de la solicitud, la fecha de efectos será aquella en la que comience a prestarse el servicio.

En este sentido es de aplicación el artículo 39.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que cabe otorgar eficacia retroactiva a los actos administrativos cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y esta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

Es necesario precisar que los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración. Las Administraciones Públicas tienen el deber administrativo de la diligencia debida, lo que implica un correlativo derecho de los ciudadanos a la proscripción de la inactividad administrativa. Este principio se basa en el concepto de buena administración, que implica que la Administración debe actuar de manera diligente, resolver los asuntos en tiempo razonable y proporcionar una respuesta efectiva a las solicitudes y necesidades de los ciudadanos.

Como esta institución viene recordando reiteradamente a las Administraciones públicas de la Comunitat Valenciana, la vigencia del derecho a una buena administración (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en conexión con el artículo 8 del mismo Estatuto de Autonomía y el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) impone un plus de exigencia a la hora de abordar el análisis de los escritos que les dirijan los ciudadanos y darles respuesta y proscribire que, ante una petición formulada por la persona interesada conforme a los requisitos exigidos legalmente, la Administración no ofrezca una resolución.

La **buena administración** constituye uno de los principios rectores de la actuación administrativa y constituye, además, un derecho de los ciudadanos que ha de poder ejercitarse de forma real y efectiva, y como tal derecho, puede y debe ser reclamado de los poderes públicos competentes y es merecedor de protección. También la buena administración supone un correlativo deber para las Administraciones cuando actúan a través de sus representantes y empleados públicos, a los que cabe exigir responsabilidad por la tramitación y despacho de los asuntos cuya gestión tienen encomendada (artículos 20 y 21 de la LPACAP)

Señala el Tribunal Supremo en [Sentencia n.º 1931/2024, de 9 de diciembre, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, \(recurso 441/2023\)](#) que:

Del **derecho a una buena Administración** pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva (...).

En este sentido en la [Sentencia núm. 1909/2017 de 5 de diciembre de 2017, Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección Segunda \(recurso 1727/2016\)](#), resuelve el Tribunal Supremo que:

“(…) **Del derecho a una buena Administración** pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una **resolución administrativa en plazo razonable** [siendo así que] al menos resulta procedente dejar apuntado que en atención a las circunstancias de cada caso, bajo el prisma de los anteriores principios, la **dilación no razonable y desproporcionada** en la remisión del expediente para ejecución de la resolución estimatoria del órgano económico administrativo no puede resultar jurídicamente neutral sino que deberá extraerse las consecuencias jurídicas derivadas».

Por tanto, al iniciarse un nuevo procedimiento para el reconocimiento de los efectos retroactivos resulta de aplicación el artículo 21 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa, éste será de tres meses.

Teniendo en cuenta que el inicio del procedimiento puede situarse en fecha 22/04/2025, el mismo debería haber quedado resuelto el 22/07/2025 mediante el dictado de resolución expresa, con todos los requisitos propios de los actos administrativos. Esta resolución expresa no puede quedar sustituida por los efectos negativos del silencio administrativo, pues los mismos operan a modo de ficción jurídica únicamente para posibilitar el acceso a los recursos que puedan interponerse.

El silencio administrativo es una práctica que genera en las personas una auténtica inseguridad jurídica e indefensión material (proscritas por los artículos 9.3 y 24.1 de la Constitución española), que las obliga finalmente a acudir a la vía jurisdiccional para la resolución de sus conflictos, convirtiendo por ello en inoperante la vía administrativa.

En este sentido, las defensorías del pueblo entendiendo que la buena administración es una condición esencial para la plena vigencia del derecho de defensa, incluyeron en la [Declaración programática y Decálogo de las XXXVII Jornadas de coordinación de Defensorías del pueblo](#), (Vitoria, Octubre 2024) que:

La buena administración es esencial para fomentar la confianza en las instituciones públicas y el correcto funcionamiento del Estado de Derecho. La administración debe asumir la responsabilidad en la que pueda incurrir y reconocer sus propios errores, pedir disculpas, en su caso, y reparar el daño causado.

El **derecho a una buena administración** guarda una especial relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, a cuya redefinición debe contribuir, pues **nadie debería ser obligado a litigar para obtener aquello a lo que tiene derecho**.

El régimen del silencio administrativo, en este caso negativo, no da lugar una verdadera resolución desestimatoria, sino que únicamente permite la interposición de los recursos que procedan. La falta de resolución expresa impide conocer los razonamientos y argumentos que conducen a la Administración a desestimar, por esta vía artificial del silencio administrativo, las pretensiones de los administrados.

Por ello, se vulnera también el artículo 35 de la LPACAP, precepto que establece la obligación de la Administración de motivar sus actos de forma adecuada y comprensible, dando respuesta razonada, completa y congruente con las pretensiones deducidas por los interesados, a fin de que éstos conozcan los razonamientos, referidos tanto a los hechos como a las normas jurídicas aplicables, que conducen a la decisión administrativa de que se trate. Esta obligación de motivar no queda cumplida mediante el recurso a fórmulas rituales o estereotipadas que, en la práctica, suelen contener un elevado nivel de ambigüedad e inconcreción. Desde luego, el silencio administrativo que se ha producido, en su sentido negativo o desestimatorio, impide conocer con certeza la posición de la Administración.

La Administración está obligada a responder al ciudadano que acude a ella y ha de ofrecer al ciudadano una respuesta directa, rápida, exacta y legal. La obligación administrativa de cumplir escrupulosamente con las normas que rigen los procedimientos, cuidando al máximo de todos los trámites que constituyen el expediente, dimana directamente del mandato recogido en el artículo 103 de la Constitución, según el cual la Administración debe servir con objetividad a los intereses generales y actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sometimiento que se articula mediante la sujeción de la actuación pública al procedimiento administrativo establecido por la Ley según los principios garantizados por la Constitución en su artículo 9.3.

Lo expuesto determina que tras la investigación que hemos llevado a cabo, concluimos que se han vulnerado los derechos de la persona titular. En concreto:

- Su derecho a la resolución del procedimiento iniciado a solicitud de 22/04/2025 sobre reconocimiento de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas y la compensación retroactiva de los servicios reconocidos que pudiesen corresponder a la persona dependiente.
- Con ello, se ha vulnerado su derecho a la buena administración plasmado en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

### 3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

#### **A LA CONSELLERIA DE SERVICIOS SOCIALES, FAMILIA E INFANCIA:**

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de tramitar y resolver los procedimientos en los que se reclame los efectos retroactivos de reconocimiento de situación de dependencia, mediante el dictado de resolución expresa por el órgano competente que sea completa, congruente y motivada y que exprese los recursos que frente a la misma puedan interponerse, con notificación a la persona interesada en el modo y forma legalmente previsto.
2. **RECOMENDAMOS** que acomode la actuación administrativa a los principios de eficacia, economía y celeridad establecidos en el artículo 103 de la Constitución.
3. En consecuencia, **RECOMENDAMOS** que dé una respuesta expresa y motivada a los escritos presentados por la persona autora de la queja, abordando y resolviendo todas y cada una de las cuestiones planteadas en ellos respecto al procedimiento iniciado el 22/04/2025 notificando a la persona interesada la resolución que se adopte e informándole de los recursos que le cabe ejercer en caso de discrepancia con su contenido.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en [www.elsindic.com/actuaciones](http://www.elsindic.com/actuaciones).

Ángel Luna González  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana