

"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 2601607
Materia Servicios sociales
Asunto Centros de Día. No renovación convenio. Demora pagos

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 30/03/2026 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2601607, en el que se manifestaba que la Administración podría haber vulnerado los derechos de la Asociación Kolectivo Jóvenes Parke.

En el escrito, resumidamente, se nos comunicaba que la referida entidad gestiona en régimen de acción concertada (2022-2026) dos centros de atención diurna para menores en situación de riesgo: uno de intervención sociolaboral (24 plazas) y otro de soporte convivencial (de 24 plazas). Estos centros, ubicados en Massanassa, fueron dañados por la DANA del 29/10/2024 pero, afirman desde el Kolectivo, la actividad se mantuvo, en coordinación permanente con la Conselleria, en otros locales en Alfafar. Sin embargo, a partir de abril de 2025 no les abonaron los servicios prestados, sumando una deuda de la Conselleria con dicha asociación de 310.000 euros desde abril a noviembre de 2025, pues en diciembre de 2025 se retomaron los pagos. Esta falta de pago conlleva una grave situación económica para la entidad, dificultando las tareas hasta el 28/02/2027, fecha en la que debería finalizar el concierto vigente.

El 01/04/2026 remitimos una resolución de inicio de investigación a la Conselleria de Servicios Sociales, Familia e Infancia para recabar información al respecto. En su respuesta, recibida el 28/05/2026, tras concederle una ampliación del plazo para responder. Nos comunicó lo siguiente:

La entidad formalizó los acuerdos de la acción concertada con dos centros de atención diurna, ambos debidamente autorizados, ubicados en el municipio de Massanassa, disponiendo cada uno de ellos de 24 plazas.

- Expediente nº IACDIA/2022/6/46. Centro de Día de Inserción Socio Laboral (CDISL) PARKE MASSANASSA I.
- Expediente nº IACDIA/2022/7/46. Centro de Día de apoyo convivencial y educativo (CDACE) PARKE-MASSANASSA.

Como consecuencia de la DANA, estos centros, que prestaban servicio en locales autorizados dentro del sistema de acción concertada de la Generalitat en el municipio de Massanassa, quedaron gravemente afectados, lo que provocó que trasladaran la actividad a otras ubicaciones para poder mantener la atención a menores y jóvenes. Se trasladaron al municipio de Alfafar, en la ubicación provisional y temporal ubicada en la Plaza Poeta Miguel Hernández nº 14.

Atendiendo a la información solicitada, procedemos a responder a los siguientes extremos:

1. ¿Qué motivos han conllevado los impagos reiterados a los responsables de la gestión de los referidos centros de día?

Los impagos de las liquidaciones correspondientes a los centros referenciados en el informe se deben a los periodos en los que la entidad no disponía de una autorización de excepcionalidad vigente ni había solicitado la misma para la supuesta prestación del servicio en la ubicación provisional y temporal de Alfafar.

En relación con los periodos no abonados del ejercicio 2025, estos se producen por el incumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 181/2017, en particular lo dispuesto en su artículo 7.f) «Cuando el objeto del concierto consista en servicios que, de acuerdo con la normativa vigente, deban prestarse en un centro o un espacio físico determinado, se deberá acreditar la titularidad del centro, o la disponibilidad por cualquier título jurídico válido por un período no inferior al de la vigencia del concierto, así como la autorización de la entidad o persona titular del local donde se encuentra ubicado el centro o se prestan los servicios, cuando resulte exigible y Reto Demográfico, con vigencia ». Cabe señalar que la entidad dispuso de una autorización de excepcionalidad concedida por la Dirección General de Infancia, Adolescencia hasta el 31 de marzo de 2025, con posibilidad de ampliación previa debidamente justificada. (véase informe adjunto en anexo I).

Tras reiteradas reuniones y coordinaciones con la Dirección Territorial competente y la Dirección General de Infancia, Adolescencia y Reto Demográfico, se considera oportuno proceder a la liquidación de las mensualidades comprendidas entre los meses de enero y marzo de 2025, al constar que durante dicho periodo la entidad disponía de la correspondiente autorización de excepcionalidad, mencionada en el punto anterior.

Con carácter previo a la adopción de un acuerdo, la Dirección Territorial de Valencia mantuvo, en fecha 19 de diciembre de 2025, una reunión con la propia entidad y con los ayuntamientos implicados (Alfafar, Benetússer, Massanassa, Albal y Catarroja), en la que se procedió a depurar las listas de personas menores atendidas.

De dicha revisión se concluye que los listados de usuarios que la entidad incorporaba mensualmente al expediente contienen datos incongruentes, hecho que viene a reiterar las dudas razonables existentes y refuerza la cautela con la que esta Conselleria ha actuado, con el fin de proteger el erario.

Tras esta coordinación para la exactitud de los listados de las personas atendidas, se celebra una reunión conjunta entre la Dirección General del Sistema Sociosanitario y el Instituto Valenciano de Formación, Investigación y Calidad de los servicios Sociales y la Dirección Territorial con fecha 22 de diciembre de 2025, en la que se acuerda, para cada expediente, lo siguiente:

• Expediente IACDIA/2022/7/46 (CDACE):

Se reanudan los pagos a partir del mes de diciembre de 2025, dado que el informe de inspección establece que la auditoría de calidad de fecha 4 de diciembre de 2025 certifica la reapertura del centro. No obstante, el día de la visita de inspección (1 de diciembre de 2025) el centro no se encontraba operativo, con previsión de inicio de actividad a partir del 2 de diciembre de 2025.

No procede el abono de las mensualidades comprendidas entre abril y noviembre de 2025, al carecer de autorización durante dicho periodo y existir dudas razonables sobre la efectiva prestación de los servicios.

• Expediente IACDIA/2022/6/46 (CDISL):

Se reanudan los pagos correspondientes a los meses de octubre a diciembre de 2025, así como a determinados días del mes de septiembre, en base a los informes emitidos por los servicios sociales de los ayuntamientos implicados respecto de la derivación de usuarios. No procede el abono de las mensualidades comprendidas entre abril y septiembre (a excepción de unos días) de 2025, al carecer igualmente de autorización y existir dudas razonables sobre la prestación efectiva del servicio.

2. ¿Qué acciones está desarrollando para resolver esta situación?

Desde la Dirección General de Gestión del Sistema Sociosanitario y del Instituto Valenciano de Formación, Investigación y Calidad de los Servicios Sociales se han llevado a cabo actuaciones continuadas de seguimiento y control, orientadas a constatar la situación de los centros y a posibilitar la corrección de las incidencias detectadas.

En este sentido, se han formulado requerimientos específicos de documentación, se han mantenido contactos técnicos con la entidad gestora, la dirección general competente y la dirección territorial, y se ha procedido a la valoración detallada de la documentación aportada, especialmente en lo relativo a la acreditación de los requisitos de calidad y a la correcta prestación del servicio en los centros concertados.

3. ¿Cuándo se prevé normalizar estos pagos?

Como se ha indicado en el punto 1 del presente informe, Administración ha reanudado en la actualidad los pagos que se encontraban pendientes y la entidad está percibiendo las liquidaciones del 2026 con normalidad como el resto de los centros de la acción concertada.

A continuación, se detalla la situación de los pagos correspondientes al ejercicio 2025 y 2026:

IACDIA/2022/6/46:

- Anualidad 2025:
 - o Mensualidades abonadas: enero, febrero, marzo, octubre, noviembre, diciembre y las cuantías correspondientes al incremento de módulo de 2025.
 - o Mensualidades no abonadas: abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre. Debido a que sé que se encontraban en un emplazamiento no autorizado.
- Anualidad 2026:
 - o Mensualidades abonadas: enero y febrero.
 - o Mensualidades contabilizadas pendiente abono Tesorería a fecha 30/04/2026: marzo.

IACDIA/2022/7/46:

- Anualidad 2025:
 - o Mensualidades abonadas: enero, febrero, marzo, diciembre y las cuantías correspondientes al incremento de módulo de 2025.
 - o Mensualidades no abonadas: Abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre. Debido a que se encontraban en un emplazamiento no autorizado.
- Anualidad 2026:
 - o Mensualidades abonadas: enero y febrero.
 - o Mensualidades contabilizadas pendiente abono Tesorería a fecha 30/04/2026: marzo.

Como se observa, los pagos correspondientes a los períodos incluidos en la

excepcionalidad acordada por la Dirección General de Infancia, Adolescencia y Reto Demográfico (desde enero hasta el 31 de marzo de 2025), así como aquellos posteriores al retorno al emplazamiento autorizado, se encuentran debidamente abonados.

En la actualidad, los períodos no abonados se corresponden con aquellos en los que la entidad desarrollaba su actividad en espacios que carecían de la preceptiva autorización técnica, lo que constituye un incumplimiento de las condiciones establecidas en la acción concertada.

Consta en el expediente informe del Ayuntamiento de Alfafar (véase Anexo 2), emitido en respuesta al requerimiento formulado por la Dirección Territorial con fecha 19 de noviembre de 2025, en el que se ponen de manifiesto los siguientes extremos:

«El Ayuntamiento tiene conocimiento de la ocupación provisional del inmueble situado en Plaza Poeta Miguel Hernández, 14, si bien se indica expresamente que:

- No existe título habilitante alguno solicitado o concedido a la entidad Kolectivo Jóvenes Parke para ejercer actividades en dicho inmueble, conforme al Informe Jurídico DU-17615/2025 emitido por Urbanismo (que se adjunta), donde se señala la ocupación de diversas estancias sin autorización municipal y sin licencia de actividad, así como la existencia de almacenaje de alimentos, material y reparto sin control administrativo ni coordinación con Servicios Sociales municipales.*
- El informe destaca la inexistencia de cualquier autorización, licencia ambiental, declaración responsable o comunicación previa, incurriéndose en riesgo para la seguridad pública del edificio, lo que ha motivado la propuesta de adopción de medidas de clausura conforme al art. 84 de la Ley 6/2014.*
- Sobre la parcela catastral 3965501YJ2636N*

No consta autorización urbanística, cesión, licencia, convenio o contrato municipal que permita la actividad en dicho inmueble por la entidad.»

Por este motivo, la Conselleria de Servicios Sociales, Familia e Infancia ha procedido al abono exclusivamente de aquellos períodos y plazas en los que queda acreditada la efectiva prestación del servicio conforme a las condiciones exigidas por la normativa reguladora de la acción concertada.

Los importes no abonados no responden a un recorte. En la administración no se generan derechos de cobro automáticos, sino que la financiación está condicionada a la prestación real del servicio, debidamente justificado y en espacios autorizados.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La Dirección General de Gestión del Sistema Sociosanitario y del Instituto Valenciano de Formación, Investigación y Calidad de los Servicios Sociales tuvo una reunión con la entidad, el pasado 4 de marzo de 2026, en la que ésta reiteró su solicitud de cobro de las mensualidades no abonadas. En dicha reunión se le trasladó la imposibilidad de proceder al abono de aquellas mensualidades correspondientes a períodos en los que la entidad se encontraba en un emplazamiento respecto del cual no se acreditaba ni la titularidad ni la cesión del inmueble para la prestación del servicio.

La entidad manifestó disponer de la referida autorización y se comprometió a remitir, a la mayor brevedad posible, la documentación acreditativa.

En fecha 27 de marzo de 2026, tuvo entrada por registro electrónico documentación remitida por la entidad, consistiendo en un informe fechado del 17 de marzo del Ayuntamiento de Alfafar relativo a la utilización de espacios cedidos por dicha corporación local (véase anexo 3).

Del informe debemos destacar que:

«Según consta en el Ayuntamiento, en dichos espacios tradicionalmente ocupados con el consentimiento del Ayuntamiento se ubica la sede social de la Asociación.

El uso propio de los citados espacios es administrativo o de gestión de la propia asociación (lugar de reuniones o similares), sin que sean posibles otros usos no relacionados con los anteriores.

No es posible en los espacios consentidos por el Ayuntamiento el ejercicio de actividades que no se encuentren expresamente autorizadas o que puedan resultar nocivas, peligrosas, insalubres o molestas.»

De lo expuesto en el informe municipal se desprende de forma clara que el Ayuntamiento cede únicamente dos despachos para el uso propio de la Asociación, limitados a funciones administrativas y de gestión interna, no habilitándose dichos espacios para la prestación de servicios de atención a personas menores de edad, ni en la modalidad de atención ambulatoria ni en la de atención diurna, y no constando autorización expresa para el desarrollo de dicha actividad asistencial.

Remitimos este informe íntegramente a la persona que interpuso la queja en nombre del Kolectivo y en sus alegaciones, recibidas el 02/06/2026, nos expresó, resumidamente, lo siguiente:

- Solicitaron formalmente la prórroga de la autorización de excepcionalidad y presentaron la documentación acreditativa del trabajo realizado con menores y jóvenes durante todo el período.
- Durante los meses de abril a noviembre de 2025 mantuvieron reuniones y comunicaciones con la Dirección Territorial de la Conselleria en Valencia, en las cuales se trató sobre la continuidad del servicio sin que en ningún momento se les advirtiera formalmente que la ausencia de prórroga invalidaría la prestación. Por tanto, la Conselleria permitió la continuidad del servicio durante esos meses sin manifestarse en contrario, generando una situación de inseguridad jurídica dado que no puede perjudicar a la entidad que ha seguido prestando el servicio.
- Durante años la entidad ha utilizado los despachos en Alfafar en actividades con jóvenes sin que nunca se les advirtiera sobre nada, conociendo dicho Ayuntamiento el uso que se les daba.
- No puede la Conselleria alegar una irregularidad formal como la existencia o no de una autorización de las actividades para no pagar un servicio realmente prestado con el conocimiento de todas las partes implicadas.
- Según el informe jurídico que adjuntan, de la *Clínica Jurídica per la Justícia Social de la Universitat de València*, y que obra también en poder de la propia Conselleria, la reclamación de las cantidades debidas se basa, principalmente en:

- La necesaria continuidad y cumplimiento en su totalidad de un contrato no suspendido ni terminado prematuramente por la Conselleria.
- La no esencialidad del inmueble frente a la primacía de la función social del contrato.
- El principio de confianza legítima y la prohibición de ir contra actos propios.
- El enriquecimiento injusto de la Conselleria fruto de la efectiva prestación de estos servicios por la entidad.

2 Conclusiones de la investigación

De la información recabada en el transcurso de esta investigación, podemos concluir los siguientes hechos:

- El Kolectivo Jóvenes Parke gestiona dos centros de día en régimen de acción concertada con la Conselleria competente, correspondiendo el último concierto al período 2022/2026, prorrogado posteriormente a 2027.
- La actividad se desarrolla en locales situados en Massanassa, los cuales fueron afectados gravemente por la DANA del 29/10/2024.
- Ante estas circunstancias, la Conselleria formalizó una prórroga de excepcionalidad respecto a las condiciones en las que podía prestarse la acción concertada con efectos desde el 01/01/2025 hasta el 31/03/2025, *“ampliable previa justificación debidamente acreditada”*.
- Al prolongarse la situación post DANA, la entidad empezó a prestar sus servicios en unos locales municipales de Alfafar mientras se acondicionaban los de Massanassa.
- El 31/03/2025 el Kolectivo remitió la PROPUESTA ACTIVIDADES POST DANA CENTROS DE DÍA KOLEKTIVO JÓVENES PARKE a la Conselleria, indicando la continuidad de las circunstancias excepcionales y la continuidad del servicio socioeducativo.
- Durante los meses de abril a noviembre, ambos inclusive, el Kolectivo mantuvo contactos periódicos por distintos medios con la Conselleria, aportando la documentación que se les fue requiriendo, sometiéndose a las inspecciones que la Conselleria estimó oportunas, subsanando positivamente los requerimientos de información y mejora, con resultados positivos.
- En ningún momento, ni la inspección ni la Conselleria, hicieron constar que las actividades o los espacios en los que se desarrollaban los servicios en Alfafar fueran contrarios al concierto o que impedirían el devengo de la contraprestación económica acordada.
- La Conselleria nunca comunicó a la entidad que el servicio debía interrumpirse o que no procedería al pago de las cantidades adeudadas.
- La Conselleria abonó las mensualidades de enero a marzo de 2025 dado que se había aprobado una autorización de excepcionalidad, tal y como se ha indicado.

- En diciembre de 2025 la entidad volvió a realizar sus servicios en los centros de Massanassa una vez reacondicionados.
- El 19/12/2025 se procedió a depurar las listas de personas menores que habían sido atendidas, no coincidentes con los listados de usuarios que la entidad presentaba, según la Conselleria.
- El 22/12/2025 la Conselleria comunica que no procede el abono de las mensualidades entre abril y septiembre (a excepción de unos días) de 2025 del Centro de Día de inserción sociolaboral dado que la entidad no disponía de una autorización de excepcionalidad vigente ni había solicitado la misma para la supuesta prestación del servicio en la ubicación provisional y temporal de Alfafar, y por existir dudas razonables sobre la prestación efectiva del servicio. Respecto al Centro de Día de apoyo convivencial y educativo, comunicó que no procedía el abono de las mensualidades comprendidas entre abril y noviembre de 2025 por los mismos motivos.

Por lo que respecta a la normativa afectada en estos hechos:

- El Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por iniciativas de iniciativa social.
- La Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales inclusivos de la Comunitat valenciana, en lo relativo a la acción concertada en materia de servicios sociales (arts. 87 y siguientes).

Constatamos que:

- Es obligación de la entidad facilitar al órgano administrativo competente la relación de las personas que hayan ocupado la plaza o que hayan recibido el servicio cada mes y las comunicaciones de altas o bajas de estas personas, resolviendo cualquier incidencia o petición de informe suplementario que pueda solicitar la administración (art. 28 Decreto 181/2017)). Por tanto, es procedente la reunión celebrada el 19/12/2025 para concretar qué plazas se ocuparon durante los diferentes meses. Esta acción permite ajustar las cantidades a abonar de la administración a la entidad. En ningún momento se nos indica, por parte de la Conselleria, el número de plazas que han sido atendidas si es que no fueron las 24 plazas concedidas por concierto en cada centro de día durante los meses sobre los que se discute el pago. Estimamos que hablar de no coincidencia con las cifras de asistentes no significa que no se atendió a ningún niño o joven en esos meses, estimando oportuno el deber de concretar cuántos fueron atendidos para justificar debidamente el pago de dichos servicios.
- Entre las causas de extinción de los conciertos sociales se encuentra el incumplimiento grave de las obligaciones por parte de la entidad, previo requerimiento para exigir el cumplimiento de las obligaciones derivadas del concierto (art. 40.1.b)). No nos consta que, a lo largo de los meses de abril a noviembre, la Conselleria exigiera formalmente que los servicios prestados por la entidad se ofrecieran en lugares distintos a donde se actuaba tras la DANA de 29/10/2024, en Alfafar; no nos consta que se les pidiera ofrecer los servicios de inmediato en los locales de Massanassa durante esos meses. La Conselleria conocía de la situación no idónea de los locales de Massanassa y conocía del desarrollo de los servicios

de los Centros de Día en Alfafar, y no apercibió a la entidad sobre posibles consecuencias al mantener la actividad en locales de este último municipio.

- También es causa de extinción del concierto social la revocación de la acreditación, homologación o autorización administrativa de la entidad concertada (art. 40. 1e)). No nos consta que se respondiera negativamente a la Propuesta de actividades remitida el 31/03/2025, fecha en la que acababa la prórroga de excepcionalidad. Por tanto, si no se produjo una suspensión o resolución del concierto, este debería mantener su vigencia.
- De hecho, la entidad seguía estando obligada a prestar sus servicios, comunicando a la Conselleria cómo desarrollaba sus actividades ante las nuevas circunstancias derivadas de la DANA. La comunicación existente entre la administración y la entidad en los referidos meses no conlleva presunción alguna de disconformidad de aquella sobre el trabajo realizado por el Kolectivo.
- Salvo la posible diferencia entre el Kolectivo y la Conselleria sobre el número de plazas ocupadas en aquellos meses, no parece que la prestación del servicio se haya puesto en duda, y que el motivo de la negativa a abonar el servicio reside únicamente en la ubicación donde este se desarrolló en los referidos meses. Coincidimos con el informe que adjunta en sus alegaciones la entidad, y estimamos que, aunque la ubicación de los servicios es parte importante del concierto, el elemento fundamental es la atención socioeducativa y de formación de los menores y jóvenes en situación de vulnerabilidad. No cabría priorizar un requisito formal, relativo a la ubicación donde se presta el servicio o si disponía o no de una autorización expresa para ello, frente a la no discutible atención a los participantes.
- Según los datos aportados, tanto por la Conselleria como por la propia entidad, la Administración reconoció expresamente la continuidad del servicio en condiciones de excepcionalidad, hasta el 31/03/2025, con una ampliación previa justificación. La solicitud de dicha ampliación se debe entender incluida en la Propuesta de trabajo remitida por la entidad el mismo 31/03/2025. Era perfectamente comprobable que en abril de 2025 los locales de Massanassa no estaban en disposición de ser utilizados pues aún no habían sido acondicionados por causas sobrevenidas no imputables a la entidad.
- La entidad, a través del informe jurídico que adjunta, hace referencia a la vulneración del principio de confianza legítima, junto a los de seguridad jurídica y buena fe. La conducta de la Administración generó positivas expectativas en la continuidad de los servicios por parte de la entidad y, sin embargo, su posterior actuación, negando el pago de dichos servicios, resulta contradictoria con sus propios actos.
- Si la Administración estimó oportuno abonar las mensualidades de enero a marzo de 2025 dada la excepcionalidad de la situación, y mientras los servicios se deban en una ubicación distinta, no apreciamos justificación para no abonar los meses siguientes durante los cuales las circunstancias no se habían modificado, y la propia administración mantuvo relaciones con la entidad de seguimiento y continuidad, no anunciando suspensión o resolución alguna del concierto.
- Estimamos loable el interés de la Administración por "*proteger el erario*" pero también estaba comprometida a abonar el desembolso económico de la entidad dado que no le comunicó

ni advirtió sobre supuestos motivos de impago, comunicando su intención en diciembre de 2025.

- Parece evidente que la entidad cumplió sus compromisos derivados del concierto, por lo que cabe esperar el mismo compromiso de la Administración para no señalar la existencia de un “enriquecimiento injusto” de la Administración, dado que queda beneficiada de la prestación de un servicio sin asumir su coste.
- Incluso, aunque los servicios se ofrecieran en locales sin la debida autorización, dado que la Administración conocía la situación de fuerza mayor y durante meses estuvo supervisando el referido servicio sin presentar objeciones al mismo, no cabe entender la negativa a abonar este, pues su propio comportamiento relativizó la idoneidad de los locales.

3 Consideraciones a la Administración

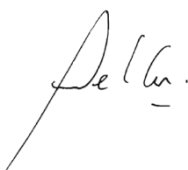
Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

A LA CONSELLERIA DE SERVICIOS SOCIALES, FAMILIA E INFANCIA

1. **SUGERIMOS** que proceda a dar respuesta motivada a las cuestiones y alegaciones que a la discutida decisión han planteado por escrito desde la entidad.
2. **SUGERIMOS** que reconsidere su decisión sobre si la falta de una autorización formal respecto a la ubicación donde se prestaron los servicios es motivo suficiente para no proceder al pago acordado.
3. **SUGERIMOS** que proceda a concretar con la entidad el importe debido atendiendo a los servicios prestados a un número determinado de personas durante los meses de abril a noviembre de 2025, ambos inclusive.

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.



Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana