

**INFORME 7/2022****FALTAR A LA VERDAD EN DECLARACIONES REALIZADAS Y DOCUMENTACION PRESENTADA ANTE LA ADMINISTRACION. PARTE I: ALCANCE EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO**

El Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, de 23 de diciembre de 2016, le atribuye en su artículo 4.g) la competencia para “asesorar, informar, formular propuestas y recomendaciones en las materias de su competencia”, cuyo ámbito viene definido en el apartado 1. Durante el desarrollo de las funciones que le son propias a la Oficina, se visualiza la importancia de la documentación que forma parte de los expedientes administrativos, en relación con su veracidad, exactitud o posible alteración de la realidad en su contenido. Con el convencimiento de la importancia de la prevención en materia de fraude, se estima oportuno reflexionar sobre posibles debilidades de dichos documentos, muchos de ellos suscritos y presentados por particulares para la obtención o reconocimiento de derechos, así como acerca de la necesaria garantía de que los mismos sean veraces y su contenido cierto. Diversos son los procedimientos que habitualmente se tramitan en nuestro Ayuntamiento, y en los que la documentación aportada por los interesados es determinante, tales como declaraciones responsables en el ámbito contractual, urbanístico, concesión de subvenciones o percepción de ayudas, o incluso la inscripción en el padrón municipal. La falta de veracidad conlleva efectos administrativos, pero también pueden tener consecuencias de orden penal.

**I. Consideraciones generales**

La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude ( OLAF), en 2013, elaboró unas directrices generales con recomendaciones y orientaciones para la promoción de buenas prácticas , en relación con la detección de documentos falsificados en el ámbito de las acciones estructurales, denominada *Guía práctica para las autoridades de gestión*; y que, a su vez, ha sido citada en la Guía de Medidas Antifraude en la Ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Servicio Nacional Antifraude, de fecha 24 de febrero de 2022. La OLAF señala como tema de interés para los Estados miembros, la detección de documentos falsificados en operaciones financiadas con el presupuesto de la Unión Europea, abarcando todo tipo

1

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604  
[oficinacontrafraude@madrid.es](mailto:oficinacontrafraude@madrid.es)

## Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [https://servint.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 05/12/2022 11:45:20  
CSV : 1BDJ36EILLPOBGK



de alteraciones ilegales: imitación, falsificación, contenidos falsos, etc. Proporciona una serie de elementos y circunstancias, banderas rojas, que pueden indicar fraude o corrupción, y en concreto respecto a la detección de documentos falsificados, que pueden serlo en formato o en contenido, manifiesta la debida vigilancia por parte de los funcionarios para despejar o confirmar sus dudas en relación con los documentos para garantizar la tramitación apropiada del expediente. Sin perjuicio de la legislación nacional de cada Estado miembro, a los fines de la Guía se entiende por documento falsificado aquel respecto del cual se ha alterado la verdad, es decir que no concuerda con la realidad, alteración que puede ser física o intelectual. Hay documentos que presentan los beneficiarios para obtener subvenciones, o participar en un proceso de contratación pública, o para el reembolso de gastos que pueden verse afectados por falsificación. Las autoridades deben adoptar medidas específicas de verificación de documentos en caso de sospecha, y desde un punto de vista administrativo el documento falsificado deberá suponer, al menos, la anulación de sus efectos, y otras posibles medidas en el ámbito administrativo, sin perjuicio de que la acción sea constitutiva de un delito penal.

Nuestra Carta Magna, en su artículo 9, establece de manera expresa que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, garantizando, entre otros principios, los de legalidad y seguridad jurídica. Asimismo, según el mandato del artículo 103 de nuestro texto constitucional, la Administración Pública debe servir con objetividad a los intereses generales y actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Estos principios rectores deben materializarse en los procedimientos administrativos, cuyo eje vertebrador lo constituye la Ley 39/2015, de 1 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP), que contiene una regulación completa y sistemática de las relaciones «ad extra» entre las Administraciones y los administrados.

El principio de legalidad, fundamental en el estado de derecho, coexiste con otros principios necesarios para la seguridad jurídica, como el de la buena fe, señalando el artículo 7.1 del Código Civil que los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.

Una manifestación de ese deber de buena fe por parte de los administrados puede encontrarse en el apartado 7º del artículo 28 de la LPACAP al disponer que los interesados se responsabilizarán de la veracidad de los documentos que presenten.

La Administración tiene la facultad de comprobar la veracidad de la documentación presentada, en el caso de que surjan dudas razonables.

Los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas deberán ser digitalizados, según de los dispuesto en el apartado 5 del artículo 16 de la LPACAP. A este respecto, el artículo 49 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, establece que cuando el interesado presente en papel una copia de un documento público administrativo o de un documento privado para incorporarlo a un expediente administrativo, el proceso de digitalización por la Administración Pública generará una copia electrónica que tendrá el mismo valor que la copia presentada en papel.

2

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604  
[oficinacontrafraude@madrid.es](mailto:oficinacontrafraude@madrid.es)

## Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [https://servint.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 05/12/2022 11:45:20  
CSV : 1BDJ36EILLPOBGK



Con el objetivo de mejorar la eficiencia administrativa, incrementar la transparencia y la participación, y garantizar servicios digitales fácilmente utilizables, así como mejorar la seguridad jurídica, fue aprobado el citado Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Prevé este texto legal que las Administraciones Públicas admitan, en sus relaciones por medios electrónicos, sistemas de firma electrónica que sean conformes a lo establecido en la normativa vigente y resulten adecuados para garantizar la identificación de las personas interesadas y, en su caso, la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos.

Sin duda el uso de medios electrónicos es exponente de una Administración Pública ágil y moderna, y la merma del control que antes realizaban los funcionarios públicos al visualizar los documentos, cotejándolos para su presentación, puede ser compensada con la aplicación de medios de control de cumplimiento de la legalidad durante la tramitación del procedimiento administrativo.

## II. Especial referencia a las declaraciones responsables

Las declaraciones responsables son la máxima expresión de manifestación de los interesados en relación con la obtención o reconocimiento de derechos. Tienen su origen en la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, y suponen la plasmación de un medio ágil de relacionarse los particulares con las Administraciones Públicas. Reflejo de una sociedad avanzada, responsable y comprometida.

Actualmente esta figura está extendida a diversos campos del derecho administrativo, quedando su regulación recogida en el artículo 69 de la LPACAP, en el que se dispone:

*"1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.*

*2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.*

3

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604  
[oficinacontrafraude@madrid.es](mailto:oficinacontrafraude@madrid.es)

### Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [https://servint.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 05/12/2022 11:45:20  
CSV : 1BDJ36EILLPOBGK



3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.”

Partiendo de esta regulación básica, su implantación en los distintos campos administrativos ha conllevado un desarrollo en sus legislaciones correspondientes, como puede ser en la contratación pública, el urbanismo o las subvenciones públicas. La reducción burocrática que suponen las declaraciones responsables no debe implicar la ausencia de control administrativo, pues, aunque una sociedad madura y ejemplar haga un uso cierto y correcto de la misma, puede darse la circunstancia contraria, por lo que la verificación de la veracidad de las declaraciones responsables debe constituir un elemento básico en toda actuación administrativa. Y, asimismo, ante la duda razonada de que la documentación aportada carezca de verosimilitud o de la misma se deduzcan atisbos fundados de falsedad, la Administración debe reaccionar rápida y eficazmente, requiriendo la documentación original, si ello fuera oportuno, o llevando a cabo las inspecciones necesarias, según el ámbito del derecho administrativo afectado. La consecuencia de la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial de los datos o información incorporados en la declaración responsable, tiene su respuesta legal en el apartado 4 del artículo 69 de la LPACAP anteriormente transcrito. En el que se dispone la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. Asimismo, se podrá obligar al interesado a restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley.

Entre las materias en las que la veracidad de la declaración responsable, o de la documentación presentada, pueden tener un gran impacto en la gestión pública, se pueden destacar las siguientes:

4

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604  
[oficinacontrafraude@madrid.es](mailto:oficinacontrafraude@madrid.es)

## Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [https://servint.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 05/12/2022 11:45:20  
CSV : 1BDJ36EIIILLPOBGK



**- Contratación Pública:**

Los interesados en los procedimientos de contratación pública deben aportar la documentación preceptiva establecida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo LCSP). Le es de aplicación a los aportes documentales lo dispuesto en la LPACAP. A este respecto, cabe citar el informe 188/2017 de la Abogacía General del Estado, de 10 de marzo de 2017, relativo a la eficacia de las copias simples de documentos aportados por los interesados en los procedimientos de contratación pública. Dicho informe señala que descartada la existencia de reglas especiales en la normativa en materia de contratación administrativa acerca de la aportación de documentos (originales o copias) en los procedimientos de licitación, se debe acudir a la normativa general, concretamente al artículo 28 de la LPACAP, pudiendo afirmarse, con carácter general, que los licitadores que participan en un procedimiento de contratación pública pueden aportar copias de documentos, excepto en dos salvedades: a) el documento acreditativo de la constitución de la garantía provisional, y b) en los supuestos previstos en la apartado 5 del precitado artículo 28 ( cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija, o cuando existan dudas derivadas de la calidad de la copia) la Administración puede hacer uso de la potestad excepcional que en el mismo se le reconoce para exigir el cotejo de las copias aportadas, requiriendo al efecto, de manera motivada, la exhibición de los documentos originales. Este informe de la Abogacía del Estado hace especial referencia a las consecuencias para el licitador de no poder verificarse la veracidad de la copia aportada, debiendo considerarse como no aportado el documento, lo que podría conllevar la exclusión del licitador del procedimiento de contratación, según el documento del que se trate, debiendo analizarse en cada caso. Y, asimismo, la normativa en materia de contratación, como consecuencia adicional en los supuestos de detectarse que un licitador ha incurrido en falsedad - supuesto en el que se incardinaría el caso objeto del informe citado en el que se aportaba una copia "manipulada" que no se correspondía con el original de un documento-, el órgano de contratación ha de tramitar un expediente de prohibición de contratar (artículos 71.1.e) y 72.3 LCSP).

Añade el informe que además de las consecuencias expuestas *"debe tenerse en cuenta la trascendencia penal que puede revestir la conducta consistente en la aportación de fotocopias "manipuladas" en un expediente de contratación. En efecto, al margen de las consecuencias que pueda tener tal conducta en el marco de un expediente específico de contratación, o en el ámbito general de la contratación de la empresa con la Administración Pública, nos encontramos ante una conducta que puede ser constitutiva de infracción penal, concretamente de un delito de falsedad en documento público o privado (artículos 390 y siguientes del Código Penal), por lo que en estos casos – tanto si se revela, efectivamente del cotejo la falta de identidad de la copia con el original, como si se deja transcurrir el plazo concedido sin aportar el documento original- procedería denunciar los hechos al Ministerio Fiscal o ante la Jurisdicción penal en orden a su ulterior investigación y enjuiciamiento, en su caso, en dicha vía jurisdiccional."*

5

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604  
[oficinacontrafraude@madrid.es](mailto:oficinacontrafraude@madrid.es)

## Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [https://servint.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 05/12/2022 11:45:20  
CSV : 1BDJ36EILLPOBGK



Las declaraciones responsables son el instrumento previsto en el artículo 140 de la LCSP para la presentación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos para licitar. Así, en su apartado 1.a) queda establecido que las proposiciones en el procedimiento abierto deberán ir acompañadas de una declaración responsable que se ajustará al formulario de documento europeo único de contratación de conformidad con lo indicado en el artículo 141. Respecto de esta declaración, el apartado 3 del artículo 140, permite que el órgano o la mesa de contratación pueda pedir a los candidatos o licitadores que presenten la totalidad o una parte de los documentos justificativos, cuando consideren que existen dudas razonables sobre la vigencia o fiabilidad de la declaración, cuando resulte necesario para el buen desarrollo del procedimiento y, en todo caso, antes de adjudicar el contrato.

El modelo de declaración responsable, según el artículo 141 LCSP, deberá estar incluido en el pliego y deberá seguir el formulario de documento europeo único de contratación aprobado en el seno de la Unión Europea. La mesa de contratación, cuando se establezca su intervención, calificará la declaración responsable y la documentación a la que se refiere el artículo anterior. Ante la existencia de defectos subsanables, se dará un plazo de tres días al empresario para que los corrija.

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su resolución n.º 995/2019, de 6 de septiembre de 2019, hace referencia a que la LCSP sustituye la comprobación efectiva de la documentación acreditativa de la aptitud para contratar del licitador por una declaración responsable, en la que manifiesta que cumple los requisitos que a tal efecto establecen tanto legislación de contratos como los pliegos que rigen la licitación. La efectiva verificación de la concurrencia de tales requisitos se realiza posteriormente, cuando el licitador propuesto como adjudicatario presenta la documentación y es comprobada por el órgano de contratación. Respecto de ello se pronuncia en los siguientes términos: *"dicha presentación de documentación y verificación con su examen del cumplimiento de los requisitos previos de aptitud del contratista, no convierte el requisito de la declaración responsable en un mero trámite formal inane de relevación jurídica."* Expresamente señala que por la declaración responsable conforme al documento europeo único de contratación *"el declarante certifica hechos y, por tanto, asume el deber de decir la verdad sobre ellos, o lo que es lo mismo, se hace responsable - no solo en nombre de su empresa sino también personalmente- ante el órgano de contratación de la autenticidad de lo manifestado en la declaración y, en particular, de que reúne los requisitos de actitud para contratar exigidos por la legislación de contratos, de acuerdo y en los términos establecidos en el pliego que rige la licitación, así como de que las circunstancias declaradas relativas a la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar concurren en la fecha final de presentación de ofertas (artículo 140.4 LCSP)."* Sobre la posibilidad de requerir la subsanación de defectos que pudieran atañer a la declaración responsable, la propia resolución aclara que no cualquier defecto apreciado en ella será siempre subsanable, habrá que atender a la naturaleza del defecto y las concretas circunstancias de la licitación para apreciarlo, la discrepancia entre la declaración y la documentación presentada puede ser un error del declarante o puede tener por causa un propósito intencionado de faltar a la verdad.

6

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604  
[oficinacontrafraude@madrid.es](mailto:oficinacontrafraude@madrid.es)

## Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [https://servint.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 05/12/2022 11:45:20  
CSV : 1BDJ36EILLPOBGK



El mismo Tribunal Administrativo Central, con fecha 8 de enero de 2021, dictó resolución nº4/2021, en la que manifestaba que la declaración responsable se ha articulado como un mecanismo para aligerar la carga documental en los procedimientos de licitación, siendo sustitutiva de la presentación de la documentación, pero *"no exime del cumplimiento de los requisitos exigidos en la misma para concurrir a la licitación, y entre ellos, la solvencia. Antes al contrario, supone la declaración y afirmación de que se cumple con esos requisitos de solvencia, dado que, de lo contrario, no se podría concurrir a la licitación. Además, cabe recordar en este punto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71.1.e) LCSP constituye una prohibición de contratar "e) Haber incurrido en falsedad al efectuar la declaración responsable a que se refiere el artículo 140 o al facilitar cualesquiera otros datos relativos a su capacidad y solvencia (...)"*.

Señalado todo lo expuesto, es sin duda de trascendente importancia la labor de los empleados públicos en la vigilancia de los procedimientos contractuales, para prevenir el fraude y la falsedad, y con ello garantizar la mejor gestión de los recursos públicos.

- **Subvenciones:**

En la actual situación económica y social, especialmente tras la pandemia por el COVID, las subvenciones y ayudas se han visto necesariamente incrementadas, al adoptarse medidas para paliar los efectos de la crisis. Se han incrementado los programas de ayudas, o la distribución de fondos, tales como los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

No es objeto de este informe el análisis pormenorizado de la tramitación de las subvenciones y ayudas, pretendiendo solo hacer una llamada de atención sobre el conveniente control de las declaraciones y documentaciones aportadas por quienes pretenden ser sus perceptores, ya que en el caso de falsedades o inexactitudes se producirían asignaciones indebidas de recursos públicos a quienes no reúnen los requisitos que les eran exigidos.

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en lo sucesivo, LGS) contempla, en su artículo 23.4, la posibilidad de presentar declaración responsable en sustitución de la presentación de documentación con el objetivo de agilizar el procedimiento de concesión de las subvenciones. El solicitante asume la responsabilidad de que todo lo que se menciona en la declaración es cierto. En este caso, con anterioridad a la propuesta de resolución de concesión de la subvención, se deberá requerir la presentación de la documentación que acredite la realidad de los datos contenidos en la citada declaración.

Las consecuencias del control, por parte de la Administración Pública concesionaria, puede conllevar la denegación de la subvención si se detecta la falta de veracidad de la documentación presentada o de lo manifestado en la declaración responsable. Controles que, si están correctamente implantados, impedirían la concesión. No obstante, y si a pesar de estos, se produjera el otorgamiento con falseamiento de las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubieran impedido

7

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604  
[oficinacontrafraude@madrid.es](mailto:oficinacontrafraude@madrid.es)

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [https://servint.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 05/12/2022 11:45:20  
CSV : 1BDJ36EILLPOBGK



o limitado (artículo 58.a) LGS), se prevén las sanciones reguladas en el artículo 59, que serán pecuniarias, pero también no pecuniarias cuando proceda. En este último caso, podrán consistir en pérdida durante un plazo de hasta cinco años de la posibilidad de obtener subvenciones, ayudas públicas y avales de las Administraciones públicas u otros entes públicos; pérdida durante un plazo de hasta cinco años de la posibilidad de actuar como entidad colaboradora en relación con las subvenciones reguladas en la ley o prohibición durante un plazo de hasta cinco años para contratar con las Administraciones públicas. Y, todo ello, sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas. No debemos olvidar las posibles responsabilidades penales contempladas, en su caso, respecto del delito de falsedad documental, y ello sin perjuicio del delito de fraude de subvenciones contemplado en el artículo 308 del Código Penal.

Asimismo, se hace una breve referencia a que también las Administraciones Públicas pueden ejecutar y gestionar presupuesto público mediante subvenciones otorgadas por otras Administraciones Públicas. Esto implica que han de cumplir con escrupulosa atención los mandatos legales que rigen la subvención otorgada. Y si esto no se produce, operan también las correspondientes consecuencias legales. A modo de ejemplo, cabe mencionar la Sentencia 729/2017 de la Sala Penal del Tribunal Supremo, de fecha 10 de noviembre de 2017, relativa a una subvención otorgada por la Xunta de Galicia a un municipio, mediante un convenio de colaboración. Para el adecuado desarrollo del convenio, se tramitó expediente de contratación de obra por parte del municipio. Para que la administración autonómica liberara los fondos, debía certificarse la ejecución de las obras. A pesar de no haberse ejecutado las mismas, ni prácticamente haberse comenzado, el director de obra – aun conociendo el estado real de la obra- emitió certificación en la que se afirmaba la ejecución de un volumen importante de la misma. Se produjo, pues, una falsedad en documento oficial, al afirmarse que la obra se había realizado cuando no era así, siendo plenamente conscientes los firmantes que el documento no reflejaba la realidad. En este sentido, el Alto Tribunal señala que *“la eventual aceptación de una certificación falsa por supuestos funcionarios que puedan desprestigiar las limitaciones legales y contractuales imperantes, no se sobrepone al recto y normal funcionamiento de la Administración pública ( art. 103.1 de la CE), de suerte que una tergiversación documental intencional y falsaria, tendente a desviar el legal y objetivo desarrollo de sus expedientes, compromete el valor social de los documentos y lesiona plenamente el bien jurídico que el tipo de la falsedad protege.”*

La tramitación de los expedientes de subvenciones y ayudas, se sustentan, en muchas ocasiones, en declaraciones de solicitantes respecto de las que hay que presumir la buena fe y exactitud, pero ello no impide que los empleados públicos presten la debida atención ante posibles falsedades o inexactitudes.

## Información de Firmantes del Documento



**- Urbanismo:**

Las declaraciones responsables en el ámbito urbanístico, claro exponente de la simplificación administrativa, no deben ir dissociadas de un foco de atención sobre la regulación de su control. La sustitución de autorizaciones administrativas por declaraciones responsables ha supuesto el traslado de los controles, antes previos, por otros a posteriori. La confianza de que los particulares ejercerán sus derechos con responsabilidad, cumpliendo la ley, no impide la posibilidad de que esto no sea así, entrando en juego intereses públicos que pueden verse perjudicados. Pudieran existir declaraciones responsables que simulan el cumplimiento de la legalidad, especialmente si los controles administrativos están ausentes, son escasos o tardíos.

La importancia de dicho control ha sido objeto de reflexión en sendos informes de esta Oficina Municipal, de fechas 23 de noviembre de 2020 y 14 de junio de 2022. En los mismos se puso de manifiesto la conveniencia de realizar esfuerzos comprobatorios por parte del Ayuntamiento para garantizar la coexistencia de la agilidad y eficacia administrativa con la seguridad jurídica y cumplimiento de la legalidad. Señalándose la trascendencia de las inspecciones municipales y controles sobre las declaraciones responsables presentadas, para lo cual es imprescindible disponer de los recursos humanos y materiales necesarios para su adecuada comprobación, evitando situaciones fraudulentas. Sin olvidar que, parejo al control municipal sobre las declaraciones, está el control sobre las propias entidades colaboradoras urbanísticas, especialmente dada la ampliación de funciones que pueden desempeñar, de acuerdo con la nueva regulación del Ayuntamiento de Madrid en materia urbanística.

La Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid (en adelante, OLDRUAM), regula en su Título III las declaraciones responsables. Con la presentación de la declaración responsable hay documentos que se deberán adjuntar, y otros quedan en poder del particular a disposición del Ayuntamiento por si son requeridos. Tanto sobre unos como sobre otros, deberán asegurarse los debidos controles para evitar falsedades o inexactitudes que permitan el ejercicio de derechos o actividades contrarios a la ley. A este respecto, el apartado 2 del artículo 29 de esa Ordenanza dispone que *"la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que acompañe o se incorpore a una declaración responsable, o su no presentación, así como la inadecuación a la normativa de aplicación, determinará la imposibilidad de iniciar o continuar las obras, la implantación o modificación de la actividad o su ejercicio, desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar. En estos casos se dictará resolución de ineficacia de la declaración responsable en los términos del artículo 30"*

El carácter esencial de la inexactitud, falsedad u omisión es un factor determinante para la continuidad del ejercicio del derecho, según lo dispuesto en el artículo 69.4 de la LPACPA, así como en el artículo 29.2 anteriormente transcrito. Sobre su consideración, cabe citar el apartado 8 del precitado artículo 29, al señalar que el resultado de la comprobación de la actuación ejecutada se documentará en el

9

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604  
[oficinacontrafraude@madrid.es](mailto:oficinacontrafraude@madrid.es)

## Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [https://servint.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 05/12/2022 11:45:20  
CSV : 1BDJ36EILLPOBGK



correspondiente acta o informe técnico que podrá ser desfavorable *“cuando existan deficiencias esenciales, considerándose como tales, en todo caso, la incompatibilidad de la actuación con el uso admisible, aquéllas cuya afección a la seguridad, a la salubridad o al medio ambiente generan un grave riesgo que determina la imposibilidad de iniciar o continuar realizando la actuación o las infracciones tipificadas como graves y muy graves por la normativa autonómica o estatal en materia urbanística, de dinamización de la actividad comercial y en materia medioambiental. En estos casos se dictará resolución de pérdida de efectos de la declaración responsable en los términos de lo establecido en el artículo 30”*.

La Ordenanza prevé de manera expresa las consecuencias de ineficacia o de la pérdida de efectos de la declaración responsable, en su artículo 30. Cuando como consecuencia de las actuaciones de comprobación se hubiera declarado la ineficacia de la declaración responsable o la pérdida de sus efectos la resolución que se adopte: *“a) Ordenará la paralización o el cese inmediato de la actuación y, en su caso, la obligación del particular de restituir la situación física y jurídica al momento previo a la realización de la actuación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística. b) En los casos de incumplimientos esenciales o cuando haya existido reiteración en la presentación de declaraciones ineficaces, se podrá, asimismo, determinar la imposibilidad para presentar ante el Ayuntamiento una nueva declaración responsable con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado de entre tres meses y un año. Para aplicar esta limitación se valorará motivadamente la reiteración o reincidencia en el incumplimiento que dé lugar a la declaración de ineficacia.”* Todo ello sin perjuicio de la imposición de las sanciones que en su caso procedan.

Dada la trascendencia en las consecuencias derivadas de lo declarado, debemos hacer alusión a la importancia de actuar dentro de los plazos de que dispone la Administración para reaccionar ante un incumplimiento o falsedad. Si la comprobación y control se realizan durante la tramitación del expediente la respuesta administrativa será más útil y fácil desde el punto de vista procedimental. Si se reacciona una vez efectivo el reconocimiento de derechos del declarante, la tramitación para revertir la situación devendrá más compleja. La OLDRUAM, en el apartado 8 de su artículo 29 prevé que el resultado de la comprobación de la actuación ejecutada se documentará en el correspondiente acta o informe técnico, que de ser favorable conllevará la toma de razón del órgano competente mediante documento que será notificado al interesado. Esto es relevante, en cuanto que supone la finalización de la tramitación. Y, todo ello sin olvidar que también las entidades urbanísticas colaboradoras pueden efectuar labores de comprobación, respecto de las que se promulga la prevalencia de los informes técnicos municipales (artículo 4.5 OLDRUAM). A modo de ejemplo, sobre las consecuencias de efectuar las debidas comprobaciones en plazo, podemos citar la Sentencia número 265/2021, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de mayo, relativa a un informe técnico municipal desfavorable a declaración responsable, una vez finalizado el procedimiento de tramitación de la misma. En este caso, el acta de inspección favorable se efectuó por entidad urbanística colaboradora. La sentencia hace referencia a los efectos equiparables de los informes emitidos por las entidades colaboradoras en relación con los informes técnicos, si bien estos último tendrán prevalencia, pero matiza que *“la posibilidad de emisión de informes por parte de los*

10

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604  
[oficinacontrafraude@madrid.es](mailto:oficinacontrafraude@madrid.es)

## Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [https://servint.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 05/12/2022 11:45:20  
CSV : 1BDJ36EILLPOBGK



*servicios municipales con el carácter de "prevalente" sobre los que hubiera emitido la entidad colaboradora interviniente queda circunscrito al periodo durante el cual se tramite la declaración responsable". Añade que, una vez concluido el procedimiento se "deberá acudir a los mecanismos de revisión de oficio de los actos administrativos previstos en el ordenamiento jurídico (artículos 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)."*

Por último, es oportuno hacer una breve referencia a las obligaciones de comunicar la finalización de la actuación urbanística de que se trate, que recae en los particulares (artículo 29.3 OLDRUAM), y que tiene una indudable importancia para poder efectuar los controles administrativos pertinentes, dado que si esta obligación no se cumple, será más difícil para el Ayuntamiento ejercer sus deberes de control y vigilancia, por lo que cabría plantearse reforzar los esfuerzos supervisores en relación con las obligaciones de los particulares de comunicar la finalización de las actuaciones. La ausencia de esa comunicación podría redundar en un posible beneficio fraudulento para el particular, en perjuicio de los intereses generales, por lo que conviene arbitrar los medios para que puedan ser ejercidas las facultades de comprobación, control e inspección municipal.

La nueva normativa municipal en materia urbanística, aprobada en este año, dispone de una regulación pormenorizada sobre las declaraciones responsables, su control y efectos, siendo importante que se adopten todas las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento, velando por los intereses generales, y con un efecto preventivo del fraude.

Los ámbitos administrativos anteriormente enumerados no pueden ser considerados *numerus clausus* en cuanto a procedimientos que pudieran verse afectados por la falsedad o inexactitud de las declaraciones o documentaciones aportadas por particulares, si bien, lo expuestos se consideran los más relevantes, al menos en el nivel local.

En todo caso, se debe concluir señalando que cuando se sospecha que es falso un documento presentado ante la Administración ello requiere la tramitación de un procedimiento administrativo en el que quede debidamente acreditada la existencia o no de la falsedad, y como se ha indicado, se debe diferenciar la falsedad administrativa de la falsedad con alcance penal.

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604  
[oficinacontrafraude@madrid.es](mailto:oficinacontrafraude@madrid.es)

11

## Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [https://servint.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 05/12/2022 11:45:20  
CSV : 1BDJ36EIIILLPOBGK

