

¿Hay que crear un delito de falsedad en documento parlamentario?

Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui *

Breve introducción

OFRECEMOS unas reflexiones, dictadas por la preocupación acerca del momento que vive en la actualidad nuestra vida política. Su única pretensión —lejos de un definitivo perfil doctrinal de los conceptos que manejamos, abiertos, desde luego, a la sana crítica— es la de contribuir a fortalecer en la medida que sea posible, una institución a la que pronto hará veinte años que vengo sirviendo ininterrumpidamente, las Cortes.

La preocupación viene dada por la deteriorada —en los últimos me-

* Doctor en Derecho. Letrado de las Cortes.

ses o años, podríamos decir— vida pública, y sobre todo por la repercusión que la misma está teniendo en el ámbito parlamentario.

En la sede de las Cortes, o, para concretar más, del Congreso de los Diputados, y dado que el partido que apoya al Gobierno no obtuvo ya mayoría absoluta en las últimas elecciones generales, celebradas en 1993, se han ido creando comisiones *ad hoc*, encargadas específicamente de estudiar, investigar o controlar casos concretos (Roldán, Rubio) o genéricos (partidos políticos y su financiación) de presunta corrupción, o tráfico de influencias...

La actuación de dichas comisiones plantea, incluso para el experto en cuestiones parlamentarias, un sinfín de problemas y dificultades de muy diversa índole. Aunque el marco en que pueden moverse variará según los diversos tipos (no es igual una comisión de estudio que otra de investigación), sí podría decirse que todas ellas plantean problemas comunes, como son el deslinde de su propia actuación con respecto al ministerio fiscal o a los mismísimos órganos judiciales del ámbito penal o incluso civil, o la búsqueda de la identidad u ontología de lo que deba ser, *stricto sensu*, la responsabilidad política como algo distinto a la responsabilidad penal o a la responsabilidad administrativa.

Sobre dichas cuestiones existen, desde luego, sesudos estudios, amén de una práctica más o menos consolidada, proveniente de aquellos países en que el Parlamento es una dinámica y auténtica representación de la soberanía popular, y en los que no existen muy claras mayorías absolutas, lo cual obliga a pactos y a un funcionamiento normal de las instituciones.

Pero, al menos entre nosotros, está menos estudiado el problema de la protección del Parlamento frente a los posibles falsarios, de aquellos que cometen una falsedad, y de aquellos que dicen mentira cuando comparecen ante una Comisión del Congreso o del Senado. ¿Qué ocurre, así, si el señor *Roldán*, o el señor *Rubio*, por poner ejemplos conocidos, se permitieran el lujo de mentir a las Cortes cuando exponen su criterio sobre lo sucedido, o cuando contestan a las preguntas que les dirigen sus Señorías? ¿Tiene el Parlamento alguna clase de protección penal contra esos falsos testimonios, contra esos presuntos falsarios? ¿Qué tipos penales existen en nuestro ordenamiento jurídico para luchar contra esa actividad? ¿Será necesario revisar la citada protección introduciendo algún tipo penal nuevo?

A contestar dichas preguntas se dirigen estas líneas, que van, como decíamos al comienzo, encaminadas a provocar una discusión al respec-

to, y de la que pueda salir la decisión política —del poder Legislativo, al fin y al cabo— de crear un tipo penal de falsedad en documento parlamentario, que se castigará con la consiguiente pena de privación de libertad. Creemos, aunque no nos gusta adelantar acontecimientos, que con dicho delito tenderían a disminuir (ojalá que a erradicar, desde luego) en lo sucesivo conductas que hemos visto aparecer en los últimos tiempos, consistentes en mentir descaradamente en algunas comparecencias parlamentarias.

La insuficiente protección penal de las Cortes y sus Cámaras

DICHA protección viene dada desde el Título que en el Código Penal se ocupa de los «delitos contra la seguridad del Estado». En los once artículos que componen su Sección 2.^a están comprendidos en delitos varios. Sus sujetos, o bien los ciudadanos o los funcionarios administrativos o judiciales. Las penas que más abundan: el extrañamiento, el destierro, el confinamiento y la inhabilitación especial, amén de la prisión menor. La protección que dispensan: de invasiones violentas o con intimidación del Palacio; de la celebración de manifestaciones en los alrededores de las Cortes; de la penetración con armas en las sedes del Congreso o del Senado; de la presentación colectiva de peticiones; de los ataques o entorpecimiento de la labor de las Cortes; de las injurias a éstas; de las presiones que impiden a un miembro de las Cortes asistir a sus sesiones; de la perturbación de las sesiones; y de la detención o procesamiento ilegal a un miembro de las Cortes.

Son tipos penales decimonónicos en su gran mayoría y que añaden poco a las reflexiones que antes hacíamos. He de insistir en que parecen creadas para supuestos distintos a los que antes señalábamos como ejemplos flagrantes de los últimos tiempos, como pueden ser las Comisiones de Investigación de casos de corrupción conocidos por los apellidos Roldán y Rubio.

No parece, a la vista de lo anterior, que con estos artículos quede especialmente protegida la actividad de las Cámaras, sobre todo cuando se produce una frenética multiplicación de comparecencias ante comisiones, sobre todo las especiales y de investigación. Y, para buscar respuestas válidas, necesitamos —como haremos más adelante— despejar la duda de

si los actuales tipos penales, relativos a la falsedad, son aplicables a la actividad parlamentaria *stricto sensu*. Pero, antes de abordar esa cuestión, hemos de ocuparnos de otro extremo, al que dedicaremos las consideraciones del siguiente apartado.

Los diversos sujetos intervinientes en la actividad parlamentaria y su distinta oposición ante el Derecho

MUY en esquema podríamos decir que, al menos a los efectos que ahora nos interesan, cuatro son los sujetos que más habitualmente intervienen en dicha actividad desarrollada por las Cámaras; además, y como también veremos, cada uno tiene una posición diferente ante el Derecho, o, si se quiere con otras palabras, existen diversos grados de protección jurídica respecto a su labor.

Los parlamentarios gozan de una posición privilegiada. No es éste el lugar apropiado para siquiera hacer una breve digresión respecto a la inviolabilidad e inmunidad que les otorga la Constitución. Lo cierto y verdad es que no pueden ser perseguidos por las opiniones y votaciones que realizan en el desarrollo de sus funciones, que no pueden fácilmente ser detenidos ni procesados sin el consentimiento expreso de la Cámara a la que pertenecen y que, además, y para el supuesto de que lo fueran, su conducta sólo podría ser judicialmente examinada a través del fuero especial de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. No obstante, deben tener un fuerte contrapeso interno, a través fundamentalmente de la disciplina que sobre ellos pueden ejercitar, con medidas diversas, los presidentes de las Cámaras. Así, y por poner un ejemplo de todos comprensible, lo normal sería que se impusiera la pertinente sanción (están previstas en los respectivos reglamentos de Congreso y Senado) al parlamentario que rompe el carácter secreto de las deliberaciones que hasta hace muy poco presidía las sesiones de las Comisiones de investigación (1).

(1) Debemos mencionar la reciente aprobación del Real Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril (publicado en el «BOE» del siguiente día 30), por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos —se refiere básicamente a los existentes en poder de la administración tributaria y relativos a cargos públicos o personas que los hayan ocupado, tanto por elección como por nombramiento— a requerimiento de las Comisiones parlamentarias de investigación. Por cierto que en este caso, y a diferencia de otras mociones parlamentarias que tardan

En la mente de todos está el espectáculo poco edificante: me refiero a las ruedas de prensa, más o menos espontáneas o forzadas, que para el caso es igual, que se organizan a la salida de una sesión secreta de una Comisión parlamentaria de investigación. Ante micrófonos, cámaras de televisión, y grabadoras de múltiples emisoras comparecen los allí intervinientes (simples comparecientes, autoridades e incluso diputados miembros de la Comisión) que sin ningún rubor ni recato dan pelos y señales de lo acaecido dentro de la Comisión secreta. Y ello es, como antes decíamos, poco edificante y socava poco a poco los cimientos del régimen democrático parlamentario: por ello deberían ser los máximos responsables de esa institución (Mesa, Junta de Portavoces, Presidencia) quienes aplicasen con rigor medidas correctivas a quienes trasgredieron el deber de secreto.

En segundo lugar, tendríamos los ministros que no son al tiempo miembros de una u otra Cámara. Su régimen acaso se asemeja más al de los otros dos grupos que veremos, pues con respecto al primero sólo tienen la similitud del fuero, dado que sus posibles delitos tendría que enjuiciarlos la ya citada Sala Segunda del Tribunal Supremo.

Y en tercer y cuarto término estarían las restantes autoridades y los ciudadanos, sujetos a un régimen común u ordinario, que no gozan de ningún privilegio ni de nada que se le parezca.

Por lo ya visto hemos de concluir que los tres últimos tipos de sujetos, cuando desarrollan algún tipo de actividad ante las Cámaras, están sometidos a las leyes y también al Código Penal. Y, si ésa es la primera constación que realmente nos interesa, hay una segunda que está muy cerca de la anterior; tampoco el ordenamiento jurídico —¿sintonía de la escasa preocupación que el mismo ha tenido casi por décadas o centurias hacia la institución que encarna la representación misma de la soberanía nacional o popular?— ha introducido elementos especiales de protección penal tendentes a que la actuación de dichas personas ante las Cámaras se desarrolle con arreglo a un esquema de verdad, o de no falsedad, o de correspondencia entre la realidad y lo manifestado. Hemos, no obstante,

mucho en ser cumplidas por el Gobierno, el Ejecutivo no se hizo de rogar, pues la proposición no de ley que pedía el envío de dichos datos fue aprobada por el Congreso sólo tres días después, el 26 de mayo. Además de lo anterior debe tenerse en cuenta que en la actualidad se tramita en el Congreso una proposición de Ley por la que, mediante la correspondiente modificación del Reglamento de Cámara, desaparecería en gran medida el citado carácter secreto con que hasta ahora han venido funcionando las comisiones de investigación.

de hacer una excepción o matización, de cierta relevancia, a esta segunda conclusión. En efecto, existe un régimen especial para cuanto atañe a las comparecencias ante las Comisiones de Investigación de las Cortes o de cualquiera de sus Cámaras (2).

Las notas propias de ese régimen especial podríamos resumirlas así: 1.º Es obligatorio comparecer a requerimiento de una Comisión de Investigación. 2.º Si se deja de comparecer voluntariamente se incurre en un delito de desobediencia grave. 3.º Si se alega justa causa puede efectuarse una ulterior citación. 4.º Nada más se dice —en la Ley Orgánica que regula esta materia— respecto a las cuestiones que nos preocupan.

Por eso nuestras cuítas siguen vivas. Y sobre todo porque ese régimen especial afecta a una ínfima parte de la vida de las Cámaras, en las cuales funcionan un buen número de comisiones que no son las de investigación. ¿Cómo, pues, dar protección a las Cortes al respecto? De eso, precisamente, es de lo que trata este artículo; a contestar a esa pregunta dedicaremos de manera específica el último apartado, si bien con antelación analizaremos la tipología de las falsedades en nuestras disposiciones vigentes.

La tipología de las falsedades en el ámbito penal y la falsedad en documento parlamentario como alternativa frente a otras soluciones (desacato, perjurio, etc.). Perfil de límites materiales y formales

LA opinión dominante en la doctrina, con respecto a las falsedades documentales, estima que el bien jurídicamente protegido es la *seguridad* y la *autenticidad* del tráfico jurídico. A ello añade que la conducta típica, la que persigue el delito, admite muy diversas modalidades: desde la alteración de un documento verdadero a la constatación falsa de hechos (las llamadas falsedades ideológicas), sin olvidar la creación o formación de un documento totalmente falso. Otras dos notas nos sirven para precisar un poco más: de un lado, y desde el punto de vista material, se estima que la conducta merece la consideración de antijurídica cuando representaba un ataque tanto a la fe pública

(2) Está regulado por la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo «BOE» del siguiente día 26).

como a la confianza en el valor probatorio de los documentos destinados a entrar en el tráfico jurídico; de otra parte, y por lo que se refiere a la culpabilidad, el dolo falsario consiste en el conocimiento y la voluntad de alterar la verdad genuina con conocimiento de su ilicitud.

Pues bien, si acudimos al Código Penal para estudiar los tipos diversos de falsificaciones o falsedades, me temo —y aunque ello sea una opinión estrictamente personal— que no encontremos uno que cuadre con lo que entendemos por falsedad en documento parlamentario. Ese delito, a grandes rasgos, podríamos definirlo como una falsificación o una falsedad en alguna de las publicaciones oficiales de las Cortes o de las Cámaras, entendiendo por tales los Boletines, Diarios de Sesiones y Actas taquigráficas que se levantan con motivo de una actividad parlamentaria.

Contiene el citado Código un notable elenco de falsificaciones de documentos públicos, oficiales, de comercio, de despachos telegráficos y de documentos privados, pero insisto en que ni siquiera forzando los conceptos (ya muy depurados doctrinalmente) cabe incluir el antes descrito en alguno de los tipos del amplio ámbito penal. Por eso sugerimos que se estudie esta propuesta, de creación de un delito de falsedad en documento parlamentario.

No querría cerrar las líneas del presente apartado sin apuntar alguna posible argumentación complementaria, que queda resumida en el encabezamiento.

De un lado, la fórmula propuesta parece preferible a otras soluciones que podrían apuntarse, como el *desacato* frente a una negativa a comparecer (luego apuntaré por qué considero menos válido este tipo penal), o el perjurio, dado en este último caso que a los que comparecen ante una Comisión Parlamentaria nunca se les ha exigido juramento de decir verdad respecto a lo que van a declarar. Y, volviendo al desacato, es preciso señalar que existe una serie de derechos constitucionales que hacen innecesaria su presencia: me refiero al derecho a que no se produzca indefensión y al derecho a no declarar contra sí mismo. Ambos están incluidos en el artículo 24 de la Constitución Española de 1978 y, aunque su progenie sea típicamente judicial o procesal, considero que su aplicación al ámbito parlamentario no debería suscitar mayores problemas. Al contrario, parecen —junto con otra necesaria, como el preservar en su caso la intimidad de ciertos datos— garantías que pueden fácilmente acogerse en sede parlamentaria.

Con la creación del reiterado delito de falsedad en documento parlamentario se dotaría de un mayor grado de juridicidad a un ámbito, el parlamentario, del que nace básicamente el Derecho. Se sujetaría así la actividad que se considera política a otra regla básica de la convivencia (y del sistema democrático, por consiguiente), la de decir la verdad, o callar si es que se considera que hablar implicaría declarar contra uno mismo. Desde luego lo que no parece permisible es que (con independencia de otros delitos en que pudieran haber incurrido) comparecientes ante Comisiones tales como las conocidas Rubio y Roldán puedan cometer falsedad en sus manifestaciones verbales o escritas ante el Parlamento y que Congreso o Senado no encuentren manera de combatir tales falsedades desde su propia órbita.