

LA COMPARECENCIA DE LOS CIUDADANOS
ANTE LAS COMISIONES DE INVESTIGACION
DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS

PLÁCIDO FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA TIPIFICACIÓN DE LA INCOMPARECENCIA.—3. EL DELITO DE DESOBE-
DIENCIA.—A. *Autoridad.*—B. *Ejercicio de fun-
ciones de la autoridad.*—C. *El mandato u or-
den dirigida por la autoridad.*—4. EL PARECER
DE LA DOCTRINA MAYORITARIA.—5. LA EFICACIA
JURÍDICA EXTERNA DE LAS NORMAS REGLAMENTA-
RIAS.—6. CONCLUSIÓN DESDE LA CRÍTICA.

1. INTRODUCCIÓN

El problema de la obligatoriedad de la comparecencia ante las Comisiones de Investigación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas parece plantear relevantes diferencias con respecto al que suscita las que se desarrollan ante las de las Cortes Generales. La cuestión recientemente planteada en el Parlamento de Andalucía (1) motivó pareceres claramente contrarios a la posibilidad de deducir, lo que sería la ratio suprema para garantizar el cumplimiento del requerimiento de la Cámara, responsabilidades penales para los supuestos de incomparecencia. La línea esencial de este planteamiento, expresada en el correspondiente dictamen, puede expresarse en las siguientes consideraciones del mismo:

«La obligatoriedad de la comparecencia de particulares ante las instituciones públicas afecta de manera directa al ámbito de libertad personal y de la compulsión que sobre ella puedan ejercer los órganos y autoridades. De ahí que haya sido precisa-

(1) Comisión de Investigación para determinar las supuestas responsabilidades políticas y administrativas en la adjudicación de determinadas obras por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, acordada en la sesión plenaria del Parlamento de Andalucía de los días 16 y 17 de septiembre de 1992. El denominado caso «Ollero».

mente una Ley Orgánica, rango necesario para afectar la esfera de los derechos fundamentales y libertades públicas (artículo 81.1 C.E.) la que haya venido a regular la comparecencia de los ciudadanos ante las Comisiones de Investigación (Ley Orgánica 5/84, de 24 de mayo), dando cumplimiento al mandato constitucional del artículo 76.2 antes mencionado. Tanto del tenor literal de la ley que limita expresamente su alcance de aplicación a las Cortes Generales, Congreso y Senado, como de la necesaria interpretación restrictiva que impone todo régimen sancionatorio, impide incluir en su ámbito las condiciones análogas cuando éstas se produzcan en el marco de las Comisiones de Investigación del Parlamento de Andalucía».

A la vista de lo anterior, el elemento central que justificaría la imposibilidad de aplicar una sanción de carácter penal a la incomparecencia deriva del hecho de que la Ley Orgánica 5/84, de 24 de mayo, parece limitar su ámbito de aplicación a las que se desarrollan ante las Cortes Generales. Pero cabría preguntarse, en primer lugar, si la promulgación de la citada ley ha sido necesaria para tipificar penalmente los supuestos de incomparecencia y, en este sentido, es de tener en cuenta el tenor literal del artículo 76 de la Constitución española según el cual:

«1. El Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras, conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.»

Por su parte, el artículo 52.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados se limita a indicar:

«Las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar Ponencias en su seno y requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días» (2).

2. LA TIPIFICACIÓN DE LA INCOMPARECENCIA

Pues bien, hasta la Ley Orgánica 5/84, y ante la inexistencia de una norma específica que diese cumplimiento al mandato contenido en el número 2 del artículo 76 (3) la doctrina especuló sobre el tipo penal en el que cabría subsumir el incumplimiento del deber constitucional de comparecencia (4). En este sentido, diversos autores (5) propugnaron la aplicación del artículo 155 del Código Penal a cuyo tenor: «Los que ataquen o entorpezcan, en cualquier forma, la labor de las Cortes, serán castigados con la pena de prisión menor» (6). De lo que nosotros discrepamos en cuanto es evidente que, salvo supuestos excepcionales, el que se sustrae a la comparecencia no es guiado por un dolo de «entorpecimiento» sino por el de elusión de la misma. Y, como es natural, no es posible pensar que dicho tipo pretendiera configurar un delito de resultado que sancionare el hecho efectivo del entorpecimiento. A la vista de ello,

(2) Por su parte, el artículo 60.2 del Reglamento del Senado indica: «Las Comisiones de Investigación podrán requerir la presencia de cualquier persona para declarar ante las mismas con los efectos previstos en la ley que desarrolla lo dispuesto en el artículo 76.2 de la Constitución.»

(3) Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: *Reflexiones sobre las Comisiones de Investigación o encuesta parlamentaria en el ordenamiento constitucional español*, «Revista de las Cortes Generales», núm. 11, pág. 174.

(4) ALVAREZ CONDE, ENRIQUE en *El régimen político español*. Tecnos, 1983, pág. 226 se limita a indicar: «A este respecto, el artículo 76.2 establece una reserva de Ley, lo cual implica que dichas sanciones no podrán efectuarse por los Reglamentos de las Cámaras, será preciso, pues, esperar a que se efectúe la correspondiente regulación.»

(5) Con acierto, según ARÉVALO GUTIÉRREZ, *opus cit.*, pág. 190.

(6) En este sentido, SANTAOLALLA, FERNANDO: *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación)*. Edersa, 1982.

parecería lógico pensar que el tipo penal aplicable, aun antes de la promulgación de la referida Ley Orgánica, sería el de la desobediencia del artículo 237 del Código Penal cuando sanciona a «los que, sin estar comprendidos en el artículo 231, resistiesen a la Autoridad o sus agentes, o los desobedecieran gravemente en el ejercicio de las funciones de su cargo, serán castigados con las penas de arresto mayor y multa de 100.000 a 500.000 pesetas». O bien, su forma leve, constitutiva de falta, del artículo 570 C.P. a cuyo tenor: «Serán castigados con multa de 5.000 a 25.000 pesetas: 1.º Los que faltaren al respeto y consideración debida a la autoridad o la desobedecieren levemente dejando de cumplir las órdenes particulares que les dictare».

En nuestra opinión, sin embargo, la cuestión es muy discutible. Si el artículo 76 de la CE se hubiera limitado a sancionar el deber constitucional de comparecencia, sin establecer una reserva de ley para la regulación de sanciones que pudieran imponerse para caso de vulneración de la obligación, sería evidente que el incumplimiento del deber constitucional de atender los requerimientos de las Comisiones de Investigación sería susceptible de incidir en los tipos, grave o leve, de desobediencia a que antes hemos hecho referencia. Sin embargo, el hecho de que el número 2 del artículo 76 CE establezca expresamente la necesidad de que una ley regule «las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación» nos lleva a dudar que, en tanto dicha norma hubiera sido dictada, la exigencia de tipicidad de la conducta quedase satisfecha en la aplicación de los artículos 237 ó 570.1 del CP.

Efectivamente, la tipicidad, exigencia del Estado de Derecho vinculada al principio de legalidad, constituye uno de los elementos fundamentales en la teoría del delito que en clásica definición supone una acción típica, antijurídica y culpable, castigada por la ley con una pena (7) y, como nos dice MIR PUIG, «un hecho es penalmente típico cuando se halle previsto por la ley como constitutivo de una especie o figura (tipo) de delito, como el asesinato, el robo,

(7) Concepto que procede básicamente de Von Liszt que distinguió las notas de acción, antijuridicidad, culpabilidad y punibilidad y de Beling que añadió la tipicidad. Véase MIR PUIG, SANTIAGO: *Derecho Penal. Parte General*. Promociones Publicaciones Universitarias, 1985, pág. 90.

la estafa, la falsedad, etc.» (8). Pues bien, al describir un supuesto específico de desobediencia, remitiendo su sanción a una ley posterior, podía pensarse que la Constitución ha considerado dicho supuesto ajeno a los tipos genéricos de desobediencia a que se refiere el Código Penal. De ahí, la necesidad, para los supuestos de incomparecencia ante las Cortes Generales, de dictar la mencionada Ley Orgánica de 24 de mayo de 1984. En tanto esto se produjera, la conducta que analizamos no sería susceptible de incardinarse en ninguno de los tipos del Código Penal, pues, en puridad, se trataría de un tipo especial previsto y descrito en la propia Constitución, para el que se carecería de posibilidad de sanción mientras no se elaborase la ley exigida en su artículo 76.2.

De otra parte, el objeto fundamental de la Ley Orgánica 5/84 puede sintetizarse en las siguientes palabras de su exposición de motivos: «...la presente Ley viene a establecer los requisitos de validez en que han de producirse los requerimientos para comparecer ante las Comisiones de Investigación, a fin de que el incumplimiento voluntario de un requerimiento válidamente formulado se tipifique penalmente como desobediencia grave» (9). Y así, en su artículo 4.1 preceptúa: «El requerido que dejara voluntariamente de comparecer para informar ante una Comisión de Investigación incurrirá en un delito de desobediencia grave» (10).

Pues bien, la nota de gravedad añadida a la desobediencia nos puede hacer pensar que el problema, o al menos uno de ellos, funda-

(8) MIR PUIG, SANTIAGO: *Opus cit.*, pág. 93.

(9) Con anterioridad una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, y tomada en consideración por el Congreso el 20 de septiembre de 1979 aunque finalmente no fuese aprobada, pretendió resolver la laguna existente. Dicha proposición preveía en su artículo 6: «El particular que dejare voluntariamente de comparecer ante una Comisión de Investigación a prestar su declaración incurrirá en el delito previsto en el artículo 237 del Código Penal. Si se tratara de funcionario público, el delito sería el previsto en el artículo 371, párrafo 2 del Código Penal.»

(10) Para MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO, en *El control parlamentario*. Tecnos, 1984, pág. 88. «Esta previsión dista, a nuestro juicio, de ser afortunada. Son numerosos los delitos relativos a las desobediencias que distinguirán, entre otras cosas, en función de la calidad o no de funcionario de sus autores.»

mental que pretendía atender la mencionada Ley Orgánica era la resolución, en lo que respecta a la incomparecencia ante las Comisiones de Investigación, de la vieja cuestión doctrinal de la distinción entre la desobediencia grave o leve, a efectos de su incardinación, como delito o falta, en los preceptos correspondientes del Código Penal (artículos 237 ó 570.1). Pues, efectivamente, ésta es una de las cuestiones que, en el tratamiento del tipo de la desobediencia, más han dividido a doctrina y jurisprudencia.

A este respecto, CÓRDOBA RODA (11) se limita a indicar que «la desobediencia ha de tener carácter grave. De no alcanzar una tal intensidad, entrará en aplicación el número 5 del artículo 570 (12), remitiéndonos en el intento de encontrar una línea de distinción a la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la sentencia de 16 de marzo de 1963 observaba: «La imprecisa línea divisoria entre este artículo (el 237 del CP) y el número 5 artículo 570 se ha venido señalando para el primero por la manifiesta y reiterada oposición, firme actitud de rebeldía, persistencia en la negativa, incumplimiento firme y voluntario a la orden, y se obliga a valorar el hecho perseguido conforme a la regla de la sana crítica, teniendo en cuenta la importancia de la orden y las consecuencias de su incumplimiento» (13).

Por su parte, TERUEL CARRALERO (14) advierte que «la segunda

(11) CÓRDOBA RODA: *Comentarios al Código Penal*. Tomo III. Ariel, 1978, pág. 522.

(12) Antes de la modificación del precepto, la desobediencia leve a la autoridad estaba incardinada en el número 5 del artículo 570.

(13) Se citan también las SSTs de 24 de marzo de 1942, 20 de febrero de 1912, 22 de junio de 1920, 30 de mayo de 1922, 10 de junio de 1963 y 23 de junio de 1965. Por su parte, la de 5 de julio de 1989 vuelve a incidir en que la diferencia entre el delito y la falta estriba en la intensidad o la gravedad de la desobediencia y la resistencia. RODRÍGUEZ DEVESA, en su *Derecho Penal español. Parte Especial*. El autor. Septiembre 1971, pág. 711, señala que «su gravedad (la del artículo 237), que la diferencia de la falta de leve desobediencia, ha de valorarse en relación con la materia sobre la que versa la orden, la jerarquía del funcionario de quien emana, las condiciones del que desobedece, la persistencia en el cumplimiento, en suma, las circunstancias todas concurrentes en el hecho».

(14) TERUEL CARRALERO, DOMINGO: *Las faltas*, Editorial Bosch, 1956, pág. 150.

de las faltas contenidas en este número es el último grado de la desobediencia del artículo 237 del que se diferencia sólo por un criterio de cantidad expresado con las palabras gravemente para el delito y levemente para la falta, pero este criterio de cantidad es difícil fijarlo, pues sólo cabe cumplir o no cumplir la orden recibida». De ahí que algún sector de la doctrina haya preconizado, incluso, que en la propia ley se fijara, en la medida de lo posible, el criterio que debiera servir de orientación a los tribunales para medir la gravedad de la desobediencia (15). A la vista de todo lo anterior, entendemos que la Ley Orgánica 5/84, de 24 de mayo, venía exigida fundamentalmente, como antes hemos indicado, por la inexistencia de tipo específico en el Código Penal para incardinar la sustracción al requerimiento de las Cortes Generales, dado que la redacción del artículo 76.2 CE parecía impedir, en principio, remitirse a los genéricos de desobediencia previstos en nuestra normativa penal. Caso contrario, hubiera bastado con señalar que la incomparecencia sería castigada con las sanciones previstas en el Código Penal, y ello con independencia de que, para mayor paradoja, la Ley Orgánica haya terminado por realizar precisamente esto. De otra parte, la defectuosa técnica de la analizada ley por la que se regula la comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado, podría hacernos pensar también que su finalidad primordial sería la de calificar como desobediencia grave, delito y no falta, por tanto, la elusión de la comparecencia.

Lo anterior parece confirmarse si atendemos a la redacción completa de la propia Exposición de Motivos de la Ley. A su tenor:

«La facultad de formar Comisiones de Investigación atribuida por la Constitución a las dos Cámaras de las Cortes Generales configura un deber constitucional cuyas condiciones de ejercicio aconsejan, para su más correcta efectividad, el desarrollo normativo de los supuestos y consecuencias del

(15) Así, CEREZO MIR, JOSÉ: *Problemas fundamentales de Derecho Penal*. Tecnos, 1982, pág. 251, considera que «podría utilizarse para ello, como punto de partida, el criterio mantenido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, pero precisando aún más su contenido, es decir, indicando, por ejemplo, cuál debe ser el origen del mandato, los motivos del hecho, la transcendencia de la orden, etc.»

incumplimiento voluntario de sus previsiones, así como la determinación de los derechos reconocidos a la persona requerida para informar

A tal fin, y sin perjuicio de las especialidades procedimentales establecidas en los respectivos Reglamentos de las Cámaras, resulta necesario que la ley fije el marco de garantías en que los supuestos sancionadores han de aplicarse.

Por ello, la presente Ley viene a establecer los requisitos de validez en que han de producirse los requerimientos para comparecer ante las Comisiones de Investigación, a fin de que el incumplimiento voluntario de un requerimiento válidamente formulado se tipifique penalmente como desobediencia grave.»

Con este preámbulo, los diversos preceptos que contiene van dirigidos, efectivamente, a determinar las condiciones que deberá reunir el requerimiento de comparecencia, la forma de la misma y los derechos del ciudadano cuya salvaguarda queda garantizada en todo caso: la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia «y los demás derechos constitucionales». Del contenido de dichos preceptos podría deducirse, como para colmo ella misma indica, que la única finalidad de la Ley sería la de establecer los requisitos necesarios para considerar grave (es decir, delito) la incomparecencia. Ello se refuerza si nos atenemos, como ya señalamos, al tenor literal del propio artículo 4 cuando indica que el que dejare de comparecer, en el marco de las garantías establecidas en los anteriores preceptos, incurriría en un «delito de desobediencia grave». Dicha afirmación, por otra parte, es totalmente incorrecta: No existe un delito de desobediencia grave. Existe, de darse sus requisitos, un delito de desobediencia del artículo 237 del Código Penal cuyo tipo se caracteriza por la gravedad de la conducta del sujeto activo, que sirve para distinguir esta figura de la de la falta del 570.1, que supone un simple incumplimiento, con intención de desobediencia, de las órdenes particulares que se le dictaren al ciudadano.

Por tanto, en nuestra opinión resulta totalmente incorrecto considerar atípica, penalmente hablando, la incomparecencia ante una

posible Comisión de Investigación creada en la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma en base al hecho de que la *Ley Orgánica* 5/84, de 24 de mayo, se refiera exclusivamente a las Cortes Generales. Como hemos dicho, esta ley venía exigida específicamente por el número 2 de la Constitución española y, en tanto no se hubiese dictado, entendemos que no era posible incardinar la conducta del ciudadano desobediente en ninguno de los tipos del Código Penal. El problema es, por tanto, distinto cuando se trata de un Parlamento Autonómico. La posible tipificación, como desobediencia, de la conducta del ciudadano que se niega a comparecer ante una Comisión de Investigación dependerá, a nuestro juicio, de que se den los distintos requisitos exigidos por la doctrina y jurisprudencia para configurar dicho tipo delictivo.

3. EL DELITO DE DESOBEDIENCIA

Pues bien, para el Tribunal Supremo, en sentencia de 5 de julio de 1989 (R. 6089) «desobediencia, equivale al incumplimiento de una orden o mandato emanado de la Autoridad, o de sus agentes, mandato que, para ser legítimo, deberá revestir las formalidades legales y hallarse dentro de la competencia de quien lo da. Dicha orden debe tener naturaleza concreta, y no abstracta, engendrando, su legitimidad, el deber correlativo de acatamiento, deber que no surgirá si el que ordena no es competente o el mandato no reviste las formalidades legales». Por su parte, PUIG PEÑA (16), comentando, también, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, viene a considerar necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:

A) Que la orden emane de una autoridad que se halle en el ejercicio de sus funciones (17) y afecte a hechos que estén dentro de su competencia (18).

(16) PUIG PEÑA, *Derecho Penal*. Tomo III. Ediciones Descó, 1960, pág. 135.

(17) CÓRDOBA RODA, *opus cit.*, pág. 522, comentando el inciso del artículo 237 CP relativo a los que desobedecieren gravemente a la autoridad en el «ejercicio de las funciones del cargo», señala que «dicha expresión entrecomillada encierra, a nuestro juicio, la exigencia de la conformidad en Derecho del desempeño de las funciones por la autoridad o los agentes de la misma».

(18) Sin embargo, el mismo autor, al igual que CUELLO CALÓN, EUGENIO,

B) Que la orden sea de cumplimiento inexorable por parte de la persona que se niega a prestarle acatamiento.

C) Que preceda el requerimiento, en forma o mandato expreso, claro y terminante de la autoridad.

D) Que el culpable se coloque en una franca actitud de rebeldía, con el fin de desobedecer a la autoridad.

Y, si queremos seguir profundizando en el tema, es evidente que nuestro análisis no puede contemplar los supuestos o elementos concretos del hecho delictivo cuya apreciación, en cada caso, debería ser tarea de los Juzgados o Tribunales sino, antes bien, limitarnos a los rasgos esenciales de los tipos de desobediencia que, de darse, permitiría a la Cámara deducir el oportuno tanto de culpa, para que, luego, de abrirse el procedimiento, fueren los tribunales quienes determinasen si aquella acción, en principio típica, sometida a su enjuiciamiento, ha sido también antijurídica y culpable. En este sentido, consideramos que la nota esencial que define la tipicidad de las formas, leve y grave, de la desobediencia es el hecho de no acatar el mandato que hubiere sido dirigido por una autoridad que actuara en el ejercicio de sus funciones. Pues bien, pasemos a analizar sus distintos elementos:

A. Autoridad

A efectos jurídico constitucionales, es evidente que la Presidencia de un Parlamento Autonómico, incluso la de la Comisión si fuere ella quien dirigiera el requerimiento, es una autoridad, con lo que nos bastaría para considerar cumplido este requisito. Sin embargo, entendemos necesario preguntar si esta autoridad lo es, también, a efectos jurídico penales. Y lo cierto es que disponemos de escasos

Derecho Penal, Parte especial. Editorial Bosch, 1941, pág. 144 alude a las tesis que han tenido incluso reflejo en la jurisprudencia (SSTS de 26 de febrero de 1884 y de 17 de enero de 1913), según las cuales la suposición de que la Autoridad hubiera actuado fuera del círculo de sus atribuciones no puede eximir al ciudadano de la obediencia a sus mandatos. Y ello, sin perjuicio, dice PUG PEÑA, de exigirle, posteriormente, la responsabilidad en que haya podido incurrir.

elementos para llegar a una solución definitiva de este tema. En un intento de aproximación, parece posible utilizar la STS de 15 de febrero de 1986 (19) cuando indica: «Fuera del texto del artículo 119 (CP), no es fácil encontrar otro precepto que define lo que es autoridad, incluso en el derecho administrativo se echa en falta el concepto. En la Enciclopedia de Derecho y Administración se define la autoridad como «Facultad legítima ya de establecer, de prescribir, o de reducir a ejecución cuanto concierne total o parcialmente, a la organización, conservación y régimen del Estado». El dictamen del Consejo de Estado de 26 de enero de 1961, aunque *ob iter dictum*, dice que es autoridad «quienes tienen atribuciones para dictar normas y tomar resoluciones. Cuando se trata de Colegios la autoridad hay que predicarle de ellos mismos y de sus miembros». Con este antecedente la doctrina legal vincula el concepto de autoridad al ejercicio de un poder, sea el legislativo, ejecutivo o judicial...» (20).

A la vista de lo anterior, parece necesario acudir al texto del artículo 119 del Código Penal, único precepto en el que se intenta una definición, al menos aproximativa, del concepto. A su tenor:

«A los efectos penales, se reputará autoridad al que por sí solo o como individuo de alguna Corporación tuviere mando o ejerciere jurisdicción propia.

Se reputarán también autoridades a los funcionarios del Ministerio Fiscal.

Se considera funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas» (21).

(19) Dicha sentencia se enfrentaba al problema de determinar si un diputado de las Cortes constituye o no «autoridad» a efectos jurídicos penales.

(20) A la vista de todo ello, concluye dicha sentencia, «sería insólito mantener que los diputados a Cortes no son autoridad, cuando lo son los altos cargos de los poderes ejecutivo y judicial».

(21) Para CÓRDOBA RODA, RODRÍGUEZ MOURULLO y otros: *Comentarios al Código Penal*. Tomo II. Ariel, 1972, pág. 744, la actividad de mando o jurisdicción a que se refiere este precepto exige las características de: a) Voluntad de mando, y b) Exigibilidad de obediencia.

En el intento de conseguir una mayor certeza en el tema, y dada la imposibilidad de encontrar, normativamente hablando, el calificativo de autoridad aplicado al poder legislativo de las Comunidades Autónomas, entre otras razones porque dicho concepto es propio, en principio, de lo metajurídico, sobre todo en sistemas caracterizados por su carácter antiautoritario, parece interesante que acudamos, de nuevo, a la STS de 15 de febrero de 1986 que, ante el vacío legal existente, intenta una aproximación al concepto desde diversas vertientes. Y así:

«Lo mismo la Ley que la Jurisprudencia han sido liberales y generosos en la concesión de la cualidad de autoridad; como cumplidores de la exigencia de ejercer jurisdicción ha considerado autoridades a todos los miembros pertenecientes a la organización jerárquica judicial desde los cargos más altos a los antiguos Jueces Municipales y de Paz. Y expresamente por disposición legal y reglamentaria, a los Notarios, por su Reglamento de 2 de junio de 1984 (R. 1994, 994 y R. 1945, 57 y N. Dicc. 22309), Inspectores de Trabajo (Reglamento de 13 de julio de 1940 (R. 1385), Inspectores y Directores del Cuerpo de Prisiones (Orden de 2 de febrero de 1956) (R. 459 y N. Dicc. 24642), etc. y la Jurisprudencia a los Ministros (Sentencia de 29 de julio de 1907), Presidencia de Comisiones Gestoras (Sentencia de 23 de mayo de 1933), Alcaldes tanto en propiedad como accidentales (Sentencia de 11 de enero de 1984 y 12 de noviembre de 1986), Concejales (Sentencia de 16 de enero de 1901), los Curas Párrocos según la antigua legislación (Sentencia de 14 de enero de 1920), Catedráticos (Sentencia de 16 de noviembre de 1899), Presidente de la Junta Electoral (Sentencia de 8 de mayo de 1911), Jefes Provinciales de Correos (Sentencia de 6 de noviembre de 1984) (R. 5444)...»

A la vista de lo anterior, sería absurdo continuar albergando dudas sobre la posibilidad de calificar como Autoridad, a efectos jurídicos penales, a la Presidencia de un Parlamento Autonómico. En cualquier caso, y desde el punto de vista del bien jurídico protegido por el precepto penal, resulta conveniente seguir a CÓRDOBA

RODA (22) cuando nos indica que «una sugestiva doctrina vincula la idea de autoridad a la de Poder», añadiendo que Poder implica coacción o, al menos, influencia. Pero, como ello no supondría, por sí solo, derecho a exigir obediencia habría que unirle el requisito de legitimidad de tal poder (23). Sin embargo, es cierto que poderes legítimos son ejercidos, también, en una sociedad por instancias de hecho que, desde el punto de vista espiritual o simplemente carismático, son susceptibles de generar coacción. Por ello, entendemos que el concepto debe restringirse, predicándolo únicamente de quienes ejercen un poder legítimo atribuido por la organización jurídica de una comunidad al objeto de cumplir los fines de la misma. Fuera como fuese, es evidente, en nuestra opinión, que este primer elemento es perfectamente cumplido por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

B. *Ejercicio de funciones de la Autoridad*

La cuestión que ahora nos corresponde plantear es si la Comisión de Investigación de un Parlamento Autonómico se encuentra en el ejercicio de sus funciones cuando, a través de la Presidencia de la Cámara, requiere de comparecencia a cualquier ciudadano para informar ante ella. Para responder esta cuestión, basta recordar, en primer lugar, que se ha considerado siempre que cualquier Asamblea detenta las siguientes funciones clásicas: legislativa, presupuestaria y de control de la acción del Gobierno. Y, en este sentido, el artículo 66.2 de la Constitución española establece: «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución.» Por otra parte, la actividad de las Comisiones de Investigación se ha considerado como expresión de la función parlamentaria de control (24). Y ello

(22) CÓRDOBA RODA, RODRÍQUEZ MOURULLO y otros, *opus cit.*, pág. 747.

(23) FERNÁNDEZ MIRANDA en *Nueva Enciclopedia Jurídica* señala que «autoridad, a efectos jurídicos, será quien ejecute legítimamente un poder.

(24) RECODER DE CASSO: *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por GARRIDO FALLA. Civitas, 1985, pág. 1026, señala que «los medios clásicos de control parlamentario son las preguntas, las interpelaciones y las mociones», aña-

con independencia de la matización que realiza SANTAOLALLA (25) según la cual dichas Comisiones constituyen un instrumento de información de alcance polivalente, añadiendo que «a través suyo se examina y se indaga un determinado asunto, obteniendo de resultas una información. Las Cámaras Legislativas, para dar adecuado cumplimiento a sus funciones necesitan conocer una serie de hechos, datos, situaciones, etc.; en definitiva, les es preciso contar con elementos de juicio para que el desempeño de sus tareas se realice satisfactoriamente». Efectivamente, constituyen un instrumento de información que permite a las Cámaras contar con los elementos adecuados para el ejercicio efectivo de sus funciones (26).

En principio, por tanto, sería lógico pensar que el requisito del «ejercicio de sus funciones» se encuentra perfectamente cumplido cuando un Parlamento Autonómico emite un requerimiento de comparecencia en aclaración de cualquier tema objeto de investigación por la Cámara. Sin embargo, un problema suplementario se nos puede plantear de preguntarnos si existe una identidad de naturaleza jurídica constitucional entre las Cortes Generales y una Asamblea Legislativa territorial, pues, de no ser así, cabría pensar que sus funciones tampoco tienen que ser idénticas. Y, es cierto,

diendo que «otros medios de control habitual lo constituyen las encuestas parlamentarias a través de Comisiones *ad hoc*, y la petición de información».

(25) SANTAOLALLA, FERNANDO: *Derecho parlamentario español*. Espasa. Universidad, 1990, pág. 398. Igualmente, en *Dictamen a requerimiento de la Comisión de Investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencia acerca de sus competencias, procedimiento de actuación y medios legales a su alcance*. «Revista de las Cortes Generales», núm. 14, 1988, pág. 106 se señala que: «El poder de «investigación parlamentaria» constituye, en los ordenamientos constitucionales modernos, el sistema más organizado, incisivo y directo a través del cual las Asambleas Legislativas pueden, por un lado, actuar una forma de control sobre la actividad del órgano titular del poder ejecutivo y, por otro, recoger toda la información necesaria para el desarrollo de sus funciones, calificando, posteriormente, este poder de investigación «como procedimiento cualificado de información del Parlamento».

(26) Según GIORGIO RECCHIO: *Información parlamentaria y garantías fundamentales*. «Revista de Estudios Políticos», núm. 40, julio-agosto 1984, «la informing function se evidencia, también, mediante las encuestas parlamentarias las cuales constituyen el mayor instrumento cognoscitivo de que dispone el Parlamento para adquirir información de forma directa y abrirse hacia el exterior».

que la cuestión es ampliamente discutida. Sin embargo, entendemos que, a los efectos que estudiamos, nos basta con llamar la atención sobre el hecho de que amplios sectores de la doctrina, siguiendo las líneas marcadas por la jurisprudencia italiana, consideran que mientras las funciones de un Parlamento Autónomico se mueven en el ámbito de la autonomía, las de las Cortes lo hacen en el de la soberanía, gozando, por tanto, de superior capacidad de dirección política (27).

Lo anterior reviste gran importancia porque si partimos de la conclusión de que las Cortes Generales detentan una superior capacidad de dirección política, es evidente que podríamos deducir, en consecuencia, que los instrumentos de información que debe utilizar para el ejercicio de sus funciones precisan de mayor amplitud que las que debe utilizar un Parlamento Autónomico. Y, así, el requerimiento de comparecencia a los ciudadanos por estas últimas, podría no resultar justificado, sobre todo por la restricción de libertad que comporta, para el adecuado ejercicio de unas funciones que, en base a una distinción de orden competencial, carecen de la superior capacidad e importancia que las que ejercen las Cortes Generales.

A la vista de ello, entendemos que la resolución del presente problema no puede hacerse de una manera meramente teórica, asimilando sin más las funciones de las Asambleas a las de las Cortes Generales, sino que será necesario acudir, desde un punto de vista estrictamente normativo, a la regulación de las funciones que de dichas Asambleas pueda encontrarse en nuestro ordenamiento jurídico. Y, ante la inexistencia de referencia en nuestra Constitución, parece preciso acudir a la ordenación que sobre sus respectivos Parlamentos se puede encontrar en los distintos Estatutos de Autonomía. Pues bien, de su examen resulta que solamente los del Principado de Asturias, Cantabria, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y Baleares contienen alguna alusión a las Comisiones de Investigación. En la mayoría de ellos, la redacción es prácticamente idéntica: «Las Comisiones son perma-

(27) Véase LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, PABLO: *La garantía de los miembros del Parlamento vasco*. «Revista de Estudios Políticos», núms. 46-47, julio-octubre 1985, pág. 265.

nentes y, en su caso, especiales o de investigación.» El de Castilla-La Mancha contiene, en nuestra opinión, el enunciado más amplio al indicar, en su artículo 11.6: «Las Cortes (de Castilla-La Mancha) podrán nombrar, según determina el Reglamento, comisiones de investigación y encuesta sobre cualquier asunto de interés para la región» (28).

Sin embargo, de ello no cabe deducir, en este momento al menos, que sean solamente las Asambleas de estas Comunidades las que legítimamente puedan dirigir requerimiento de comparecencia a los ciudadanos ante sus Comisiones de Investigación. Por el contrario, es preciso constatar que la regulación, ciertamente parca de sus respectivos Parlamentos, es salvado en los distintos Estatutos de Autonomía por la remisión genérica que, de la organización, funcionamiento y otros aspectos de sus legislativos, se realiza en favor de los distintos reglamentos parlamentarios (29). Y, así, sirviéndonos, en esta ocasión, de modelo el Reglamento del Parlamento de Andalucía, podemos constatar cómo su artículo 53 viene a ocuparse ampliamente de los distintos aspectos de las Comisiones de Investigación:

«1. El Pleno del Parlamento, a propuesta del Consejo de Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la décima parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público.

2. Las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar ponencias en su seno y requerir la presencia, por medio de la Presidencia del Parlamento, de

(28) Por su parte, el de la Comunidad valenciana señala, en su letra e) de su artículo 11 que es función de las Cortes valencianas: «Ejercer el control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de la Generalidad valenciana. A tal efecto, podrían crearse, en su caso, comisiones especiales de investigación o atribuírsele facultad a las comisiones permanentes.»

(29) Ciertamente que en algunos supuestos la referencia al reglamento es tremendamente parca. Así, en el caso vasco, su artículo 27.1 se limita a señalar: «El Parlamento fijará su reglamento interno, que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros.»

cualquier persona para que sea oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días.

3. La Presidencia del Parlamento, oída la Comisión, podrá, en su caso, dictar las oportunas normas de procedimiento.

4. Las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los Tribunales, no afectarán a las resoluciones judiciales y deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara. El Presidente del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, está facultado para ordenar el debate, conceder la palabra y los tiempos de las intervenciones.

5. Las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara serán publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía y comunicadas al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa del Parlamento dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas

6. A petición del Grupo Parlamentario proponente se publicarán, también, en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, los votos particulares rechazados.»

Este no es el momento de llamar la atención sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios ni, por tanto, sobre la eficacia de sus preceptos sobre terceros ajenos a la Cámara. Estamos simplemente analizando si la Comisión de Investigación está en el ejercicio legítimo de sus funciones cuando se dirige a cualquier ciudadano, requiriéndole de comparecencia ante la misma. Y sobre ello no puede haber la más mínima duda. Desde el punto de vista jurídico constitucional, la Presidencia de la Cámara ejecuta correctamente sus funciones, de acuerdo con la regulación que de las mismas se encuentra en el Estatuto de Autonomía y en el correspondiente Reglamento de la Cámara. Problema distinto, interesante de otra parte, sería el de la distinción entre una eficacia constitucional y otra penal de las normas incluidas en los Reglamentos. Es un problema que estudiaremos posteriormente sobre la base, es cierto, de que la sanción penal constituye una última

«ratio», en función de los bienes jurídicos a proteger que el Estado utilizará o no en orden a muy diversas circunstancias. Todo esto, sin embargo, supone un problema posterior. La legitimidad de funciones de una Comisión de Investigación dependerá del basamento constitucional en que se apoye

C. *El mandato u orden dirigida por la Autoridad*

Este elemento no nos ofrece, en principio, ningún tipo de problemas. El hecho de que hubiere sido dirigido o no correctamente en orden a garantizar su adecuada recepción por el destinatario, de manera que pudiera quedar claro su voluntad de resistirse al mismo, constituirá un problema a apreciar por el juzgador ordinario, pero es evidente que el hecho, en sí, del mandato queda acreditado por el requerimiento dirigido por la Comisión. En cualquier caso, es cierto que, desde el punto de vista de las garantías, en un marco penal, la forma del requerimiento tendrá una gran importancia. Y, en el fondo, y con respecto a las Cortes, el contenido central de la Ley Orgánica 5/84 va dirigido a delimitar con precisión dicho elenco de garantías. Así, en su artículo 2 se contiene una detallada regulación de este tema:

1. Los requerimientos para comparecer se formularán mediante citación fehaciente de la Presidencia de la Cámara respectiva o del Presidente del Congreso en el caso de las Comisiones Mixtas de Investigación del Congreso y del Senado, en los términos establecidos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, y en forma de oficio, en el que se hará constar:

a) La fecha del acuerdo en virtud del cual se requiere y la Comisión de Investigación ante la que se ha de comparecer.

b) El nombre y los apellidos del requerido y las señas de su domicilio.

c) El lugar, el día y la hora en que haya de comparecer el requerido, con apercibimiento de las responsabilidades en que podrían incurrir en caso de desobediencia.

- d) El tema sobre el que deba versar el testimonio.
- e) La referencia expresa a los derechos reconocidos en esta Ley al requerido.

2. La notificación habrá de hacerse con quince días de antelación respecto a la fecha en que haya de comparecer el requerido. Cuando se considere que concurren circunstancias de urgente necesidad, podrá hacerse en un plazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días.

3. El requerimiento a las personas jurídicas se entenderá dirigido a quienes ostenten su representación legal, los cuales podrán comparecer acompañados por aquellas personas que designe el órgano social de administración correspondiente.

4. Cuando el requerido reuniera la condición de funcionario público, se enviará copia de la citación a su superior jerárquico, a los solos efectos de conocimiento.

Frente a esta ordenación de detalle, en el caso de las Comunidades Autónomas, y ante la inexistencia de regulación específica sobre la materia, se hace preciso acudir a las previsiones que hayan podido desarrollarse en los propios Reglamentos de las Cámaras. Y, en este sentido, en el de Andalucía se contiene, únicamente, la prevención de que el requerimiento debe realizarse por medio de la Presidencia del Parlamento y que «los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días». Sin embargo, y no obstante su parquedad, consideramos suficiente la regulación al objeto de manifestar con claridad la voluntad de la Comisión de convocar al sujeto de que se trate. Posteriormente, en cualquier caso, corresponderá a los Tribunales de Justicia, como ya hemos dicho, determinar si en el caso concreto la comunicación se ha desarrollado en condiciones tales que permitan deducir la voluntariedad de su incumplimiento. Por otra parte, además, la redacción que hemos señalado del Reglamento andaluz no es limitativa y, por tanto, permite incluir en el requerimiento otros aspectos, tales como los de posibles responsabilidades, que aseguren las garantías y derechos del requerido.

4. EL PARECER DE LA DOCTRINA MAYORITARIA

Si hasta aquí, la conclusión que podríamos obtener sería siempre favorable al entendimiento de que el requerimiento de comparecencia se encuentra protegido, en nuestro ordenamiento jurídico, por la posibilidad de imponer sanciones penales en caso de incumplimiento, es lo cierto que la doctrina dominante es contraria a dicha conclusión. Su planteamiento entendemos que podría sintetizarse en la siguiente forma: Es evidente que la esencia del delito que estudiamos se encuentra en la idea de deber (30). La desobediencia del artículo 237 del Código Penal, o la de la falta del artículo 570, constituyen infracción penal en tanto en cuanto existe un deber de acatamiento para el ciudadano al que se destina la misma y, además, de tal importancia que el Derecho decide garantizarlo con sanciones penales para el caso de incumplimiento.

Es indudable, además, que no puede tratarse de una obligación de carácter ético o moral no recogida por el derecho, pues, en este caso, la sanción, caso de incumplimiento, no podría trascender el mundo de lo metajurídico. Para ser protegido penalmente ha de tratarse de un deber inserto en el ordenamiento del Estado de que se trate. Y es evidente que, en el supuesto de las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales, el deber de comparecer tiene, incluso, un carácter constitucional, en cuanto viene impuesto por el número 2 del artículo 76, siendo luego simplemente desarrollado por la Ley Orgánica 5/84 al establecer el marco de garantías que deberá respetarse a la hora de aplicar los correspondientes preceptos penales (31). Sin embargo, y éste es el principal problema con el que nos enfrentamos, ¿dónde se encuentra establecida la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigaciones de los Parlamentos Autonómicos?

(30) Véase QUINTERO OLIVARES, GONZALO: *El delito de desobediencia y la desobediencia justificada*. «Cuadernos de Política Criminal», núm. 12, 1980, pág. 61. Igualmente, CÓRDOBA RODA, *opus cit.*, pág. 521 recuerda que «la orden dictada debe originar un deber de acatamiento para el destinatario».

(31) Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: *Opus. cit.*, pág. 174.

5. LA EFICACIA JURÍDICA EXTERNA DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS

A tenor de los que hemos estudiado hasta el momento, resulta claro que, en el caso de las Comunidades Autónomas, dicha obligación aparece recogida exclusivamente en los Reglamentos parlamentarios (32). ¿Es esto suficiente para entender, desde un punto de vista jurídico penal, que se ha generado un deber de comparecencia para los ciudadanos que pudieran ser requeridos? ¿Constituyen las normas incluidas en los Reglamentos de las Cámaras cauce jurídico adecuado en orden a crear un deber para terceros? El análisis del tema nos plantea, inmediatamente, el problema de la naturaleza jurídica de dichas normas. Lo que viene a constituir una de las cuestiones más debatidas en derecho parlamentario (33). Antes de entrar propiamente en él, hemos de indicar que algunos autores se limitan a señalar la imposibilidad de que, en esta materia, las normas de los Reglamentos llegaran a alcanzar a sujetos extraños a la Cámara, sobre todo si se trata de imponer obligaciones y sanciones, invocando para ello el artículo 25.1 CE, en cuanto exige para ello ley formal. Sin embargo, creemos que esto nace de una confusión conceptual, pues los Reglamentos de las Cámaras no imponen jamás sanciones ni describen figuras delictivas, se limitan a establecer, en todo caso, un deber de comparecencia, cuyo incumplimiento, caso de producirse, podría ser tipificado en alguno de los preceptos del CP, o en ley penal especial. Y, como es notorio, el artículo 25.1 CE lo que dice es que «nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyeran delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento». Siendo así que las previsiones de nuestros Reglamentos jamás determinan tal carácter,

(32) Aun en aquéllas cuyos Estatutos de Autonomía preveían las Comisiones de Investigación.

(33) Para PRELOT, *Droit parlementaire français*. Institut d'Etudes Politiques. Paris, 1957-1958, pág. 7, Derecho parlamentario sería «aquella parte del Derecho constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, la composición, los poderes y el funcionamiento de las Asambleas políticas». Por su parte, para MICELI, se trataría de aquella parte del Derecho constitucional que se refiere a la organización y funcionamiento de los Parlamentos.

limitándose a imponer un deber cuyo incumplimiento, como hemos dicho, podría luego ser calificado como delito o falta si encajase en las previsiones del CP.

Avanzando en el tema, parece preciso que nos planteemos, inmediatamente, lo que constituye el auténtico problema para la doctrina dominante: ¿Puede una norma incluida en reglamento parlamentario afectar el ámbito de derechos y obligaciones de un tercero ajeno a la Cámara? En primer lugar, hemos de recordar que en los regímenes democráticos constituye un auténtico axioma que los Parlamentos deben gozar de autonomía reglamentaria (34). Esta potestad ha sido definida como «la facultad de toda Asamblea política, deliberante y representativa, de otorgarse su propio Reglamento interno, mediante una resolución aprobada por la propia Asamblea» (35). Y, en cuanto nos afecta, hemos de coincidir con SANTAOLALLA cuando señala (36) que «los Reglamentos parlamentarios son normaciones autónomas de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del Derecho, que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los Reglamentos administrativos».

En cualquier caso, y en lo que aquí interesa, es de señalar que esta facultad de autonormación es concedida a las Asambleas, sobre todo en su origen histórico, como garantía de la independencia del propio Poder Legislativo. En su organización y funcionamiento, las Cámaras van a gozar de total autonomía, sin posibilidad de intervención del Ejecutivo ni, con matizaciones, del Judicial (37). En contrapartida, los Reglamentos carecen de destinatarios ajenos a

(34) Véase CANO BUESO, JUAN: *El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario*. «Revista de Estudios Políticos», núm. 40, julio-agosto 1984.

(35) MORODO, RAÚL: *El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho constitucional*. «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid». Nueva serie, vol. IV, núm. 7, 1960, pág. 69.

(36) SANTAOLALLA, FERNANDO: *Opus cit.*, pág. 43.

(37) Así, nos recuerda SANTAOLALLA: *Opus cit.*, pág. 41, refiriéndose a los reglamentos parlamentarios, que «...son el mejor ejemplo de la relatividad de la sanción jurídica en el Derecho parlamentario. No existe la posibilidad de imposición coactiva externa de la norma en caso de incumplimiento. Los Parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria...».

las propias Asambleas, agotando sus efectos en el ámbito interno de las mismas. Es la consecuencia lógica. Si de lo que se trata es de asegurar a la Cámara un ámbito de total independencia en la determinación de las reglas que garantizan la libertad de su funcionamiento, ello debe ir naturalmente acompañado de la imposibilidad de extender sus efectos más allá de los «muros» del Parlamento.

En conclusión, para la doctrina dominante, una norma incluida simplemente en un Reglamento Parlamentario no puede fundar el deber de comparecencia que constituye el elemento esencial del delito de desobediencia, en tanto, como hemos indicado, dicha norma agota sus efectos en el ámbito interno de la Cámara, sin capacidad de obligar jurídicamente a terceros (38), pues a ellos no va destinada. Y es que, en toda esta materia, se partiría de la ficción de que el deber u obligación ha de estar establecido por una norma que, por su generalidad, vaya dirigida, y pueda ser conocida por todos los ciudadanos. Lo que no ocurriría en el caso de la norma reglamentaria que analizamos, pues no tiene como destinatario a terceros. Y difícilmente podrá hablarse de un deber jurídico que no es anunciado, previamente, en precepto adecuado. Es verdad que se parte de un concepto hoy desfasado de la norma jurídica, en cuanto a su posibilidad de conocimiento por la ciudadanía. Pero para el derecho, y sobre todo en materia penal, las ficciones siguen teniendo una gran importancia. En cualquier caso, todo el razonamiento anterior viene a coincidir, además, con el principio de «intervención mínima» del Derecho Penal que es reactio, por propia naturaleza, a la criminalización de conductas en base a interpretaciones extensivas o de mera oportunidad de los preceptos legales.

(38) Es cierto, sin embargo, desde el punto de vista doctrinal que existe toda una corriente, a la que se refiere RIPOLLÉS SERRANO, MARÍA ROSA en *Los Reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución española de 1978*. «Revista de las Cortes Generales», núm. 6 que sostiene que no hay una naturaleza común en todas las normas reglamentarias, pues cabe distinguir, por un lado, disposiciones de ámbito interno y de ámbito externo, señalando que hay normas que «afectan a relaciones entre los otros poderes del Estado... e incluso respecto de los ciudadanos, también obligados a comparecer ante Comisiones de Investigación».

6. CONCLUSIÓN DESDE LA CRÍTICA

No obstante lo anterior, y reconociendo la coherencia de su planteamiento, entendemos que dicha línea puede estar partiendo de un error fundamental de base. Es cierto que la esencia del delito de desobediencia se encuentra en la idea de deber, pero sería absurdo buscar la constatación escrita, en precepto jurídico, del mismo. Porque la obligación, por parte del ciudadano, de atender al requerimiento de la autoridad surge de la legitimidad de las funciones de la misma. Si la autoridad se encuentra en su ejercicio legítimo, el ciudadano requerido debe obedecerla. No importa que, por su naturaleza jurídica, el deber de comparecencia que figura en el Reglamento de la Cámara no tenga como destinatarios a los ciudadanos.

Los preceptos de Reglamento fundamentan, por su conexión con el Estatuto de Autonomía, el ejercicio legítimo de las funciones de la Comisión de Investigación y con ello basta, pues es evidente que el bien jurídico protegido, en este caso, por la norma penal es la propia preservación (y respeto) del concepto de autoridad, en un Estado de Derecho. Y la obligatoriedad del acatamiento deriva del hecho del requerimiento por autoridad legítima. El error de la doctrina mayoritaria puede haber estado en el hecho de escindir el «deber» de la legitimidad de las funciones de la autoridad, buscando una consignación expresa de la obligatoriedad de comparecencia en un instrumento, el Reglamento, que, es cierto, no puede dirigirse, en principio, a terceros, extraños a la Cámara.