

Secretos oficiales en España: el dilema entre transparencia y seguridad nacional

Official secrets in Spain: the dilemma amongst transparency
and national security

GUSTAVO DÍAZ MATEY

Profesor Contratado Doctor
Universidad Complutense de Madrid
gdiazmat@cps.ucm.es

ÁLVARO CREMADES GUIADO

Profesor Asociado
Universidad Nebrija
acremades@nebrija.es

RESUMEN

Este artículo tratará de poner de manifiesto la necesidad de derogación y sustitución de la Ley de Secretos Oficiales de 1968 de 5 de abril, modificada por la Ley 48/1978 de 7 de octubre, por otra que disponga los mecanismos oportunos para garantizar mayores cotas de transparencia en la gestión de los asuntos públicos, a semejanza de algunos países de nuestro entorno. Para ello se estudiará la legislación española en materia de desclasificación y acceso a la información pública. Los motivos que han impedido que España, a diferencia de otros países de nuestro entorno, cuente con un marco legal para gestionar adecuadamente el dilema entre transparencia y seguridad en la gestión de los asuntos públicos. Por último, el texto abordará las distintas líneas de investigación y reclamaciones públicas en materia de secretos oficiales que periodistas, juristas, politólogos, historiadores, archivistas y documentalistas han abordado durante las últimas décadas. Este texto concluye con las

oportunidades y limitaciones que las políticas de desclasificación representan para los estudios de inteligencia. **Palabras clave:** Transparencia; Ley de Secretos Oficiales; Inteligencia; Servicios de Inteligencia; desclasificación.

ABSTRACT

This article will try to highlight the need for repeal and substitution of Spanish Official Secrets Act 1968 of April 5, modified by Law 48/1978 of October 7, by another that provides the appropriate mechanisms to guarantee higher levels of transparency in the management of public affairs, similar to some countries in our environment. To this end, this article will deepen into the Spanish legislation on declassification and access to public information. At the same time, the article will study the reasons that have prevented Spain, unlike other countries in our environment, from having a legal framework to adequately manage the dilemma between transparency and security in the management of public affairs. Finally, the text will address the different lines of investigation and public complaints regarding official secrets that journalists, jurists, political scientists, historians, archivists and documentalists have addressed during the last decades. This text concludes with the opportunities and limitations that declassification policies represent for intelligence studies.

Keywords: Transparency; Official Secrets Act; Intelligence; Intelligence Services; Declassification.

1. INTRODUCCIÓN. LA LEY DE SECRETOS OFICIALES Y LAS POLÍTICAS DE DESCLASIFICACIÓN EN ESPAÑA ¿QUÉ POLÍTICAS?

Durante décadas, los aspectos vinculados de una u otra forma a la protección de los secretos de Estado en España han sido percibidos como una cuestión tabú. Lo cierto es que, tras la finalización de la dictadura franquista, y mientras otras leyes preconstitucionales (como la Ley de Prensa de 1966) eran derogadas para

dar paso a nuevas disposiciones legislativas más ajustadas al nuevo panorama político, la Ley de Secretos Oficiales de 1968 de 5 de abril, modificada por la Ley 48/1978 de 7 de octubre, solo experimentó ligeras modificaciones propiciadas por su reforma en 1978, y así ha seguido hasta nuestros días.

Este artículo tratará de poner de manifiesto la necesidad de derogación y sustitución de esta Ley por otra que disponga los mecanismos oportunos para garantizar mayores cotas de transparencia en la gestión de los asuntos públicos, a semejanza de algunos países de nuestro entorno. De hecho, el desarrollo de unos procedimientos de desclasificación adecuados en España no sólo constituiría una vía para conseguir un mayor grado de fiscalización, sino que tendría una consecuencia de impacto a la apertura progresiva de los archivos oficiales y la desclasificación de diversa documentación producida por diferentes órganos del Gobierno de España en algunos de los episodios más sensibles de la historia de nuestro país.

Existen múltiples razones para argumentar las ventajas de que un Estado cuente con una política de desclasificación de información clara y normalizada. En primer lugar, ésta permite adecuar la gestión de los asuntos públicos a cánones de transparencia que permitan a los ciudadanos ejercer el derecho de conocer la actuación de los servidores públicos. En segundo lugar, y derivada de la anterior, posibilita además la articulación de una memoria y conciencia histórica certera en el seno de nuestras sociedades, facilitando una comprensión más profunda de los orígenes y desarrollo de nuestras instituciones y del lugar que ocupa nuestro Estado en la historia.

En definitiva, la implantación de políticas de desclasificación amplias y efectivas es un indicador democrático de primer orden cuyo desarrollo mejora la

buena gobernanza del Estado al someter la actuación de las Administraciones Públicas a la fiscalización de la sociedad civil. Ello representa un medio fundamental en la lucha contra la impunidad de los servidores públicos que puedan actuar de manera contraria a derecho y/o a los intereses de los españoles, y mejora, por tanto, la confianza depositada por la ciudadanía en los mecanismos e instituciones democráticas.

2. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA EN MATERIA DE DESCLASIFICACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En España, actualmente, la Ley de Secretos Oficiales de 1968 de 5 de abril, modificada parcialmente por la Ley 48/1978 de 7 de octubre declara materias clasificadas *"Los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objeto cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado"*.

En esta línea, especialmente llamativo es el artículo séptimo de dicha ley donde se recoge que *"La cancelación de cualquiera de las calificaciones previstas en el artículo tercero de esta ley será dispuesta por el órgano que hizo la respectiva declaración"*. Este artículo en concreto tiene especial trascendencia en lo que a políticas de desclasificación se refiere, no sólo porque elimina la posibilidad de que exista una agencia o autoridad centralizada encargada de desclasificar información, también porque deja en el limbo aquellas cuestiones clasificadas por departamentos o ministerios que en la actualidad ya no existen.

De este modo, en España se considera información clasificada aquella información o materia sobre la cual se ha decidido un nivel de protección determinado para su clasificación de seguridad, que, según la Ley de Secretos Oficiales puede ser de "secreto" o "reservado".

Desarrollos posteriores de la Ley añaden, además de los grados de clasificación mencionados, los de "difusión limitada" y "confidencial" para las consideradas "materias objeto de reserva interna".

A mayor perjuicio potencial en caso de difusión no autorizada más alto el nivel de clasificación. Así, en España, toda información que se considere que deba ser protegida de revelación o autorizada, atendiendo al principio de garantía de la información deberá someterse a un proceso de clasificación mediante una propuesta de clasificación con el objeto de que el Estado Español pase a ser la propietaria de dicha información. En ese sentido, en nuestro país es el Consejo de Ministros y Consejo de Jefes de Estado Mayor (antigua Junta de Jefes de Estado) quienes tienen la potestad de clasificar información con grado de "secreto" o "reservado", siempre previas propuesta y diligencia de clasificación bajo los criterios del interés nacional y de acuerdo con nuestros compromisos internacionales, como los criterios de clasificación OTAN. Criterios ambos que ponen coto al conjunto de disposiciones legislativas del ordenamiento jurídico español dirigidas a regular el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos tal y como queda recogido en el artículo 105.b de la Constitución Española.

Sea como fuere, a pesar de que la Ley protege aquellas cuestiones cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar la Seguridad y la Defensa del Estado, la Ley no ampara al ciudadano en su derecho a conocer aquellos asuntos que fueron clasificados como secretos en un momento dado, pero que con el paso del tiempo y/o por el cambio en las condiciones de la esfera nacional o internacional ya han dejado de serlo. Si tenemos en cuenta que el ciudadano, en democracia, tiene derecho a conocer sobre los asuntos públicos y todo aquello que no esté limitado por la "Seguridad

Nacional". Es evidente, que sería deseable contar con mecanismos normalizados de desclasificación.

En este sentido, el Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales, sí aborda algunas de las cuestiones relacionadas con la desclasificación documental, planteando en clave de sugerencia a la autoridad competente el establecimiento de un plazo de duración de la clasificación tomando como referencia una fecha o acontecimiento, pasado el cual el grado de protección del documento pasaría a ser rebajado o suprimido.

Asimismo, el mencionado decreto en su artículo tercero deja abierta la posibilidad de que el grado de clasificación de un determinado documento sea revisado por la autoridad competente, determinando que, "a efectos de evitar la acumulación excesiva de material calificado, la autoridad encargada de la calificación deberá señalar los procedimientos para determinar, periódicamente, la conveniencia de la reclasificación o desclasificación de aquel material."

A pesar de ello, lo cierto es que tanto la Ley de Secretos Oficiales como su decreto de desarrollo no plantean mecanismos específicos y reglados de cara a la desclasificación de documentos, dejando esta como un ejercicio puramente discrecional a iniciativa de la autoridad competente que ha sido realizado en un contado número de ocasiones en la historia de nuestro país y que no se ajusta a los criterios administrativos reglados de un país democrático.

En concreto, en el periodo 2007-2017, por ejemplo, solo pueden ser reseñados dos casos en particular: la decisión del Consejo de Ministros en 2011 de desclasificar, previa solicitud del Juzgado Central de Instrucción número 5 de la Audiencia Nacional, los documentos archivados en la Embajada y consulados

españoles en la República Argentina relativos a los españoles desaparecidos durante la dictadura militar de Videla; y el acuerdo del Consejo de Ministros en 2007 de desclasificar, a instancia del Juzgado Central de Instrucción número 2 de la Audiencia Nacional, los documentos del CNI acerca de los denominados “vuelos de la CIA” que hicieron escala en España trasladando de manera ilegal a presuntos terroristas a centros de detención secretos.

Actualmente, en lo que se refiere a la gestión y custodia de la documentación clasificada, como bien recoge la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, es el Centro Nacional de Inteligencia el organismo sobre el que recae la tarea de “velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la información clasificada.”

En esta misma línea, la incorporación de España a diferentes Organizaciones Internacionales dio lugar a la necesidad de articular capacidades institucionales para garantizar el cumplimiento de los acuerdos adquiridos por nuestro país en materia de intercambio de información entre Estados. Como se recoge en la normativa sobre el funcionamiento del Centro Nacional de Inteligencia, nace así, la figura de la Autoridad Nacional de Seguridad de la Información Clasificada originada por las partes del Tratado del Atlántico Norte en 1982, recurriendo posteriormente a entidades de similares características ante la adhesión de España a la Unión Europea y a la Unión Europea Occidental, además de a la Agencia Espacial Europea.

Estas figuras serían finalmente unificadas mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2012, dando lugar a una sola Autoridad Nacional de Seguridad bajo las competencias del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y del Ministerio de Presidencia; si bien la

función de Autoridad Delegada recae sobre el Secretario de Estado Director del CNI, quien junto con Oficina Nacional de Seguridad (ONS) (integrada dentro de la estructura del CNI) velan, en la actualidad, por el correcto cumplimiento de la protección de información clasificada en nuestro país.

Si bien todo lo concerniente a secretos oficiales ocupa un papel troncal en lo que a transparencia en la actividad del Estado se refiere, es conveniente señalar que la legislación anteriormente descrita convive en el ordenamiento jurídico español con otras disposiciones legislativas complementarias que abarcan cuestiones directamente vinculadas a aspectos fundamentales en este campo, tales como la gestión del Patrimonio Documental de nuestro país, la protección y seguridad de la información de carácter privado, o el acceso por parte de la ciudadanía a la información generada por las administraciones públicas.

A fin de cuentas, la clasificación formal de una información como reservada o secreta contemplada en la Ley de Secretos Oficiales no es, de facto, el único mecanismo mediante el cual la Administración puede restringir la transparencia en sus actuaciones, recurriendo a toda una serie de disposiciones legislativas no referidas a los secretos oficiales para denegar el acceso a la información pública relativa a diferentes campos de la gestión estatal.

Es conveniente tener en consideración, además, que el ordenamiento jurídico español contempla el derecho de acceso a la información como un derecho constitucional en el ya mencionado artículo 105b, pero no fundamental, a diferencia de lo dispuesto en algunos de nuestros países vecinos como Portugal (Fernández, 2004) o en el marco comunitario, quedando recogido en el artículo 42 de la Carta de los Derechos

Fundamentales de la Unión Europea (Unión Europea, 2000: 402).

En lo que al ordenamiento jurídico español se refiere es necesario hacer referencia en primer lugar a la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español (LPHE) expone los principios generales que rigen la gestión por parte de la Administración del conjunto de los bienes integrantes del patrimonio histórico de nuestro país, y entre ellos, los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Español.

En cuanto al acceso a este, según el artículo 57 de la mencionada ley, la libre consulta predominará, a excepción de: Aquellas materias clasificadas como reservadas o secretas en virtud de la Ley de Secretos Oficiales, de todo documento cuya difusión pueda suponer un riesgo para la seguridad del Estado, y de la documentación que contenga "datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen", a los cuales solo se podrá tener acceso en tres posibles supuestos: en caso de tener consentimiento expreso de los afectados, una vez pasados 25 años de la fecha de su fallecimiento si esta es conocida, o a partir de 50 años de la fecha de generación de los documentos.

Es pertinente señalar que esta situación representa un grave impedimento para la consulta de archivos, pues en la práctica supone que pueda ser denegado el acceso por un plazo máximo de 50 años a todo documento conservado en los archivos de titularidad estatal que contenga información biográfica, aun no habiendo sido clasificado como reservado o secreto por ninguna autoridad competente.

En esa misma línea, el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema

Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, consagra la prevalencia del derecho a la privacidad sobre el acceso al derecho de acceso a la información pública cuando esta concierna a personas físicas identificadas o identificables partiendo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPDCP), que en su artículo 11 dispone que “los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.”

Así, además de excluir de consulta pública en su artículo 27 a los documentos clasificados según la Ley De Secretos Oficiales, el Real Decreto 1708/2011 plantea la necesidad de contar consentimiento expreso y por escrito de los afectados si estos no han fallecido, con la única excepción de los casos en los que pueda realizarse un procedimiento de disociación de datos que haga que la información no pueda asociarse a ninguna persona identificada o identificable, tratamiento que únicamente es de utilidad en caso de datos estadísticos.

En todo caso, la autorización de entrada a los archivos y la consulta de documentos se ve sometida, según lo dispuesto por el Real Decreto, a la discrecionalidad de los responsables de los archivos, pues estos podrán “restringir cautelarmente el acceso a aquellos documentos o series documentales que, sin haber sido objeto de exclusión de consulta pública, pudieran incurrir, a su juicio y a la vista de su contenido, en alguna de las limitaciones previstas en las leyes”.

Por último y de manera más reciente, la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante

LTAIPBG), se articula, tal y como queda reflejado en su artículo 12, como desarrollo del artículo 105.b de la Constitución Española, dedicado al acceso de los ciudadanos a los archivos y registros de la Administración.

De este modo, y entendiendo por información pública "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones", el derecho de acceso se ve limitado por el artículo 14 de la citada ley en un total de 12 materias, a saber: la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y la protección del medio ambiente.

Asimismo, dicha ley contempla, siguiendo lo dispuesto por la ya citada Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal, la preponderancia del derecho a la privacidad de los afectados respecto al derecho de acceso en aquellos casos que la documentación solicitada contenga información biográfica sobre estos, contemplándose la posibilidad de facilitar un acceso parcial al documento previa omisión de dicha información.

Además, una vez presentada la solicitud de acceso a la información por los cauces dispuestos por la ley LTAIPBG en su artículo 18.1.b serán inadmitidas a

trámite las solicitudes referidas a información en curso de elaboración o publicación, las alusivas a información que requiera para su divulgación una reelaboración previa, las dirigidas a órganos que no cuenten con la información solicitada, las que se realicen de manera repetitiva y abusiva y, por último, aquellas concernientes "a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas."

En todo caso, y pese a la necesidad de regular de forma específica determinados aspectos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública a través de un reglamento, a día de hoy y tras más de tres años después de la publicación de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno no se ha alcanzado dicho desarrollo, si bien en la página web del Portal de Transparencia del Gobierno de España puede encontrarse el proyecto de reglamento y el informe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al respecto (Portal de Transparencia de España, 2017).

Dicho borrador, según han indicado diferentes organizaciones de la sociedad civil, como Transparencia Internacional España, Access Info, Coalición Pro Acceso y Fundación Civio, parece avanzar en un sentido todavía más restrictivo que el de la propia ley en aspectos tales como la realización de solicitudes de acceso a una determinada información, o la imposición de nuevos límites y restricciones no contemplados por la ley que puedan motivar la denegación de una solicitud, entre otros.

En todo caso, desde la implantación de la democracia en España ha habido no pocas iniciativas para limitar el desarrollo de procesos de desclasificación reglados

acorde a nuestro desarrollo democrático desde que el 29 de mayo de 1985 el PSOE clasificase todo lo relativo Consejo de Ministros o las distintas ampliaciones de las cuestiones que debían considerarse materia reservada o secretas a propuesta parlamentaria (23 de enero de 1990, 15 de octubre de 2010), por ejemplo. En el caso concreto de las medidas para limitar el acceso a la información, casi siempre por intereses políticos partidistas con relación a investigaciones externas, como la salida a prensa del tema de los GAL o, más recientemente, todo lo relativo a *WikiLeaks*.

Justo en el lado opuesto encontramos distintas iniciativas para conseguir reglar los procesos de desclasificación en nuestro país como la iniciativa de la antigua Ministra de Defensa C. Chacón que desde la Comisión de Defensa del Congreso creó un grupo de trabajo presidido por M^a Jesús Figa para revisar las normas de clasificación de documentación. O más recientemente la proposición de ley de reforma de la Ley 9/1968 de 5 de abril sobre Secretos oficiales propuesta por el Grupo Parlamentario Vasco, que será objeto de análisis más adelante.

Hasta el momento hemos analizado la situación de partida en España en lo que a materias de acceso de archivos públicos se refiere, pero ¿qué repercusiones tiene una política de desclasificación normada para la investigación en Ciencias Sociales y concretamente para el desarrollo de los estudios de inteligencia? Esta será la pregunta que trataremos de contestar en los siguientes puntos de esta investigación.

3. LA REFORMA DE LA LEY DE SECRETOS OFICIALES: UNA TAREA INCONCLUSA

Llegados a este punto, es pertinente preguntarse acerca de los motivos que han impedido que España, a diferencia de otros países de nuestro entorno, cuente con un marco legal para gestionar adecuadamente el dilema entre transparencia y seguridad en la gestión de los asuntos públicos.

En opinión de Ángel Viñas, catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid, entre los principales motivos por los cuales ello no ha sido posible se encuentra el corporativismo existente en las instituciones, a lo que se le añade la falta de concienciación de la dirección política sobre la necesidad de seguir abriendo dinámicamente los archivos, así como la comodidad, cuando no apatía, de los funcionarios competentes. Según Viñas, “todos los países de nuestro entorno cultural y político tienen disposiciones legales precisas que regulan la desclasificación, con las exclusiones de rigor. La ley franquista de secretos oficiales es una antigualla. El Estado no ha sabido o querido extraer las conclusiones operativas que se derivan, o deberían derivarse, del artículo 105 b de la Constitución” (Viñas, 2016).

En ese sentido, aun considerando que la desclasificación de documentos no supondría un cambio sustancial en el conocimiento con el que actualmente contamos sobre la historia de España (si desvelando alguna que otra sorpresa), el catedrático se muestra partidario de articular un nuevo marco legal que rijan la clasificación y desclasificación de materias, al igual que otros países de la Unión Europea.

Teniendo en cuenta todo lo señalado anteriormente, puede decirse que la Ley de Secretos Oficiales de 1968 es un texto legal obsoleto que no responde a las necesidades de un régimen democrático en materia de

transparencia y fiscalización de la gestión público. Dada esta obsolescencia, no es de extrañar que la reforma de esta ley haya protagonizado en diferentes ocasiones, y a través de distintos mecanismos parlamentarios, el debate entre distintas fuerzas políticas acerca de un posible nuevo marco legal que rijan la práctica del secreto de Estado en nuestro país. Sin embargo, la mayoría parlamentaria del gobierno en ambas cámaras rechazó cualquier iniciativa a este respecto, alegando que "respecto al cambio normativo referido, se indica que no forma parte de las prioridades legislativas del Gobierno" (Senado de España, 2015: 15603).

Pese a lo anterior y en el contexto de una distinta configuración parlamentaria, el 16 de septiembre de 2016 el Congreso de los Diputados acordaba admitir a trámite la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Vasco acerca de la reforma de la Ley de Secretos Oficiales. De acuerdo con la exposición de motivos de dicha proposición, la finalidad de esta iniciativa era adaptar la legislación "a la sensibilidad social vigente respecto al valor de la transparencia, consustancial al principio democrático que fundamenta y rige nuestra sociedad", equiparando el marco regulatorio español al de otros países democráticos de nuestro entorno. (Díaz, 2011: 151)

De acuerdo con el Diario de Sesiones del pleno celebrado el 29 de noviembre de 2016, en el que la proposición de ley fue sometida a debate parlamentario, dicha proposición de ley contaría con el respaldo de todos los grupos parlamentarios de la cámara, a excepción del Grupo Parlamentario Ciudadanos y el Grupo Parlamentario Popular.

Siguiendo el trámite ordinario, el Congreso de los Diputados emitiría el 16 de diciembre de 2016 el acuerdo de encomendar la aprobación de la proposición de ley a la Comisión Constitucional abriendo un periodo

de enmiendas que finalizaría el 6 de febrero de 2017. Sin embargo, por más de 35 ocasiones, dicho órgano, pese a que el plazo máximo ordinario para la tramitación de cualquier asunto es de dos meses, ha optado por hacer uso del apartado 2 del artículo 113 del Reglamento del Congreso, por el cual “la Mesa de la Comisión, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del artículo 43 del presente Reglamento, podrá prorrogar el plazo para la emisión del informe, cuando la trascendencia o complejidad del proyecto de ley así lo exigiere”.

Esta situación, que al igual que en la reforma de la Ley de Secretos Oficiales se ha replicado en la tramitación de otras leyes, como la reforma de la Ley del Indulto o la derogación de la reforma realizada en 2014 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en lo concerniente a la justicia universal, ha supuesto en la práctica la paralización *sine die* de dicha iniciativa parlamentaria. En todo caso, teniendo en cuenta los propósitos del presente trabajo, es pertinente reseñar algunos de los aspectos fundamentales de esta iniciativa de ley, tanto en cuanto su aplicación tendría importantes implicaciones en lo que a transparencia en la gestión de los asuntos públicos se refiere.

En primer lugar, el principal cambio planteado por la iniciativa de ley es la introducción de un mecanismo de desclasificación automática actualmente no contemplado en la LSO. En ese sentido, la reforma de su artículo 4 implicaría, además de eliminar como órgano con capacidad de clasificación a la Junta de Jefes del Estado Mayor (órgano disuelto en 1980 y cuyas funciones desempeña hoy el Estado Mayor de la Defensa), quedando el Consejo de Ministros como único órgano con dicha potestad, imponer un límite temporal máximo en la vigencia de la clasificación de 25 años para las materias consideradas secretas por el Consejo

de Ministros (contemplando una posible y excepcional prórroga de otros 10 años a criterio del Consejo de Ministros), siendo de 10 años para las materias consideradas reservadas. En caso de que este plazo fuese excedido sin un pronunciamiento del Consejo de Ministros, la materia en cuestión pasaría a ser desclasificada de forma automática, de acuerdo con el redactado del texto en su artículo 7.1 una vez fuese reformado.

Por otro lado, la iniciativa de ley aborda determinados aspectos acerca de la relación de las cámaras legislativas con las materias clasificadas. Así, la modificación del artículo 10 supondría al acceso ilimitado por parte del Congreso de los Diputados y el Senado a toda materia clasificada, pasando a tener acceso a la misma de acuerdo con los reglamentos de ambas cámaras, eliminando el requisito recogido en el texto original de que todo conocimiento de estas en relación con materias clasificadas se produzca en sesión secreta. Además, de acuerdo con la redacción final del artículo 7.2, el acceso por parte del Congreso de los Diputados o del Senado a cualquiera de estas materias en sesión no secreta supondría su desclasificación automática.

Por último, es pertinente destacar la importancia de la disposición transitoria que queda recogida en la iniciativa de ley, mediante la cual todas las materias clasificadas en el pasado de acuerdo con la LSO se someterían a los plazos anteriormente descritos. De este modo, toda materia que hubiese superado dichos límites temporales pasaría a ser objeto de desclasificación y aquellas que no lo hubieran hecho lo harían de acuerdo con los plazos contemplados en el nuevo texto de la ley.

4. LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE SECRETOS OFICIALES: LA NECESIDAD DE CONOCER EN EL MARCO DE LOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES

Dentro de este clima de cierta censura autoimpuesta que ha perdurado hasta nuestros días, un reducido pero honroso grupo de investigadores procedentes del ámbito académico han dirigido sus esfuerzos a estudiar en profundidad las diferentes dimensiones de la implantación del secreto de Estado en nuestro país, así como las consecuencias derivadas de dicha situación.

En primer lugar, y particularmente tras la última década del siglo XX, destaca por su productividad la línea de investigación dirigida a analizar aquellas disposiciones legislativas dirigidas a reglar la excepcionalidad en la aplicación del principio de la publicidad, así como su entroncamiento con el resto del ordenamiento jurídico y el sistema político derivado de la Constitución Española de 1978. Sin embargo, esta perspectiva político-jurídica encontraba ya a finales de la década de los noventa del pasado siglo un obstáculo difícilmente franqueable: la falta de información de acceso público. Así, según Torres Ventosa, "a la hora de emprender esta tarea el primer obstáculo que hubo que superar fue, sin lugar a duda, la ausencia de una monografía que abordará el tema de los Secretos Oficiales. En efecto, desde un primer momento quedó patente que el fondo bibliotecario al que nos enfrentábamos adolecía de graves lagunas en este tema. Ante ello, la única solución posible fue centrarnos en la, también escasa, doctrina de los tribunales de Justicia" (Torres, 1998: 355)

Pese a ello, diversos juristas y politólogos han abordado durante las últimas décadas el análisis de la Ley de Secretos Oficiales española, ya sea desde la perspectiva del Derecho Comparado (Casasola, 2010) o abordando

cuestiones más particulares referidas al ordenamiento jurídico y al sistema político español, tales como el acceso parlamentario a las materias clasificadas (Cano, 1997), el control de los servicios de inteligencia (Aba, 2002), los hechos delictivos vinculados a la vulneración del secreto (Barreiro, 2002), o la repercusión de las nuevas tecnologías en lo que a la seguridad y filtraciones de información se refiere (Iglesias, 2015). Por otro lado, con la llegada del siglo XX se experimenta en nuestro país un creciente interés en lo que al acceso público a los Archivos Oficiales se refiere, partiendo de especialistas en disciplinas como la Historia, la Archivística y la Documentación. No cabe duda de que los Archivos Oficiales de las diferentes dependencias gubernamentales representan fuentes de información de enorme valor para profundizar en el conocimiento de la historia reciente de nuestro país, y, sin embargo, aún a día de hoy, la mayor parte de los principales episodios acontecidos a partir de la Guerra Civil se mantienen bajo el velo del secreto, no habiendo sido nunca sometido a revisión el carácter clasificado de la documentación relacionada con dichos acontecimientos.

En ese mismo sentido, tal y como apunta Goberna Falque, cualquier investigador que se disponga a consultar los fondos documentales de los archivos de instituciones y organismos públicos encontrará, pese a ser formalmente de libre acceso, una gran cantidad de trabas establecidas en diversas disposiciones legislativas ya mencionadas, como la Ley de Patrimonio Histórico Español o la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, entre otras (Goberna, 2006: 97). En consecuencia, no es de extrañar que por parte de historiadores, archiveros y documentalistas se hayan levantado voces reivindicando una profunda revisión de la legislación vigente en materia de gestión

de la información pública pues, en palabras de Niño y Sanz, "hace falta una nueva regulación del derecho de acceso a los documentos y archivos públicos que frene el carácter invasivo y hermético del sistema de protección de datos personales y el retroceso proteccionista en la salvaguardia de secretos oficiales" (Niño y Sanz, 2012:340).

En todo caso, es necesario partir del reconocimiento a quienes fueron pioneros en la investigación acerca de los secretos oficiales en nuestro país: los periodistas de investigación. Contando normalmente solo con medios exiguos y encarando un panorama político en el que la cultura de la transparencia en la función gubernamental era escasa, el periodismo de investigación se articuló por largo tiempo como uno de los pocos sectores, y en ocasiones el único, que de forma temprana se dispuso a abordar la cuestión de las materias clasificadas, especialmente ante episodios concretos que causaron un gran revuelo en la sociedad española.

Nos referimos, entre otros, al terrorismo de Estado llevado a cabo por los Grupos Armados de Liberación (1987), al cobro de sobresueldos provenientes de los fondos reservados por parte de algunos dirigentes del aparato antiterrorista (1994) o a la filtración de los conocidos como "papeles del CESID" (1994) que constataba, entre otras cosas, las escuchas ilegales realizadas por el servicio de inteligencia con la connivencia del gobierno a diferentes personalidades.

A pesar de sus posibles carencias, las investigaciones periodísticas realizadas en este ámbito fueron por mucho tiempo uno de los principales medios de fiscalización de los secretos gubernamentales, por lo que algunos periódicos pasaron a ser tribunas desde las cuales se ponía de manifiesto el anacronismo de una Ley de Secretos Oficiales que no había sido sino el instrumento de emergencia de un régimen franquista

en decadencia, reclamando que tras la finalización de la dictadura era preciso acabar con la excepcionalidad y apostar por la transparencia informativa (El País, 1976). Pese a que dicha demanda no fue nunca atendida, lo cierto es que, tal y como afirma Rueda en referencia a las fuentes de información a las que recurren y recurrían los periodistas de investigación para seguir la actividad de los servicios de inteligencia españoles, *“las limitaciones impuestas por la Ley de Secretos Oficiales y por la Ley Reguladora del CNI no han impedido el control por parte de los periodistas de las actividades del servicio de inteligencia. Y ha sido gracias a las numerosas fuentes con que han contado los profesionales, mucho más numerosas de las que podrían pensarse en un primer acercamiento al tema”* (Rueda, 2014: 522).

5. SECRETO Y DESCLASIFICACIÓN: OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES PARA LOS ESTUDIOS DE INTELIGENCIA

En lo que a la investigación en materia de Ciencias Sociales se refiere, la desclasificación documental constituye una de las formas principales de acceso a fuentes primarias de información acerca de los pormenores de la gestión pública en materias de alta relevancia para la historia reciente de cualquier Estado. Sin ellas, se torna sumamente complicado articular un conocimiento profundo y sólido acerca del funcionamiento de las instituciones de un determinado régimen político, más aún de aquellas que desempeñan su función de manera opaca.

Cierto es que existen otras vías y aproximaciones alternativas, como las entrevistas personales, las biografías o los testimonios, pero a menudo resultan insuficientes como para considerarlas sustitutivas del acceso a la información pública a través de la

desclasificación (Wark, 1992: 196). Sin embargo, investigar sobre asuntos sensibles como aquellos normalmente sometidos a secreto por parte de los Estados, presenta no pocas dificultades, incrementadas, sin duda, en ausencia de una política de desclasificación normalizada que provea de los mecanismos oportunos para que, con el paso del tiempo, se permita el acceso a nuevas informaciones que corroboren o desmientan las hipótesis y especulaciones existentes.

De forma más concreta, es posible afirmar que la desclasificación se erige como elemento fundamental para el desarrollo de los estudios de inteligencia. Este campo de estudio, aún incipiente en España, pero fuertemente consolidado en otros países como los Estados Unidos o el Reino Unido, encuentra sus principales antecedentes en la obra de autores como Sherman Kent, Willmoore Kendall, Washington Platt o Roger Hilsman, que abordaron a mediados del siglo XX y de forma pionera algunos de las cuestiones más relevantes con relación a las actividades desarrolladas por los servicios de inteligencia.

No obstante, este interés por la inteligencia no conformaría un campo de estudio de contornos claramente delimitados hasta la década de los ochenta, desarrollándose de manera más plena a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, con un aumento considerable del interés suscitado en el ámbito académico por esta materia, así como del número de investigadores y revistas especializadas vinculadas a ella (Marrin, 2016).

Huelga decir que una de las principales dificultades que han encontrado los investigadores interesados por la actividad de los servicios de inteligencia ha sido su carácter normalmente opaco. En consecuencia, no es de extrañar que la falta de unas políticas y

procedimientos de desclasificación normados, en un campo de estudio donde el concepto de secreto sigue teniendo un fuerte arraigo, sirve de base para el desarrollo de teorías de la conspiración, justificación de acontecimientos con explicaciones parciales y, en ocasiones, ficticias, lo que en última instancia lastra el avance y consolidación del campo de los estudios de inteligencia.

En última instancia, su desarrollo en uno u otro sentido dependerá del éxito en la creación de una cultura académica en torno a la actividad de la Comunidad de Inteligencia como una parte de la maquinaria del Estado moderno de importancia nada desdeñable. Hoy más que nunca, los estudios de inteligencia tienen la oportunidad de ocupar el puesto que se merecen como un área de debate y estudio fuera de las comisiones de inteligencia y de los debates secretos (Wark, 2003).

Sin embargo, poco podremos defender la necesidad y relevancia de los estudios de inteligencia si no somos capaces de aportar investigaciones fundadas, de carácter científico y con rigor, sobre todo lo que tiene que ver con la inteligencia. De hecho, existe una relación directa entre el grado de amplitud y efectividad de las políticas de desclasificación de los Estados y el desarrollo y sofisticación en estos países de diversas iniciativas y líneas de investigación dirigidas a estudiar diferentes aspectos relacionados con la producción de inteligencia.

En las últimas décadas, distintos Estados democráticos han mejorado las políticas de control de sus servicios de inteligencia. Esta situación ha llevado a la apertura de archivos y al desarrollo de políticas y procedimientos de desclasificación, lo que contribuye al desarrollo de los estudios de inteligencia en su conjunto. Por ejemplo, Jonathan Haslam argumenta que la apertura de los archivos rusos aportaría suficiente información para

provocar un interesante debate acerca de los orígenes de la Guerra Fría (Haslam, 1997: 217). Lamentablemente, si bien es verdad que el final de la Guerra Fría supuso la creación de grandes expectativas en materias de desclasificación, no todos los países tienen los mismos estándares en sus procesos de desclasificación y en términos generales los avances han sido limitados.

Las razones son dispares y dependen enormemente de las particularidades de los diferentes Estados, pero, en términos generales, identificamos tres elementos: En primer lugar, la llamada **Guerra contra el Terror** limitó enormemente la apertura de archivos, pues tras el baluarte de la seguridad nacional en la lucha contra el terrorismo se aumentaron las prerrogativas de vigilancia y control al tiempo que se ralentizaron los procesos de desclasificación de archivos, sobre todo en Estados Unidos. La *USA Patriot Act*, por ejemplo, limita el acceso a fuentes primarias de información al tiempo que limita los poderes de vigilancia y control por parte del Gobierno (Schulhofer, 2002:1).

A pesar de lo cual, en la coyuntura actual y como consecuencia de los cambios que se han producido en la esfera internacional con el fin de la Guerra Fría, donde en un momento histórico en el que la expectación de la ciudadanía sobre las cuestiones de la administración pública ha aumentado considerablemente durante los últimos años, las instituciones representativas han sufrido una importante erosión de su legitimidad derivada de los casos en los que la actuación de nuestros gobernantes se ha guiado por intereses particulares y/o partidistas, realizado de manera contraria a derecho y a los intereses nacionales lo que ha generado un incremento de la reivindicación por parte de la sociedad civil de mayores cotas de transparencia y la articulación de

medios de fiscalización efectivos en lo que a la actividad del Estado se refiere.

Sin embargo, el desencadenamiento de la crisis económica internacional y la consecuente restricción de presupuestos han tenido un claro impacto en procesos lentos y complicados de desclasificación que requieren de no pocos medios y personal cualificado. Un claro ejemplo lo podemos encontrar en el reciente cierre de los trabajos de reconstrucción de los archivos de la Stasi, archivo que desde su apertura hace 28 años ha cursado más de 3,2 millones de solicitudes más de 46.000 sólo en 2017 y que al parecer a pesar del interés, ahora cierra sus puertas ante la imposibilidad de contar con fondos suficientes para conseguir la tecnología adecuada para reconstruir las piezas de información acumuladas en más de los 15.500 sacas de papel aún sin abrir.

6. CONCLUSIONES

La Ley de Secretos Oficiales que regula la clasificación de materias y su posible desclasificación está obsoleta y sería, por tanto, más que conveniente modificarla para conseguir una correcta una adecuación legislativa no sólo al entorno democrático sino también a las circunstancias actuales. Es más, como ya se recalca en la introducción de este trabajo, el alcance y efectividad de los mecanismos articulados en las políticas de desclasificación representan un criterio de importancia incuestionable a la hora de interrogarnos acerca de la madurez de nuestros regímenes políticos. Como hemos visto a lo largo del desarrollo de esta investigación, en los últimos años han sido no pocos los desarrollos que se han realizado por parte de la administración para cubrir las cuestiones relativas al acceso de la información. Sin embargo, la reforma de la Ley de Secretos Oficiales es aún una asignatura

pendiente en nuestro país a pesar de las no pocas iniciativas propuestas para cambiarla, la más reciente de diciembre de 2016.

Lamentablemente, a pesar de todos estos avances, es más que evidente que existe aún en nuestro país cierta reticencia por parte del poder ejecutivo a abordar de forma clara y directa el tema de la desclasificación, lo cual entendemos como producto de los recelos existentes ante la apertura a la opinión pública determinadas cuestiones vinculadas a nuestro pasado más reciente. Sin embargo, esta situación tiene necesariamente que cambiar, no solo por la presión social sobre el derecho a conocer nuestra historia.

A pesar de lo dicho anteriormente, convenimos que el principio de publicidad de las actuaciones del Estado debe de verse acotada por un necesario grado de protección de la información en materias de cierta sensibilidad. No obstante, estos casos, que deben de ser siempre de carácter excepcional, han de ser producto de mecanismos articulados de forma clara y precisa, reduciendo el grado de discrecionalidad al mínimo grado posible, prevaleciendo el interés general por encima de suspicacias partidistas.

7. BIBLIOGRAFÍA

Aba Catoira, A. (2002). El secreto de Estado y los servicios de inteligencia. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Valencia, 38/39, pp.133-168. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=830972>

Barreiro J. (2002). El delito de descubrimiento y revelación de secretos en el código penal de 1995: un análisis del artículo 197 del CP. *Revista*

- Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 6, pp. 99-132. Disponible en: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/viewFile/6240/6703>
- Cano Bueso, J. (1997). Información parlamentaria y secretos oficiales. *Revista de las Cortes Generales*, 42. Disponible en: www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_133.pdf
- Casasola, A. (2010). Legislación española sobre secretos oficiales y su comparación con otras legislaciones OTAN, *Centro de Investigación y Doctrina Legal, Escuela Militar de Estudios Jurídicos*, Cuaderno Práctico 4, mayo junio 2010, Ministerio de Defensa de España, pp. 91-122. Disponible en: http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/Cuaderno_practico_Derecho_4.pdf
- Díaz Matey, G. (2011). La importancia de las políticas de desclasificación en el desarrollo de los estudios de inteligencia. *UNISCI Discussion Papers*, num. 26. Disponible en: http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2011.v26.37819
- Editorial: secretos oficiales. (1976). *El País*, 15-08-1976. http://elpais.com/diario/1976/08/15/opinion/208908001_850215.html
- Fernández Ramos, S. (2004). La transparencia administrativa en Portugal. Una referencia para el Derecho Administrativo español. *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 163, pp.431-463.
- Goberna, J. (2006). La cultura de la inteligencia y la Historia contemporánea de España: Problemas

- actuales y perspectivas de futuro. *Empiria, Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. 11, p. 97. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/empiria.11.2006.1110>
- Haslam, J. (1997). Russian Archival Revelations and Our Understanding of the Cold War. *Diplomatic History* 21, (2), p. 217.
- Iglesias, V. (2015). Acerca del "secreto" en Inteligencia. *Análisis GESI, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, Universidad de Granada, 4 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.ugr.es/~gesi/analisis/9-2015.pdf>
- Lee, R. M. (2000): *Doing research on sensitive topics*. London: Sage.
- Marrin, S. (2016). Improving Intelligence Studies as an Academic Discipline. *Intelligence and National Security* 31, (2), pp. 266-279. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.952932>
- Niño, A. y Sanz, C. (2012). Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado. *Cuadernos De Historia Contemporánea*, 34, p. 340. Disponible en: http://dx.doi.org/10.5209/rev_CHCO.2012.v34.40096
- Rueda, F. (2014). Las fuentes del periodismo de investigación sobre el servicio de inteligencia CNI. Estudios sobre el Mensaje Periodístico, *Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid*, 20, (1), p. 522. Disponible en: http://dx.doi.org/10.5209/rev_ESMP.2014.v20.n1.45247
- Schulhofer, S. (2002). *The Enemy Within: A Century Foundation Report*. New York: The Century Foundation Press.

- Torres Ventosa, J. (1998). La regulación legal de los Secretos Oficiales. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, 16, p. 355. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/119392.pdf>
- Unión Europea. (2000). Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. (Diario Oficial de la Unión Europea 2000/C 364/01), p. 402, Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
- Viñas, A. (2016). "Archivos para la historia", *El País*, 22-12-2016. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/12/09/opinion/1481291788_826019.html
- Wark, W. (1992). In Never-Never Land? The British Archives on Intelligence. *Historical Journal* 35, (1) pp. 195-203;
- Wark, W. (2003). Learning to live with Intelligence, *Intelligence and National Security*, Vol. 18, (4). Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02684520310001688853>

8. LEGISLACIÓN

- España. Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales. Boletín Oficial del Estado, 24 de febrero de 1969, núm.47, pp. 2839-2842.
- España. Ley 48/1978, de 7 de octubre, por la que se modifica la Ley de 5 de abril de 1968 sobre Secretos Oficiales. Boletín Oficial del Estado, 11 de octubre de 1978, núm.243, pp. 23605-23606.

- España. Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Boletín Oficial del Estado, 29 de junio de 1985, núm.155, pp. 20342-20352.
- España. Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Boletín Oficial del Estado, 14 de diciembre de 1999, núm.298, pp. 43088-43099.
- España. Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Boletín Oficial del Estado, 7 de mayo de 2002, núm.109, p.16440-16444.
- España. Orden Ministerial 76/2006, de 19 de mayo, por la que se aprueba la política de seguridad de la información del Ministerio de Defensa. Boletín Oficial de Defensa BOD, 29 de mayo de 2006, núm.103, pp. 5856-5861.
- España. Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso. Boletín Oficial del Estado, 25 de noviembre de 2011, núm.284, pp. 125573-125592.
- España. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Boletín Oficial del Estado, 10 de diciembre de 2013, núm.225, pp. 97922-97952.
- España. Proposición de Ley de reforma de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, Boletín oficial de las Cortes Generales, 11 de marzo de 2016, núm. 22-1, proposición122/000021, pp.1-3.