

# El secreto de Estado entre el control y el privilegio\*

Claudio MOVILLA ALVAREZ

I. El ejercicio del poder, la forma en que se desarrolla, los resultados de la actividad para valorar si es no conforme con los fines legalmente previstos y los intereses públicos, deben ser tributarios del principio de publicidad como ingrediente imprescindible para, en su caso, la exigencia de responsabilidad. Para Norberto Bobbio, la democracia es idealmente el gobierno del poder visible o sea del poder que se ejerce o debería siempre ejercerse en público, ratificando la antigua opinión de Platón al calificar la democracia de *teatrocracia*. Voltaire desde su radical compromiso, ha dicho: «Si algo puede detener en los hombres la rabia del fanatismo es la publicidad». Como siempre, Voltaire confía en que los crímenes dejarán de cometerse cuando la mayoría de los ciudadanos, estén convenientemente advertidos de ellos: transparencia social contra oscurantismo fanático. Por eso las cuestiones derivadas de esa zona del actuar del poder conocida como «secretos de Estado», en realidad clandestinidad del Ejecutivo y la denodada resistencia de este a toda forma de control, constituyen en mi entender un tema clave del Estado de Derecho y dato relevante para valorar la calidad de la democracia en que estamos viviendo, que en una primera aproximación suscita tres consideraciones.

En primer lugar, surge la pregunta de si es posible resolver esa tensión entre las exigencias de una Administración transparente, abierta, permeable a los ciudadanos y a la intervención de otros poderes públicos, como condición esencial para satisfacer la exigencia constitucional del derecho a participar en los asuntos públicos, (art. 9.2 y 23 de la CE) y hacer efectivo el principio de separación de poderes y de otra parte la invocación a la eficacia, a las exigencias de un buen funcionamiento de la Administración que reclaman para esta un espacio de clausura, una zona de penumbra en la que no es posible entrar, cualesquiera que sean los intereses o valores que se pretenden defender con esa accesibilidad. Una tensión que no sólo en España sino en otros muchos países termina siempre por inclinarse del lado del Ejecutivo.

Otra consideración hace referencia a la aceptación acrítica y no racionalizada de ese «privilegio del Ejecutivo» en base a una sedicente «razón de Estado» o de un indemostrado «estado de necesidad» que no sólo legitima la existencia de esa zona de secreto, sino que reclama la ausencia de *juridificación* de aquella. Si un carácter distintivo del moderno Estado de Derecho se encuentra en que todos los po-

deres son dosis medidas de potestad, sujetos por ello a verificación y control, este principio se desmorona cuando nos enfrentamos a estos modernos «*arcana imperii*» sometidos únicamente a la disponibilidad del príncipe.

En tercer lugar no puede menos de invadirnos un claro sentimiento de desazón, ante la insuficiencia de los instrumentos legales existentes para solucionar el conflicto, cuando el secreto sirve de velo para cubrir presuntas actuaciones delictivas surgidas en la zona de penumbra o en sus aledaños. Un conflicto que no puede saldarse como se pretende hacer por algunos entusiastas de la «razón de Estado», con el reconocimiento de que el Estado no puede dejar de ser delincuente, si quiere cumplir con las funciones de seguridad que constituyen su razón de ser, su última legitimidad, retomando el discurso hobbesiano.

Aunque se acepte que también en los sistemas democráticos de poder, puede darse esa tensión entre el principio de publicidad de la Administración y necesidad del secreto, el conflicto nunca puede saldarse con un aplastamiento del primero y una hipervaloración del segundo. Como señala con todo acierto Javier de Lucas, lo que resultaría incompatible con la democracia no es que haya secretos, sino que estos escapen a la ley, esto es, que el poder tenga ámbitos en los que no es responsable porque no están regulados jurídicamente y que por tanto están al margen de todo sistema de control, que sólo serviría para poner en peligro los intereses del Estado concretados de modo general en la defensa y la seguridad.

II. Es indudable que el mantener algo como secreto, como oculto, —en realidad como oculto para unos y conocido para otros—, no puede tener en principio connotaciones totalmente negativas e incluso diversas manifestaciones del secreto tienen rango de derecho fundamental: derecho a la intimidad personal y familiar, (artículo 18.1 de la CE); inviolabilidad del domicilio; (artículo 18.2 de la CE); secreto de las comunicaciones (art. 18.3 de la CE), secreto profesional de los periodistas, (artículo 20.1.d de la CE).

La protección del secreto en especial a través del derecho-deber a mantenerlo se justifica en unos casos en razones de *interés público* y en otros en razones de *interés particular*, diferenciación esta de una gran importancia y que no debe olvidarse para evitar peligrosas confusiones. Cuando nos referimos a la necesidad de proteger los derechos de los indi-

\* Texto de la conferencia pronunciada en El Escorial el 15 de diciembre de 1995 dentro del seminario sobre «El control demo-

crático de secreto de Estado» organizado por Jueces para la Democracia.

viduos, incluso cuando están a disposición de la propia Administración o son custodiados por esta, la razón está en que con ese mantenimiento del secreto se salvaguardan derechos e intereses de dichos individuos que incluso tienen relevancia constitucional. Como también es esa necesidad la que justifica la obligación de reserva de abogados, notarios, médicos, religiosos, etc. En estos casos el legislador constitucional y ordinario apuesta por esos derechos e intereses de los individuos en razón de su relevancia constitucional, frente a otros intereses gestionados por el Estado. En la propia Constitución el artículo 24.2 remite a la ley la regulación de los casos en que, por razones de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.

Por el contrario, cuando el secreto se fundamenta en razones de interés público, lo que se pretende preservar con el mantenimiento de aquel, es el buen funcionamiento de la Administración, la obligación de servir con objetividad los intereses generales, actuar con arreglo a principios de eficacia; también el evitar que la transmisión del secreto pueda causar daño a las tareas públicas o el abuso de información privilegiada. La Administración no tiene derechos sino potestades, —en todo caso la titularidad de aquellos tiene solamente un carácter medial para el ejercicio de las segundas—, y su funcionalización sólo se justifica en el servicio de los ciudadanos. Por ello los secretos de que sea depositaria la Administración no pueden convertirse en un plus de potestad, ni utilizarse para otros fines que la gestión con objetividad de los intereses generales, cuyo control en todo caso compete a los Tribunales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106 de la CE. (Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, *así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican.*) El saber-poder que se detenta en virtud del secreto no es instrumento de privilegio o de preeminencia en relación a los particulares o a otros poderes del Estado, sino que tiene un carácter medial, instrumental, para los fines constitucionalizados por el artículo 103 de la Norma fundamental.

III. Cuando nos planteamos la necesidad de una mejor juridificación del régimen de secretos de la Administración, tratando de eliminar o al menos paliar las tentaciones a la arbitrariedad que proscriben el artículo 9.3 de la CE, no estamos haciendo un ejercicio de desconfianza hacia el poder que monopoliza los secretos que pueden considerarse más conflictivos y si de encontrar las soluciones, si ello es posible, que permitan a los otros poderes del Estado el ejercicio armónico de sus competencias constitucionales y protejan los derechos fundamentales del individuo. No se trata de optar entre un poder «malo» y otro poder o poderes «buenos», aunque así se presente interesadamente por algunos juristas más o menos orgánicos y si de realizar una ponderación de derechos, intereses y valores, a fin de determinar cuales deben tener prevalencia de acuerdo con las pautas constitucionales.

Aquí conviene hacer una puntualización y es que la democratización de las estructuras políticas con la desaparición definitiva del principio monárquico

encarnado en el ejecutivo y copartícipe privilegiado del legislativo, no puede suponer una desaparición del sistema de legalidad de la Administración y una entrega del funcionamiento de esta a la discreción absoluta de los nuevos administradores democráticos. La formación de la democracia como principio único de gobierno no supuso el abandono del sistema de *gobierno de la ley* que la Revolución Francesa había aportado, para volver a recaer en el arcaico sistema prerrevolucionario del *gobierno de los hombres*, aunque estos fueran hombres designados democráticamente.

Cuando se enfatiza sobre la legitimidad democrática de los administradores, se está apuntando a la aplicación a sus actos del mecanismo de la representación política, ya que aquellos vendrían a ser como propios del pueblo a quien representan. Esto, como dice García de Enterría a quien sigo en este apartado, es radicalmente falso dado que la representación política es el instrumento para la formulación de la voluntad general y esta se expresa solo en la ley, (ley que hoy es ley más Constitución), con sus notas de superioridad e irresistibilidad; todos los demás actos del Estado son un *quid aliud* respecto de la ley y por tanto sujetos a verificabilidad y control a través de los órganos legislativos pero también y tal vez en mayor grado, ante los órganos jurisdiccionales.

IV. El régimen jurídico del secreto en el Derecho español se bifurca en dos sentidos: de una parte se hace preciso examinar los mecanismos que lo protegen, para evitar que su conocimiento a quienes no son sus depositarios pueda causar perjuicio a los intereses públicos o privados y de otra, determinar los supuestos que permiten su levantamiento y el procedimiento que debe seguirse, cuando sea necesaria para la protección de otros derechos o intereses de mayor relevancia.

A) Cuando se trata de secretos por razón de *interés privado* los instrumentos de protección son muy variados:

1. De *naturaleza penal* a través de las figuras delictivas recogidas en los artículos 497 a 499 del Código Penal bajo la rúbrica «Del descubrimiento y revelación de secretos», (artículo 197 del reciente Código), en que el comportamiento delictivo es realizado por un particular y el 367 en que la revelación del secreto del particular se realiza por un funcionario público o autoridad que tiene a su cargo la custodia o protección del secreto, (artículo 198 del último código).
2. De *naturaleza civil* ya que algunas de las intromisiones consideradas como ilegítimas en el artículo 7 de la Ley 1/1982 de protección civil del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, tienen como objeto directo manifestaciones del secreto personal.
3. De *carácter administrativo* que surge por una doble vía: En unos casos los ciudadanos tienen el derecho de no informar a la Administración por lo que la protección del secreto es máxima ya que es el propio interesado quien lo tutela y defiende. En otros supuestos exis-

te el deber de informar a la Administración, pero la protección del secreto no desaparece aunque se configura de forma distinta, surgiendo un deber público de proteger el secreto de que es depositaria la Administración. En los diversos ordenamientos sectoriales la protección suele ser doble. De una parte opera en el interior de la propia administración, para evitar que los datos obtenidos para un fin determinado se utilicen para otro diferente y de otra opera hacia fuera manteniendo secretos aquellos datos privados cuya difusión o comunicación a terceros, pueda dañar a las personas o perjudicar sus actividades profesionales o económicas. Tanto la protección del secreto dentro de la propia Administración como hacia fuera, constituyen un deber para todos los funcionarios y autoridades, sin que exista diferencia alguna en la exigencia del cumplimiento, en razón de la finalidad pública o privada justificadora del secreto.

4. De *índole procesal* a través del derecho constitucional que tiene el acusado o imputado de guardar silencio y de la dispensa de la obligación de declarar que el artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece para determinados parientes del procesado o de la prohibición de prestar testimonio de los funcionarios públicos a que hace referencia el artículo 417, ya que si bien la finalidad de la interdicción es garantizar procesalmente el deber de sigilo y secreto de los funcionarios públicos, entre esos secretos pueden encontrarse los que afectan al interés particular.

B) Cuando se trata de secretos en que la condición de tales viene dada por razones de interés público los mecanismos de protección son también plurales:

1. De *naturaleza penal* a través de diversas tipificaciones que van desde la grave figura de la traición, (arts. 122, 122 bis y 124 del Código Penal), pasan por los tipos recogidos en los artículos 135,bis,a) a 135,bis,d), —descubrimiento y revelación de secretos e informaciones relativas a la defensa nacional—, hasta el comportamiento recogido en el artículo 367 bajo la rúbrica de la revelación de secretos e informaciones ajenas a los intereses de la defensa nacional.
2. De *carácter administrativo* que se concretan en los deberes de sigilo y secreto de todos los funcionarios públicos. Como señala Sáinz Moreno el alcance y fundamento de cada uno de estos deberes es diverso en el derecho hoy vigente. Mientras que el deber de sigilo se configura como un deber genérico de discreción, cuya finalidad consiste en no perturbar ni causar daños o molestias innecesarias tanto a la propia Administración como a los ciudadanos, el deber de secreto hace referencia a asuntos concretos que tienen naturaleza secreta, bien porque así hayan sido clasificados o bien porque lo disponga la ley, diferencia de naturaleza que origina diversas consecuencias en los casos en que se infrinja el deber. Y así ve-

mos como la vulneración del deber de sigilo que recoge el artículo 80 de la Ley de Funcionarios civiles del Estado de 1964, es constitutiva de infracción grave conforme al artículo 7º) del Reglamento Disciplinario, en tanto que la ruptura del secreto así declarado por ley o por acto del órgano competente para ello, se tipifica como infracción muy grave en el artículo 6ºe) del citado Reglamento, sin perjuicio de las responsabilidades penales que puedan alcanzar al infractor.

3. De *orden procesal* en la misma forma que se deja señalado para los secretos de interés particular gestionados en alguna forma por los servidores públicos.

V. A través de las someras citas que se acaban de hacer, puede llegarse a la conclusión, todo lo provisional que se quiera, de que tanto los secretos de los particulares, estén o no administrativizados, como los propios secretos de interés público, gozan en el ordenamiento español de una efectiva protección.

El problema surge cuando ese saber-poder en que consiste el secreto, se clausura en sí mismo, se justifica en razón de su propia existencia y se hace inmune e impermeable a toda clase de apertura o control, aunque estos vengan exigidos por la necesidad de proteger derechos o valores con relevancia constitucional. Si como antes indicaba citando a Javier de Lucas, lo que resulta incompatible con la democracia no es que haya secretos sino que estos escapen a la ley, o mejor a la *Ley y el Derecho* como dice el artículo 1033.1 de la CE, habrá que buscar la instrumentación jurídica necesaria para evitar que el secreto recobre su etimología de *sagrado*, se convierta en una cuestión de fe con un sentido reverencial hacia determinados centros de poder del Estado, al margen de toda posibilidad de verificación y control. Si la existencia de esas zonas de secreto, de misterio, de penumbra, no pueden ser evitadas, a pesar de su acción perversa para el contenido esencial de algunos derechos fundamentales y el sistema de separación de poderes, habrá que encontrar la solución adecuada para evitar, como dice Andrés Ibáñez, que la suma de poder y secreto no conduzca a resultados monstruosos y con una postura beligerante en el rechazo a que la «democracia realmente existente» en que vivimos sea la única posible.

VI. En el marco constitucional no encontramos ningún precepto que signifique una disponibilidad absoluta del secreto por parte del Ejecutivo, cuando aquella se contrapone a derechos, intereses o valores cuya gestión o protección se confiere a otros poderes del Estado. Así vemos en lo que respecta a la relación entre los poderes del Estado como el artículo 66 establece entre las competencias de las Cortes el control de la acción del Gobierno; el 76 se refiere a la posibilidad de nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público; el 109 dice que las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar los informes y ayuda que precisen del Gobierno y sus Departamentos; el 111 que so-

mete al Gobierno y sus miembros a las interpelaciones y preguntas que formulen las Cámaras.

En cuanto a las relaciones del Ejecutivo con el Poder Judicial, al margen de la declaración del artículo 117 sobre la exclusividad de la potestad jurisdiccional, el 106 dispone que «los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifiquen». Al margen de esta normativa hay que destacar como el artículo 24 de la CE establece el derecho fundamental que todos tienen a obtener de los Tribunales la tutela judicial efectiva para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, *sin que en ningún caso pueda producirse indefensión*. Asimismo es de tener en cuenta la proscripción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos que proclama el artículo 9.3 o la invocación a la justicia como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico.

En todo el ordenamiento constitucional no hay consagración alguna del secreto de Estado como valor constitucionalmente relevante ni hay referencia a privilegio del Ejecutivo en esta materia, en tanto que si se da naturaleza de derecho fundamental a diversas manifestaciones del secreto de los particulares, (artículos 16.2, 18, 20.1,d) de la CE). Por el contrario, el principio general en el actuar administrativo es el de la publicidad como se comprueba con la lectura sistematizada de los artículos 9.2, 23.2, 105 y 109 de la CE. Los problemas surgen por la difícil coordinación de una normativa ordinaria, alguna de carácter preconstitucional, con los preceptos de la Norma Fundamental que se dejan reseñados.

**VII.** El arsenal normativo que sustancialmente se invoca para el abroquelamiento del Ejecutivo en su defensa del secreto, en particular para fundamentar su negativa a facilitar datos a los órganos judiciales cuando es requerido en el curso de una investigación por razón de delito, para la que es relevante el conocimiento de algún material secreto, está constituido por la Ley 9/1968 de 5 de abril, modificada por la 48/1978 de 7 de octubre, así como por el artículo 417 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y las normas que regulan el deber de secreto de los funcionarios públicos a que se deja hecho referencia. En la actualidad hay que tener también en cuenta la Ley 11/1995 de 11 de mayo, que regula el control parlamentario de una de las zonas más conflictivas del secreto de Estado cual es la de los fondos reservados.

Es curioso señalar que la Ley 9/1968 parte en la Exposición de Motivos y en el artículo 1º del principio general de publicidad del actuar administrativo, salvo los casos en que por la *naturaleza* de la materia sea esta declarada expresamente clasificada bien por ley o por acuerdo del órgano con atribuciones para hacerlo. Pueden ser declaradas «materias clasificadas» los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas, *puede dañar o poner en riesgo la seguridad o defensa del Estado*, (art. 2º de la Ley según la redacción dada por la de 7 de octubre de 1978). Los órganos competentes para realizar la clasificación han quedado reducidos en esta

última norma, al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor. Debe tenerse en cuenta que el principio de inaccesibilidad a las materias secretas no tiene carácter absoluto, no sólo porque no alcanza a las Cámaras legisladoras, —artículo 10—, sino porque se prevé que los órganos a quienes compete la función clasificadora, faculten su conocimiento con las formalidades y limitaciones que se determinen (arts. 8 y 11).

Un dato de indudable relevancia es que el artículo 10.2 de la Ley 9/1968 excluía del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones que se susciten en relación a las calificaciones a que se refiere la ley, exclusión en cierto modo contradictoria con la posibilidad que abría el artículo 13 de interponer recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones sancionadoras por incumplimiento de la obligación de reserva, ya que sería muy difícil por no decir imposible, que se pudiera revisar la decisión sancionadora sin conocer datos o antecedentes del expediente que fue objeto de la violación del secreto. La Ley 48/78 de 7 de octubre deroga expresamente no sólo el apartado 2º del artículo 10 —la exclusión del conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con las calificaciones a que se refiere la ley—, sino también el artículo 13 que en su apartado segundo posibilitaba el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones sancionadoras. Una derogación de la primera de las mencionadas que permite una doble interpretación: o estimar que la mención era innecesaria ya que la exclusión vendría ya exigida por lo dispuesto en el artículo 2,b) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa o por el contrario considerar que el recurso es posible si se tiene en cuenta la interpretación restrictiva que del citado precepto de la LJ, ha venido realizando el TC y el TS. En cuanto a la eliminación de la referencia a la posibilidad del recurso en materia sancionadora y dado que es impensable un rechazo a dicho control, el problema se reconduce a lo que se deja indicado en materia de prueba.

Lo que si debemos recalcar es que en ninguna parte de las leyes reguladoras de la materia, aparece un rechazo «ad limine» a que la jurisdicción del orden penal pueda conocer de materias reservadas o secretas, cuando este conocimiento es imprescindible para la investigación o enjuiciamiento de alguna actividad delictiva, que se ha realizado utilizando el poder-saber que confiere el secreto.

**VIII.** Como señala con todo acierto Luciano Varela, «cada vez que un derecho fundamental puede ser comprometido, la Constitución convoca al Poder Judicial como único que está legitimado para valorar la proporcionalidad de las medidas que lo limitan», (arts. 17, 18, 20, 22 de la CE). Por ello en esta materia del secreto se suscita un doble problema de legitimación: a) quien es competente para la determinación inicial de lo que es secreto y si es posible algún control de la decisión, y b) quien es competente para hacer accesible el secreto cuando el mantenimiento de este, comprometa esos derechos e intereses *constitucionalmente relevantes*.

En cuanto a la primera cuestión y como ya se deja señalado, en el artículo 4º de la Ley después de la

reforma de 1978, la competencia clasificatoria aparece reservada al Gobierno y a la Junta de Jefes de Estado Mayor. La cuestión fundamental que se plantea es si existe posibilidad de impugnar el acuerdo clasificatorio cuando no se someta «a la Ley y el Derecho», como señala de modo rotundo el artículo 103.1 de la CE, posibilidad que como se deja indicado vedaba el artículo 102 de la Ley 9/68 pero que deja abierta la reforma de 1978.

Ante todo hay que decir que si la exclusión viene exigida por la condición de «acto político» del acuerdo clasificatorio, nunca podría amparar la exclusión de los realizados por la Junta de Jefes de Estado Mayor, al no tratarse de un *acto político del Gobierno* en el sentido constitucional de este, sino de un órgano que actúa bajo la dirección y control del Gobierno de acuerdo con lo que dispone el artículo 97 de la CE. Sin embargo el problema seguiría pendiente en aquellos supuestos en que es el Gobierno el que realiza la clasificación, tal como ocurrió en sesión de 28 de noviembre de 1986 en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la LSO, se confirió el carácter de secreto a un amplio listado de materias, planos o documentos, en el que, los clasificados en el apartado A), —secretos—, tienen un claro referente militar con excepción del recogido en el apartado 10: «la estructura, organización y procedimientos operativos específicos de los servicios de información, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlos». ¿Podría ser objeto de recurso contencioso-administrativo este acuerdo clasificatorio o los actos que se realicen en aplicación del mismo, que en muchas ocasiones serán necesarios en razón de la generalidad y falta de concreción de aquellos? ¿De admitirse el recurso, de que medios de prueba dispondría el posible recurrente?

Tengo que reconocer honestamente que la respuesta no es sencilla, aunque en definitiva vendrá condicionada por la determinación de lo que se consideren «actos políticos del gobierno», expresión esta que a pesar de los duros embates de la doctrina científica, (García de Enterría, Embid, Garrido Falla, Tomás Ramón Fernández), continúa siendo aceptada por la jurisprudencia del TC y del TS si bien desde una posición restringida y dentro del marco referencial del inciso primero del artículo 97 de la CE, («el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración Civil y Militar y la defensa del Estado»). Como manifestaciones concretas de esta actividad de dirección política, estas no controlables en sede contencioso-administrativa, estaría la programación política general, la elaboración de los Presupuestos del Estado, la iniciativa legislativa, manifestaciones de la potestad normativa (decretos-leyes), la gestión de la defensa, la dirección de la política exterior, etc. La sentencia del TC 45/1990 de 15 de marzo en esta vía restrictiva y de adaptación del artículo 2,b) de la LJ a la Constitución, si bien dice que no toda actuación del Gobierno cuyas funciones se enumeran en el artículo 97 está sujeta al Derecho Administrativo, ejemplifica como excluidas las que se refieren a las relaciones con otros órganos constitucionales o la decisión de enviar a las Cortes un Proyecto de Ley u otras semejantes, entre las cuales podrían indudablemente incluirse las

líneas directrices de la política exterior o de seguridad nacional. Exclusiones estas muy diferentes y que nada o muy poco tienen que ver con las actuaciones concretas clasificatorias a que hacen referencia las leyes sobre secretos oficiales.

Sin embargo la tentación siempre presente en el poder de inmunizarse contra la justiciabilidad de amplias parcelas de su actuación, ha recobrado nueva vida en el Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa publicado en el BO de las Cortes Generales, Congreso de 30 de septiembre de 1995, que en opinión de García de Enterría, restablece la vieja doctrina de los «actos de Gobierno», pero en términos aún más extensos de lo que pretendió la doctrina de hace más de un siglo, ya que el artículo 3,c) del Proyecto excluye de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, «los actos de dirección de la política interior y exterior del Gobierno del Estado y de lo Consejos de Gobierno Autonómicos». (Censurar esta propuesta y compararla con la redacción del artículo 2,c) del Anteproyecto).

**IX.** Como se deja indicado la atribución por el Ejecutivo de la condición de secreta a una determinada materia, no significa la total inaccesibilidad para otros poderes del Estado, ni que estos no puedan ejercer una función de control más o menos amplia, en cuanto al uso que el Ejecutivo hace de lo declarado secreto.

A) La CE en su artículo 109 establece lo que Sáinz Moreno llama el principio de competencia universal de las Cortes para conocer la acción del Gobierno y de la Administración, al determinar que las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar a través de los presidentes de aquellas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas, principio que tiene su fundamento en el carácter de las Cortes como representantes del pueblo español —artículo 66.1 de la CE—, en quien reside la soberanía nacional y de quien emanan los poderes del Estado (art. 1.2 de la Norma Fundamental). Por eso el artículo 10.2 de la Ley de Secretos Oficiales después de la reforma efectuada por la Ley 48/1978 dice que, «la declaración de materias clasificadas no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen sus respectivos Reglamentos y en su caso en sesiones secretas». Sin embargo el artículo 7 del Reglamento del Congreso establece que *razones fundadas* en Derecho permiten a la Administración requerida no facilitar la información o documentación solicitada, facultad denegatoria que se reitera en el artículo 44 del referido Reglamento en relación a las comisiones del citado órgano legislativo. Los artículos 66 y 67 del Reglamento del Senado establecen una competencia semejante para las Comisiones de la Cámara Alta.

La expresión «razones fundadas en Derecho» impiden que la negativa a facilitar la información requerida, pueda basarse únicamente en razones políticas y exige que el rechazo tenga cobertura legal, bien en virtud de mandato constitucional, bien en al-

guna norma aprobada por las mismas Cortes en que estas autolimiten su competencia informativa. De forma específica para los «fondos reservados» el artículo 7 de la Ley 11/1995 de 11 de mayo establece que «los créditos destinados a fondos reservados estarán sujetos al control del Congreso de los Diputados, a través de una Comisión parlamentaria compuesta por el presidente de la Cámara, que la presidirá y aquellos diputados que, de conformidad con la normativa parlamentaria, tengan acceso a secretos oficiales». Asimismo dispone que, «los titulares de los Departamentos que tengan asignadas partidas de gastos reservados, informarán semestralmente a la Comisión sobre la aplicación y uso de los correspondientes fondos presupuestarios»; «las sesiones de la Comisión serán en todo caso secretas y sus miembros vendrán obligados a no divulgar las informaciones obtenidas...»; «con carácter anual y atendiendo en todo caso a lo dispuesto en los artículos 1 y 3 de la Ley, la Comisión podrá elaborar un informe para su remisión a los presidentes del Gobierno y del Tribunal de Cuentas».

En opinión de Sáinz Moreno la reacción frente a una denegación de facilitar información (expresa o presunta, manifiesta o encubierta bajo el velo de una respuesta insuficiente, tautológica o incongruente), puede venir por una triple vía: planteamiento de responsabilidad política; exigencia de responsabilidad penal por delito de desobediencia cuando esté previsto en una ley, como es el caso de la Ley Orgánica 5/1984 de 24 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de Investigación del Congreso y el Senado, cuyo artículo 4 dispone que el «requerido que dejare voluntariamente de comparecer para informar ante una Comisión de Investigación incurrirá en delito de desobediencia grave», o mediante la promoción de recurso de amparo ante el TC de acuerdo con el artículo 42 de su Ley Orgánica.

Vemos, pues, que el Poder Legislativo tiene a su disposición una serie de mecanismos que posibilitan un cierto control del uso de las materias clasificadas, que si no son lo suficientemente efectivos no es tanto por los defectos de la propia normativa y si por la inacción de los propios grupos parlamentarios o por el juego de alianzas, pactos y mutuas concesiones de aquellos.

B) Muy diferente es la situación del Poder Judicial que, al menos desde una interpretación muy simplista de la normativa existente sobre la materia, aparece inerte y desprovisto de la instrumentación adecuada para controlar el uso y el abuso que el Ejecutivo haga de los secretos, en aquellos casos en que un cierto control es absolutamente necesario para investigar y enjuiciar una actividad delictiva desarrollada en los espacios de clausura del poder o en sus aledaños. Aunque las confrontaciones hasta el momento no han sido muy numerosas, si han tenido una gran resonancia por las personas en ellas implicadas, han originado fuertes tensiones y lo que reviste más importancia es que la actuación seguida por el Ejecutivo no parece tener un carácter coyuntural y revela una concepción de las relaciones entre poderes muy poco acorde con los principios y valores del Estado de Derecho. La postura del Ejecutivo es muy rotunda al sostener que en materia de

secretos oficiales o de fondos reservados, sólo el tiene disponibilidad aunque el acceso sea el único medio de evitar que queden impunes gravísimos comportamientos delictivos y desprovisto de su contenido esencial el artículo 24 de la CE. El arsenal jurídico que fundamenta la clausura no reviste una gran finura, aunque haya sido esgrimido hasta el cansancio por intelectuales más o menos orgánicos y por complacientes «juristas de Estado».

Ya se deja indicado que en la CE no hay precepto alguno que establezca limitaciones al Poder Judicial para ejercer con plenitud la potestad jurisdiccional que tiene conferida y tampoco en la Ley de Secretos Oficiales o en la de Fondos Reservados aparece esa interdicción para el acceso al secreto. Los que sostienen la imposibilidad de que se llame a declarar a funcionarios sobre materias reservadas o fondos secretos o se requiera la entrega de documentos u otros objetos (Laporta, Leguina, Quintero, etc.), resumen su postura al decir que una cosa es que cualquier hecho sea controlable por el juez y otra bien distinta que para sentar la verdad sobre ese hecho se pueda recorrer por cualquier itinerario, metiendo en el mismo saco el derecho que tiene toda persona a no declarar ni presentar pruebas contra sí mismo, el secreto religioso, el secreto médico, el secreto periodístico, el de determinados parientes del inculpado de no declarar contra este y el de los funcionarios públicos o autoridades en relación a aquellas materias que tengan carácter secreto.

Sin embargo la fundamentación en unos y otro caso es bien diversa. Cuando se trata del imputado, religiosos, médicos, periodistas, parientes, la dispensa de la obligación de declarar se establece precisamente para preservar, proteger o defender otros bienes, valores o derechos constitucionalmente protegidos, que forman parte del «status libertatis», de derechos reaccionales frente al Estado y no como en el caso del secreto de los funcionarios, de una dispensa por razones instrumentales de eficacia y de mejor gestión del servicio público que nunca puede tener un carácter absoluto.

El artículo 417 de la LECr no es más que el trasunto a nivel procesal del deber de sigilo y secreto de los funcionarios públicos; una obligación que tiene un carácter general pero que nada impide que pueda ceder cuando están en juego derechos o intereses con relevancia constitucional. Como señala Luciano Varela, la dispensa de la obligación de declarar sólo afectaría a la comparecencia como testigo del funcionario, pero no a que la materia reservada o secreta sea investigada por otros medios (documentos, soportes informáticos, objetos, etc.). Por otra parte, la excepción del número 2 del artículo 417 de la LECr puede y debe ser interpretada en el sentido de que en definitiva la negativa del funcionario se traslada al superior jerárquico que tiene la última disponibilidad del secreto, para que aquel decida sobre el mantenimiento o no de la excusa, con posibilidad de que el juez inicie causa penal cuando entiende en principio que la negativa no está justificada, por lo que será en esta causa donde se pondere la razonabilidad y proporcionalidad de la negativa.

Estamos, pues, en presencia de un conflicto de intereses que deberá ser resuelto a través de la téc-

nica del «balancing», ponderando en el caso concreto si los fines de seguridad y defensa del Estado, que nunca puede servir para cubrir cualquier actividad del Estado que tenga relación con aquellas finalidades, legitiman el vaciamiento del contenido esencial de algún derecho fundamental como puede ser el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la CE. La experiencia inmediata nos demuestra que no han sido precisamente esos fines de seguridad y defensa, los que se buscaban con las actividades objeto de investigación penal y si el beneficio personal o lo que aún es más reprochable la actividad antiterrorista al margen de las normas del Estado de Derecho.

Hay que señalar también que la operación de «balancing», la ponderación de la relevancia de los intereses en juego, nunca deberá ser realizada por el órgano que está bajo sospecha, no sólo por el evidente peligro de parcialidad que esto encierra, si no porque el principio de separación de poderes exige que aquella valoración sea efectuada por el Poder Judicial, único que está legitimado constitucionalmente para dicha valoración. Opinión esta bien diferente a la expresada por el señor ministro de Defensa en el escrito promoviendo conflicto jurisdiccional al Juzgado Central de Instrucción número 5 cuando dice: «Hoy cede la Ley de Secretos Oficiales y mañana será otra con lesión del principio de seguridad jurídica. *El límite, también el de una investigación judicial, está siempre en la ley que no tiene porque producir zonas de impunidad*». La filosofía que rezuma esta introducción es en verdad preocupante al presentar como una *cesión*, —¿o tal vez «concesión graciosa»?—, lo que sería una obligación del Ejecutivo para evitar queden impunes destrucciones o perjuicios de bienes jurídicos constitucionales. Como señala Andrés Ibáñez, «en el texto del ministro se hayan presentes algunos elementos relevantes del asunto..., aunque presentados según una curiosa jerarquía de valores que expresa mucho más de lo que dice». Mas rechazable aún es la opinión sostenida por J. Leguina en el diario «El País» del 6 de diciembre de 1995, cuando llega a considerar como una suma de corporativismo y demagogia, cualquier intento del Poder Judicial para penetrar en la zona oscura de los «secretos de Estado», un exceso verbal que viene a mostrar una vez más, como toda hiperlegitimación del Ejecutivo tiene que ser a costa del papel constitucional del Judicial.

El concepto constitucional de *imperio de la ley* hay que entenderlo no en el sentido estricto de imperio de las «leyes formales», sino *imperio de la Ley y el Derecho*. La CE hable de Estado social y democrático de *Derecho* y no de Estado «legal», con lo que se está haciendo una llamada a esos «valores superiores del ordenamiento jurídico» que son la justicia, la libertad, la igualdad y el pluralismo político. El *imperio del Derecho* engloba no sólo a las leyes formales sino también a los *valores constitucionales*, desde los proclamados como «superiores» en el mismo artículo 1 de la CE, hasta todos los esparcidos a lo largo del texto constitucional y en especial *los derechos fundamentales* (art. 53.1) en los que se incluyen ciertas garantías institucionales y los llama-

dos expresamente principios en el artículo 9.3 de la CE.

Pero el sometimiento pleno del actuar administrativo a la *Ley y el Derecho*, no puede tener sentido alguno si no implica una sumisión plena al juez, que es elemento indispensable para que cualquier Derecho pueda ser eficaz. Como dice Enterría, «sería incomprensible interpretar que la Ley y el Derecho que someten plenamente a la Administración, tuvieran para esta, no obstante, un valor meramente indicativo, el de una recomendación moral que sus órganos democráticos pudiesen luego seguir o no, o seguir en una medida mayor o menor, según su buen e ilustre arbitrio.

Hay que señalar que la fórmula anglosajona del *juicio in camera*, en la que se confiere al juez poder para inspeccionar de manera reservada los documentos secretos antes de decidir sobre su incorporación o no al proceso, es de difícil admisión en nuestro Derecho al presentar problemas de inconstitucionalidad, pero demuestra como también en este sistema la decisión última corresponde al juez. Confiarla al Ejecutivo en cuanto el acceso a la materia reservada, supone una limitación de la autonomía e independencia de la función jurisdiccional, porque haciendo depender la resolución de una específica cuestión del juicio de un órgano administrativo, se conculca la libertad de apreciación del juez sobre dicho punto.

X. Sin embargo todas las consideraciones que se dejan señaladas han caído por tierra después de la sentencia dictada por el Tribunal de Conflictos, al resolver el existente entre el Ministerio de Defensa y el Juzgado de Instrucción número 5 de la Audiencia Nacional, ante la negativa de aquel órgano del Ejecutivo de facilitar al jurisdiccional documentos e información que se le recababan por ser de interés decisivo en la investigación del caso Gal. La resolución del Tribunal de Conflictos, calificada el mismo día en que fue conocida, de «plana» en el diario «El País», blinda y absolutiza de tal modo el secreto oficial ante el Poder Judicial que deja en las exclusivas manos del Ejecutivo desvelarlo o no si un juez plantea la cuestión en el curso de una investigación judicial. Desde una postura de absoluto dogmatismo desecha toda posibilidad de encontrar una articulación entre la necesidad de que el Ejecutivo disponga de una zona secreta para cumplir algunas de las finalidades asignadas constitucionalmente y las exigencias de perseguir delitos gravísimos y dar tutela judicial efectiva a los derechos e intereses de los ciudadanos, competencia esta conferida en exclusiva a los órganos del Poder Judicial. La sentencia es un modelo de lo que no debe ser la argumentación judicial, que se pone al servicio de la preconcebida decisión final y que sienta un peligroso precedente ya que su afirmación de que en un Estado de Derecho todos los poderes públicos están obligados a colaborar con el juez en la tarea de investigación, es sólo una declaración semántica al ceder dicha obligación cuando esté por medio algún secreto oficial. Se consagra una zona de impunidad del Ejecutivo que debe primar por encima incluso de la defensa de derechos fundamentales, como son el 15 de la Constitución, (Todos tienen derecho a la vida...) y el 24 de

la norma fundamental, (Todos tienen derecho a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses...).

La sentencia del Tribunal de Conflictos justifica su fallo en tres argumentos fundamentales: 1.º) la «controversia» entre el Ministerio de Defensa y el Juzgado de Instrucción número 5 de la Audiencia Nacional reviste los caracteres de un verdadero conflicto de jurisdicción y en consecuencia dicho Tribunal es el competente para zanjar la discrepancia; 2.º) solamente al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor corresponde la facultad de clasificar una determinada materia o asunto como secreta, del mismo modo que le está atribuida la facultad «desclasificatoria», y 3.º) Aunque sea obligación de los poderes públicos colaborar con los órganos judiciales en la investigación de los delitos a fin de que no puedan darse espacios de impunidad, esta obligación queda vacía de contenido por un «acto de imperio» del Ejecutivo cuando así lo reclamen intereses superiores, cuya valoración queda a la absoluta discrecionalidad de aquel poder. En mi opinión, si los dos primeros argumentos son muy cuestionables, sobre todo en razón de la interesada finalidad que de ellos se hace, el tercero supone poner una mina en la línea de flotación del Estado de Derecho.

Es muy discutible el primer argumento porque el señor Juez de Instrucción del Juzgado número 5 de la Audiencia Nacional, no pretende en forma alguna atribuirse competencia en materia de clasificación de secretos oficiales, que obviamente pertenece a los órganos del Ejecutivo antes citados; la actuación del citado juez se limita a recabar información del Ministerio de Defensa, en relación a materias que están bajo la disponibilidad de aquel y cuyo conocimiento en sede judicial es absolutamente necesario para el buen fin de la investigación, que pretende depurar responsabilidades delictivas de relevante gravedad en razón de actividades realizadas en el área de gestión de aquel sector del Ejecutivo. La sentencia invoca los artículos 4.1 y 5 de la Ley Orgánica 2/87 de 18 de mayo, cuando es lo cierto que estos preceptos están haciendo referencia a una discrepancia entre órganos administrativos y judiciales en cuanto al *conocimiento* y *resolución* de los asuntos que, de acuerdo con la legislación vigente, les corresponde entender a ellos mismos, a las autoridades que de ellos dependan o a los órganos de la Administración Pública en las ramas que representan, discrepancia que si deberá ser resuelta por el Tribunal de Conflictos. No es, como señala P. Andrés Ibáñez, «que la Administración postule su competencia para mediar, decidiéndola, alguna cuestión en litigio, sino que es simple depositaria de datos relativos a su propio *modus operandi*, que son de crucial interés para el tratamiento de un caso sometido a la jurisdicción criminal». Se trata, en definitiva, de traer una prueba a un proceso penal por delitos gravísimos y las incidencias que pueden producirse en cuanto a su aportación deben ser decididas en la vía jurisdiccional. El Tribunal de Conflictos no está decidiendo sobre a que órgano corresponde el conocimiento de una determinada materia de conformidad a los artículos 4.1 y 5 de la Ley 2/87, sino que se está inmiscuyendo en algo que es atribución exclusiva del Poder Judicial, como es la decisión acer-

ca de la pertinencia y necesidad de una prueba en una investigación criminal.

En cuanto al segundo argumento que en principio puede estimarse como aceptable de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 4 y 7 de la Ley de 5 de abril de 1967 reformada por la de 7 de octubre de 1978, pierde su validez si se tiene en cuenta lo que se pretende con su utilización, que no es otra que el abroquelamiento del Ejecutivo en su zona de secreto aunque esto vaya en contra de las exigencias de una investigación judicial. Hay que insistir en que no se trata de quien puede clasificar o desclasificar una determinada materia o asunto como secreto, sino de quien puede valorar y decidir si es preciso el acceso a aquellas, cuando este viene exigido por la funcionalización del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

El tercer argumento tiene que merecer el más absoluto rechazo, ya que en definitiva viene a significar la asunción por el Ejecutivo de la potestad jurisdiccional que, de conformidad con el artículo 117.3 de la CE, corresponde en exclusiva a los Jueces y Tribunales. Frente al Auto de la Sala II del Tribunal Supremo de diciembre de 1994, que mantuvo de forma rotunda que aunque tuvieran el carácter de secretos, los Tribunales podían investigar los fondos reservados, si existían indicios de que habían sido objeto de delitos de malversación, reiterando doctrina contenida en la Sentencia de 22 de marzo de 1986, la resolución del Tribunal de Conflictos cierra el paso para cualquier conocimiento de lo reservado o secreto, al único poder que puede llevar a cabo la investigación y decisión en su día acerca de las actividades delictivas que hayan podido cometerse en esa zona secreta o en sus aledaños.

La decisión del Tribunal de Conflictos no se cuestiona para nada la compatibilidad del «secreto de Estado» con los principios y valores del Estado de Derecho, ni problematiza la vigencia de unas leyes preconstitucionales, en mi opinión desprovistas de valor normativo en lo que no fueran conformes con la Constitución por la Disposición Derogatoria Tercera, ni hace el mínimo esfuerzo para articular dicha legalidad ordinaria, «ordinarísima» me atrevo a decir, con el mantenimiento del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, a través de la ponderación y jerarquización de los intereses en conflicto que es la única vía adecuada para resolver el problema.

La sentencia admite, como no podía ser menos, que es posible el traslado de lo secreto o reservado a la Comisión de Secretos Oficiales del Congreso de los Diputados, tal como se establece en la normativa que se deja reseñada, sin que, por cierto, se haga mención al Defensor del Pueblo quien, de acuerdo con su ley orgánica reguladora, también puede tener acceso a los secretos oficiales, pero no a otros órganos, santificando a través de una lectura simplista y leguleyesca la letra de una normativa preconstitucional. Para nada se tiene en cuenta que esta reserva y esta prohibición de comunicación, difusión o publicación de lo declarado secreto, que se establece en el artículo 13 de la Ley 9/1968 reformada por la 4/1978, tiene un carácter de generalidad y no excluye que puedan darse supuestos en que para evitar la impunidad de los autores de graves comportamientos delictivos, tal como decía el

Auto del Tribunal Supremo antes citado, deba levantarse el velo del secreto a través de la oportuna decisión judicial. Sólo así pueden quedar salvaguardados el derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24.1 de la Constitución y el principio de exclusividad jurisdiccional del artículo 117.3, preceptos estos que, como es lógico, no estaban en vigor cuando se promulgaron las normas que regulan el secreto oficial.

Como este discurso legalista podía parecer demasiado descarnado, los miembros de la Sala de Conflictos —todos ellos ya que la decisión ha sido tomada por unanimidad—, traen en su ayuda otros dos «argumentos». En primer lugar el eurocomparatista de la similitud de regulación en otros países —Alemania, Francia, Italia, Reino Unido—, sobre todo cuando el secreto se justifica en razones de seguridad nacional y de preservación de las fuentes e instrumentos de servicios de inteligencia. Se olvida en la comparación que al margen de que en algunos de esos países el horizonte constitucional no es el mismo que en el nuestro, es lo cierto que la apoyatura se circunscribe a la simple mención geográfica, sin transcribir una sola norma de las legislaciones que se invocan, en algunas de las cuales hay serios intentos para hacer convivir el secreto de Estado con las exigencias de la potestad jurisdiccional, como es el caso del *juicio in camera* del derecho anglosajón al que antes se hizo referencia, solución de difícil aplicación al derecho español pero que es muestra de una ausencia del dogmatismo que aparece en dosis abundantes en la sentencia de la Sala de Conflictos.

El otro «argumento» retoma sin beneficio de inventario las opiniones de los «juristas de Estado» (Leguina, Quintero, Laporta) a los que se ha hecho referencia en el apartado IX de este trabajo, por lo que la crítica que allí se hacía en cuanto a su inconsistencia, es perfectamente trasladable en su integridad a la resolución del Tribunal de Conflictos. En resumen, una sentencia preocupante no tanto por la solución que ha dado al caso concreto, sino por el precedente que consagra de una legitimación total de las zonas oscuras del poder. Por ello sería muy conveniente que el problema planteado llegara al Tribunal Constitucional, mediante la promoción de una cuestión de inconstitucionalidad contra la normativa reguladora de la materia o a través de un recurso de amparo por alguna de las partes intervinientes en el proceso de los Gal o en cualquier otro en que se reclame al Ejecutivo el conocimiento de lo declarado secreto.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Rafael del Aguila: «Razón de Estado y razón cívica», *Revista Claves*, núm. 52.
- P. Andrés Ibáñez: «Miserias del Estado», *El País*, 25 de julio de 1995.
- «Estado y secreto», *El País*, 8 de noviembre de 1995.
- «Lo que complace al Príncipe», *El País*, 23 de diciembre de 1995.
- Manuel Atienza: «Sobre el control de la Administración. Comentarios a una polémica», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 85 enero-marzo, 1985.
- J. A. Estévez Araujo: «Razón de Estado y lucha por los derechos», *Revista Jueces para la Democracia*, núm. 22.
- Eduardo García de Enterría: «Democracia, Jueces y control de la Administración», Editorial Civitas, 1995. «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 38.
- Enrique Gómez Reino (1976): «El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 8.
- Francisco J. Laporta: «Los itinerarios del juez», *El País*, 9 de noviembre de 1995.
- Joaquín Leguina, «Secretos y verdades», *El País*, 6 de diciembre de 1995.
- Javier de Lucas: «De secretos, mentiras y razones de Estado», *Revista Claves*, núm. 52.
- Gonzalo Quintero Olivares: «Poderes y conflictos», *El País* 9 de noviembre de 1995.
- Tomás Ramón Fernández: «De la arbitrariedad de la Administración», Editorial Civitas, Madrid 1995.
- Miguel Revenga Sánchez: «El imperio de la Política. Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano», Ed. Ariel, 1995.
- Fernando Sáiz Moreno: «Secretos e información en Derecho Público», Estudios sobre la Constitución en homenaje a Eduardo García de Enterría.
- Luciano Varela Castro: «¿Secretos de Estado o secretos contra el Estado?», *Revista Jueces para la Democracia*, núm. 13, 1991.
- José Vera Bermejo: «El secreto en la Administración Pública. Principios básicos y regulaciones específicas en el Derecho Español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 57, 1988.