

**INFORME****DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y SECRETOS OFICIALES  
EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL<sup>1</sup>****por Fernando Rey Martínez**

Universidad de Valladolid

**RESUMEN**

Partiendo del argumento según el cual la cultura política española no es, en general, favorable a la transparencia, sino, por el contrario, particularmente hermética, el texto estudia el derecho de acceso a la información en relación con el régimen de secretos oficiales en el ordenamiento español. Para ello, el autor analiza en primer lugar la insuficiente regulación del derecho de acceso a la información y, en segundo lugar, presenta un examen crítico del vigente régimen de secretos oficiales.

**ABSTRACT**

Based on the argument that the Spanish political culture is not characterized by transparency, but, on the contrary, particularly hermetic, the text examines the right of access to information related to official secrets. Firstly the author discusses the current legislation on the right of access to information and, secondly, he presents a critical review of Spanish official secrets act.

**SUMARIO**

- I. Introducción: la hermética cultura política española
- II. El derecho de acceso a la información
- III. El régimen de secretos oficiales
- IV. El control político/parlamentario de los secretos oficiales

---

1. El presente texto es, básicamente, la charla que el autor pronunció en el segundo Seminario Internacional de Derecho de la Seguridad Nacional, celebrada en Ciudad de México (por cierto, con permiso de los supersticiosos, el día once del mes once del año once, a las once de la mañana), con las debidas actualizaciones.

**I. INTRODUCCIÓN: LA HERMÉTICA CULTURA POLÍTICA ESPAÑOLA**

Me propongo escribir, un tanto perfunctoriamente, acerca del derecho de acceso a la información en relación con el régimen de secretos oficiales en el ordenamiento español. Para ello, enfocaré primero la todavía insuficiente regulación del derecho de acceso a la información y, en segundo lugar, a partir del contexto general ya esbozado, abordaré el examen crítico del vigente régimen de secretos oficiales.

Para comprender el régimen de secretos oficiales, es preciso tener en cuenta que la cultura política española no es, en general, favorable a la transparencia, sino, por el contrario, particularmente hermética. En España, por desgracia, no tenemos una Ley de acceso a la información semejante a la que existe en cualquier país democrático estándar. Se halla en proceso la elaboración y aprobación de un proyecto en este sentido, pero lo cierto es que, a día de hoy, carecemos de una regulación de este tipo y ni siquiera se considera ni legislativa, ni jurisprudencial, ni doctrinalmente el derecho de acceso a la información como un auténtico derecho fundamental.

La comprensión actual dominante en España del derecho de acceso a la información es débil. No tenemos –ni hemos tenido nunca– una cultura de la transparencia, a pesar de que, como es notorio, la democracia parece detrás de las puertas cerradas. Ciertamente, en democracia, los bolsillos de los políticos tienen que ser de cristal. El “criptogobierno” de lo que Ferrajoli ha denominado los “poderes salvajes” y la corrupción (y el secreto es uno de sus presupuestos favoritos) son el auténtico cáncer actual de nuestras democracias. Así pues, el principio de publicidad es fundamental en democracia, pero no siempre es fácil trasladar las buenas y venerables ideas a la tozuda realidad.

Por supuesto, también la publicidad ha de regir en relación con la actividad de los servicios secretos, aunque, por supuesto, con las matizaciones que el caso requiere. En España, a la hermética cultura política mencionada se une otro hecho que explica las particulares restricciones que rigen en el campo de la actividad de los servicios secretos: la experiencia de décadas de terrorismo nacionalista radical vasco (ETA), y de tipo ideológico (los GRAPO), al que se ha sumado, por desgracia, el ataque del terrorismo islámico (atentado de Madrid de 11 de marzo de 2004).

En todo caso, con carácter general, suele considerarse teóricamente al derecho de acceso a la información como la regla y al secreto oficial como una excepción, como un límite, y, por tanto de interpretación estricta. Tengo dudas sobre esta idea. En primer lugar, por la paradoja de que, en la práctica, en todos los países y en casi todos los casos, el secreto oficial es la auténtica regla y la publicidad la excepción, de modo que tenemos un modelo teórico que no capta correctamente la realidad, sino que, más bien, propone cómo nos gustaría que fuera idealmente la realidad. En segundo lugar, porque el secreto, el secreto oficial, también cumple poderosos objetivos públicos, ligados a la seguridad del Estado, y además, es el presupuesto para el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, potenciales víctimas de ataques contra su vida, libertad, propiedad, etc. La relación entre acceso a la información y regulación de los secretos oficiales quizá deba verse, por ello, no como una relación de regla y excepción, sino como una relación de ponderación entre bienes y derechos de igual rango constitucional. La realidad nos muestra en todos los países las dificultades, peligros y riesgos de abuso que plantea la opaca actividad de los servicios secretos, pero no estoy seguro de la pertinencia de su consideración apriorística como un sector de la administración pública no iluminado, casi por definición, por la luz democrática.

**II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Por supuesto, no resulta desconocido entre nosotros del todo el principio de publicidad. Frente al prestigio del secreto propio del Antiguo Régimen, donde se entendía que el arte de gobernar comprendía los llamados *arcana imperii*, secretos de Estado (el secreto es uno de los lenguajes del poder: los arcanos eran aquel catálogo de prácticas secretas que habían de garantizar el dominio del gobernante sobre el pueblo menor de edad), el principio de publicidad se abre paso con la revoluciones liberales de finales del siglo XVIII, aunque circunscrito inicialmente a la actividad del Parlamento y de los jueces, pero no del poder ejecutivo. Esta inercia llega hasta nuestros días: se ha venido considerando durante los dos últimos siglos que el ejecutivo no debía someterse al principio de publicidad porque le bastaba estar obligado por el principio de legalidad, esto es, de sometimiento a la Ley. Así pues, hemos funcionado, ya desde los parámetros del Estado liberal, con la idea de que el procedimiento de aprobación de la ley, fruto del Parlamento, sí ha de ser público, pero la actividad del Ejecutivo podía mantenerse en secreto, bastando que se sometiera a la ley. Esta idea empieza a quebrar en los países escandinavos y anglosajones a partir de hace muy poco, de la segunda mitad del siglo XX. La democracia contemporánea, ha escrito Régis Debray, es “obscena” porque rechaza la distinción entre el escenario y lo que queda detrás.<sup>2</sup> La democracia actual exhibe sin tapujos lo que en tiempos permanecía oculta y, en consecuencia, propugna la desmitificación permanente del decoro estatal. Según Raphaël Glucksmann esta “obscenidad” derivaría directamente de la “ideología de la tansparencia” promovida por el mayo del 68, que habría desacreditado el ámbito clásico de la representación política (los parlamentos, los ministerios, los partidos, los sindicatos), ridiculizando sus códigos tradicionales (la retórica y la pompa) y extendiendo la sombra de la sospecha sobre la ilegitimidad, incluso la prevaricación, de los empleados públicos, de los secretos públicos, etc. Mayo del 68 desacraliza el poder, lo saca del secreto sancta sanctorum y lo muestra al pueblo. En esto, la democracia y las dictaduras son totalmente opuestas. En una dictadura, el pueblo debe mostrarse desnudo, desprovisto de secretos ante un poder invasor de todos los espacios de la existencia, un poder estatal que nunca desvela más de lo que desea mostrar. En una democracia, por el contrario, el poder es, por definición, el que no ha de tener secretos mientras que el pueblo puede y debe preservar los suyos (de ahí la íntima coherencia teórica –otra cosa sucede en la práctica- entre el deber de transparencia pública, de un lado, y el derecho a los datos privados, de otros). En democracia, el poder ha de ser un *stripper* y el ciudadano no tiene otro remedio que convertirse en *Voyeur*; nunca al revés.

La Constitución española de 1.978 no recoge expresamente un principio general de publicidad, pero sí se refiere a él en diversas disposiciones: han de ser públicas las normas (art. 9.3 CE), las sentencias del Tribunal Constitucional (art. 164), las actuaciones judiciales (con las excepciones previstas: art. 120.1 CE), los procesos (art. 24.2 CE), las sesiones plenarias del Congreso y del Senado (art. 120.3 CE). En relación con el Ejecutivo, sólo se recoge el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas” (art. 105 b) CE). Se considera que el principio de publicidad está en la penumbra del principio del Estado de Derecho y democrático del art. 1.1 CE: del Estado de Derecho porque conocer las decisiones tomadas por los agentes del poder público es indispensable para eliminar la arbitrariedad en el ejercicio del poder público; del Estado democrático porque sin información ciudadana, éstos no pueden tomar decisiones y, por tanto, no pueden ejercitar su soberanía. Donde hay

2. (eso significa “ob-scenus: lo que queda de un hombre cuando ya no entra en escena “ob=en lugar de; obsceno significa etimológicamente la exhibición de que se debe ocultar; en plural designaba a los excrementos)

secreto no hay control. Y sin control no hay democracia. Como dice Norberto Bobbio, la democracia es gobierno del poder visible. Y ese control debe proyectarse no sólo frente al Gobierno, sino también frente a la Administración. Una cosa es el control jurídico-judicial de los actos administrativos y otra el control democrático de la Administración, pero ambas son imprescindibles.

En España, como he dicho, no existe por el momento ninguna Ley específica que regule el derecho a la información pública. El principio general de transparencia de la actuación administrativa se ubica en el art. 3 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ordena a las administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos a actuar “de conformidad con los principios de transparencia y de participación”. Tenemos también el mencionado art. 105 b) de la Constitución, que ha sido concretado por los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992. Según estos preceptos, cualquier persona tiene derecho a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias de documentos contenidos en ellos, a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos, a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las normas impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar y al acceso a los registros y archivos de las Administraciones bajo las siguientes condiciones:

(1º) Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquier que sea la forma de expresión o tipo de soporte en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

(2º) El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el caso de observar que tales datos son incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectificadas o completadas.

(3º) El acceso a los documentos con datos íntimos podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

(4º) El ejercicio de los derechos anteriores podrá ser denegado por razones de intereses públicos, de terceros o cuando así lo disponga una Ley.

(5º) El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes: (a) los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno estatal o de los regionales en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho administrativo; (b) los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado; (c) los tramitados para la investigación de los delitos cuando pueda poner en peligro los derechos de terceros o las necesidades de la investigación; (d) los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial; (e) los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

(6º) Se regirán por sus disposiciones específicas el acceso a los archivos de: materias clasificadas, datos sanitarios, régimen electoral, estadística pública, reclusos, registros de parlamentarios y archivos históricos.

(7º) El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias (única excepción: investigadores y siempre que respeten la intimidad de las personas).

(8º) El derecho de acceso conlleva el de obtener copias o certificados de los documentos, previo pago de las exacciones establecidas.

Como puede comprobarse, la regulación vigente en España es muy restrictiva. De momento, ampara el derecho de acceso a archivos y registros y no el derecho a obtener información pública por el sistema pregunta/respuesta y en función de un mero interés por la legalidad o para satisfacer la curiosidad del ciudadano. Puede concluirse que no existe en España un derecho *constitucional o fundamental* de acceso a la información, sino tan sólo de acceso a los registros y archivos públicos (y con fuertes restricciones, además).

Por otro lado, una norma de rango inferior, un reglamento, el Real Decreto 208/1996 que regula los servicios de información administrativa y atención al ciudadano llega a distinguir entre información general, la relativa a la organización y funcionamiento de los órganos administrativos, los requisitos jurídicos o técnicos, la tramitación de procedimientos, etc., que se facilitará sin necesidad de acreditar legitimación alguna, de la información particular, que es la concerniente al estado o contenido de los procedimientos en tramitación o la identificación de los responsables bajo cuya autoridad se tramiten aquellos, información que sólo podrá ser facilitada a las personas que tengan la condición de interesados en cada procedimiento. Así pues, el derecho de acceso a registros que existe, ya de por sí limitado, se limita aún más porque sólo puede proporcionarse a las personas que acrediten un interés personal y directo en el asunto. En la práctica las administraciones ni siquiera suelen contestar las peticiones de información a las que están obligadas: suelen utilizar el desdeñoso silencio como respuesta (esto justificaría, evidentemente, un recurso judicial, pero es tan lento y caro que no se trata de una alternativa viable). No existe, pues, ni el plano normativo, ni mucho menos en el de la realidad, un derecho de acceso a la información de carácter general. La información se considera más una condescendencia o cortesía administrativa, que una obligación. Y, sin embargo, a mi juicio, el derecho de acceso a la información, aunque no sea reconocido así ni en sede judicial ni doctrinal por el momento, es un auténtico derecho fundamental que se deriva del derecho de los ciudadanos a ser informados del art. 20.1 de la Constitución y del derecho a participar en los asuntos públicos del art. 23.1 CE. De estos dos preceptos constitucionales se derivaría el deber del legislador de regular del modo más abierto este derecho (la transparencia debería ser la regla y el secreto la excepción; justo lo contrario de lo que ocurre actualmente en mi país)

Como único dato positivo en este campo hay que mencionar la información en materia de medio ambiente, cuyo impulso procede del Derecho de la Unión Europea. En efecto, el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas de 25 de junio de 1998, el famoso Convenio de Aarhus (Dinamarca), sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, abre un proceso en Europa que parte del postulado de que para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental (concretamente, en la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de leyes y reglamentos) y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les fueran negados. España ratificó el Convenio de Aarhus en diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005. La Unión Europea también firmó este Convenio y lo incorporó como obligación comunitaria a través de dos Directivas en el 2003. La “internacionalización” de estas Directivas en el Derecho español se ha producido mediante la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de

medio ambiente. El artículo tercero de la Ley relaciona las facultades que comprende el derecho de acceso a la información: a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede; a ser informados de los derechos que otorga la propia Ley; a ser asistidos en su búsqueda de información; a recibir la información que soliciten en el plazo máximo de un mes con carácter general desde la recepción de la solicitud o de dos si el volumen y la complejidad de la información así lo requieran; a recibir la información ambiental solicitada en la forma o formato elegidos; a conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente, o no se les facilita en la forma o formato solicitados; y, por último, a conocer el listado de tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada.

El Título II de la Ley contiene la regulación específica del derecho de acceso a la información ambiental. Se obliga a las administraciones a informar a los ciudadanos sobre los derechos que reconoce la Ley, al tiempo que se impone la obligación de elaborar listas de las autoridades públicas que poseen información ambiental, que deberán ser accesibles. Se amplía el tipo de información objeto de difusión, identificando unos mínimos de obligado cumplimiento en función de su importancia y urgencia (textos normativos sobre la materia, políticas y programas de medio ambiente, evaluaciones ambientales y estudios de riesgo, informes sobre el estado del medio ambiente, datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten al medio ambiente, entre otros) En caso de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente por la acción humana o por causas naturales, las administraciones difundirán inmediatamente toda la información que obre en su poder (salvo cuando concurren causas de defensa nacional o seguridad pública).

Las excepciones al derecho de información se albergan en el artículo décimo tercero de la Ley. Las autoridades podrán denegar las solicitudes de información cuando la información solicitada no obre en poder de ellas, fuera manifiestamente irrazonable, esté formulada de manera excesivamente general, se refiera a material en curso de elaboración, afecte a las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública, a causas pendientes de resolución por cualquier tribunal, al carácter confidencial de los datos personales, etc. Este elenco de excepciones ha sido objeto de interpretación estricta por nuestro Tribunal Supremo<sup>3</sup>.

En definitiva, sólo en materia de medio ambiente, y por cumplir obligaciones procedentes de la Unión Europea, el ordenamiento jurídico español se toma en serio el derecho de acceso a la información.

---

3. Por ejemplo, en su Sentencia de 3 de octubre de 2.006. Una asociación ecologista solicitó información al organismo público regulador de la cuenca del río Duero sobre los planes de vertidos industriales a dicho río en la provincia de Soria. El organismo público le contestó informando que existían dos planes de regulación de vertidos de dos empresas, pero sin remitirle copia de dichos planes. A esto se negó el organismo alegando que una de las dos empresas estaba en trámite de autorización de vertidos y la otra de modificación y, por tanto, que ambos expedientes estaban inconclusos, lo que justificaba la denegación de esa información. El Supremo dará la razón a la asociación ecologista y sostendrá el derecho de acceso a esos planes argumentando que aunque los expedientes administrativos estaban inconclusos, es obligatorio ofrecer la información de los documentos de esos expedientes que sean separables y fueran conclusos. Otra sentencia interesante del Supremo es la de 4 de abril de 2006. Una asociación ecologista solicitó al Ayuntamiento de Madrid información mensual sobre las emisiones de una planta incineradora de residuos sólidos urbanos. El Ayuntamiento se negó, alegando que esta petición era demasiado general y se refería, además, a una información futura. Sin embargo, el Tribunal dará la razón a la asociación ecologista afirmando que el carácter futuro de la información no constituye un dato justificativo de la generalidad de la información al poder coexistir perfectamente una información futura y a la vez concreta.

**III. EL RÉGIMEN DE SECRETOS OFICIALES<sup>4</sup>**

Si el hermetismo es la regla general de actuación de los poderes públicos en España, podemos imaginar cómo es el estado de cosas en relación con los secretos oficiales. De momento, la ley vigente, aunque sustancialmente modificada en 1978, tiene 43 años y fue dictada bajo la dictadura franquista. Se trata de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, modificada parcialmente por la Ley 48/1978, de 7 de octubre (es decir, también antes de la Constitución vigente, aprobada en diciembre de ese mismo año). El reglamento de ejecución de esta normativa es el Decreto 242/1969, de 20 de febrero. También hay que tener en cuenta la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

La Ley sobre secretos oficiales vigente en España establece como regla general la publicidad de actuación de todos los órganos, salvo en el caso de las materias calificadas como secretas por cualquier Ley (art. 1.2), y en el caso de las “materias clasificadas”, cuyo conocimiento se limita según las disposiciones de la Ley de secretos (art. 1.1) La definición de “materias clasificadas”, que se calificarán como “secretas” o “reservadas” según el mayor o menor grado de protección que requieran<sup>5</sup> (art. 3), se realiza en el art. 2: “los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado”.

La clasificación de una materia como “secreta” o “reservada” (y su cancelación) corresponde exclusivamente al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor (art. 4), y se conferirá mediante un acto formal y con los requisitos que se determinen (art. 10.1). Las “materias clasificadas” llevarán consigo una anotación en la que conste esta circunstancia (art. 10.3). Entre otros efectos, clasificar una materia como reservada supone que sólo puedan tener conocimiento de ella los órganos y personas debidamente facultadas para ello y con las formalidad y limitaciones que en cada caso se determinen (art. 8.a); la prohibición de acceso y las limitaciones de circulación a personas no autorizadas en locales, lugares o zonas en que radiquen las “materias clasificadas” (art. 8.b); y un deber especial de protección por parte de los empleados públicos (art. 8 c). Las materias clasificadas y las actividades reservadas directamente por ley no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizado su contenido fuera de los límites establecidos por la Ley (art. 13) El incumplimiento de esta limitación puede dar lugar, incluso, a responsabilidad penal; en efecto, los secretos oficiales están protegidos, frente a su descubrimiento o revelación, por sanciones penales severas (previstas en el Código Penal: art. 584, traición; art. 585, provocación, conspiración y proposición de traición; arts. 598 a 603: descubrimiento y revelación de secretos relativos a la defensa nacional; y también en los preceptos concordantes del Código de Justicia Militar). Por su parte, el art. 23.1 de la Ley orgánica de protección de datos de carácter personal habilita a los responsables de las fuerzas y cuerpos de seguridad de los ficheros que contengan datos de carácter personal a denegar el acceso a los mismos “en función de los peligros que pudieran derivarse para la defensa del Estado o la seguridad pública, la protección de los derechos de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando”.

4. En España, hay dos trabajos de referencia sobre esta materia. Ante todo, el libro de SUSANA SÁNCHEZ FERRO, titulado “El secreto de Estado” (CEPC, Madrid, 2006), y también el libro de HELEN WILKINSON, titulado “Secretos de Estado y Estado de Derecho: régimen jurídico de los secretos oficiales en España” (Atelier, Barcelona, 2007).

5. “Secreta” si su importancia es mayor y “reservada” si es menor. La Orden Ministerial de 19 de mayo de 2006 por la que se aprueba la política de seguridad de la información del Ministerio de Defensa, junto con estas dos categorías generales, añade otras dos: “confidencial” y “de difusión limitada” para las materias que pudieran afectar específicamente a la seguridad del Ministerio de Defensa.

El art. 1.2 de la Ley señala que una ley podrá declarar directamente ciertas materias como materias clasificadas. En el ordenamiento español no ha sido una Ley, sino un reglamento, de 1986, el que ha procedido a esa operación. Algunas materias, genéricamente indicadas, parece razonable que se acojan al secreto oficial (como materias “secretas” en sentido estricto: despliegue de unidades y orden de batalla, deliberaciones de altos mandos militares, servicios secretos, entre otras; y como materias “reservadas” los planes de seguridad de las instituciones públicas, las investigaciones científico-técnicas militares, los planes de protección de personas, por ejemplo), pero otras no tanto, sobre todo si se consideran en toda su extensión (por ejemplo, la producción y venta de material bélico<sup>6</sup>).

Ahora bien, la clasificación de materias, ¿se somete a algún tipo de control? Ésta es, sin duda, la pregunta clave. Porque la necesidad del secreto oficial, y, por tanto, la limitación del principio de publicidad, en algunos casos no se discute; el *punctum ardens* es, en realidad, su control. En este sentido, podemos hablar de dos tipos de controles, el político y el judicial. Ambos son necesarios. Por obvias limitaciones de tiempo, me detendré brevemente en el control parlamentario que existe en España porque puede ofrecer algunos elementos interesantes de comparación con el ordenamiento mexicano.

#### **IV. EL CONTROL POLÍTICO/PARLAMENTARIO DE LOS SECRETOS OFICIALES**

Un precepto interesante, introducido en la reforma de 1978, es el art. 10.2 de la Ley, que establece 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 en que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas. Por tanto, las materias clasificadas no se silencian de modo absoluto porque cabe su información bajo ciertas condiciones y, por consiguiente, su control político/parlamentario. Lo cierto es que, a pesar de lo dispuesto en la Ley, los Reglamentos parlamentarios no han regulado expresamente esta materia, sino que es una Resolución de la Presidencia del Congreso la que lo ha hecho (como se puede apreciar, el incumplimiento del rango requerido para complementar las normas es una constante en este campo). Concretamente, la Resolución de 11 de mayo de 2004 sobre secretos oficiales. Su contenido es el siguiente:

- 1) Las Comisiones y uno o más Grupos Parlamentarios que comprendan, al menos, la cuarta parte de los miembros del Congreso, podrán recabar, por medio de la Presidencia de la Cámara, que se informe a la misma sobre materias clasificadas (art. 1).
- 2) Pero la Resolución distingue el procedimiento según la materia sea “secreta” o “reservada”. En el primer caso, el Gobierno facilitará la información recabada a un Diputado por cada Grupo Parlamentario, siendo elegidos los Diputados para ello por el Pleno del Congreso por una mayoría de tres quintos (art. 3). Es interesante observar que la información se comunica a todos los grupos parlamentarios, lo que, sin duda, favorece el control político, pero, del mismo modo, se introduce la cautela de que no es sólo cada grupo quien designa al diputado en cuestión, sino que debe ser elegido por una mayoría muy elevada de la Cámara. Cabe suponer que esta cautela se ha introducido por la peculiar situación política española de

6. España practica una agresiva política de exportación de armas a través de empresas públicas. El conocimiento de los datos sobre exportaciones es dudoso que suponga riesgo alguno para la seguridad y defensa del Estado.



la larga existencia de terrorismo y de grupos políticos, a veces con representación parlamentaria, como es el caso de la actual legislatura, cercanos ideológica (sino fácticamente) a los grupos terroristas. Si la información es reservada, el Gobierno la facilitará a los portavoces de los Grupos Parlamentarios o a los representantes de los mismos en la Comisión cuando la iniciativa haya partido de ésta (art. 4).

- 3) Motivadamente y con carácter excepcional, el Gobierno podrá solicitar de la Mesa de Cámara que la información sobre una determinada materia declarada secreta sea facilitada exclusivamente al Presidente del Congreso o al de la Comisión. Corresponde a la Mesa del Congreso la resolución definitiva sobre la solicitud del Gobierno (art. 5).
- 4) El Gobierno podrá solicitar que la información sobre una determinada materia clasificada sea facilitada en sesión secreta; en este caso, sólo podrán asistir a la sesión informativa los miembros de la Comisión (art. 6).
- 5) Los Diputados tienen derecho a que se les exhiba la documentación original o fotocopiada de la información (art. 7) y podrán examinar por sí mismos la documentación, en presencia de la autoridad que la facilite y podrán tomar notas, pero no obtener copias ni reproducciones; podrán efectuar este examen en la sede del Congreso o en el lugar donde esté depositada la documentación si a juicio del Presidente esto facilita el acceso a la información (art. 8)

No existe una Comisión parlamentaria llamada expresamente de secretos oficiales, sino que se utiliza con este fin la Comisión que controla los créditos destinados a gastos reservados. El art. 11 de la Ley reguladora del CNI articula el control por parte de esta Comisión del CNI, estableciendo que el CNI deberá someter al conocimiento de dicha Comisión la información apropiada sobre funcionamiento y actividades. El contenido de tales deliberaciones y sesiones será secreto (art. 11.1). La Comisión tendrá acceso al conocimiento de las materias clasificadas, con excepción de las relativas a las fuentes y medios del CNI y a aquellas que procedan de servicios extranjeros u organizaciones internacionales en los términos establecidos en los correspondientes acuerdos y convenios de intercambio de la información clasificada (art. 11.2). Los miembros de la Comisión correspondiente estarán obligados a guardar secreto sobre las informaciones y documentos que reciban. Una vez examinados los documentos, serán reintegrados al CNI para su debida custodia, sin que puedan retener originales, copias o reproducciones (art. 11.3). La Comisión conocerá de los objetivos de inteligencia establecidos anualmente por el Gobierno y del Informe anual del Director del CNI de evaluación de actividades, situación y grados de cumplimiento de tales objetivos (art. 11.4).

Quizá resulte ilustrativo traer aquí la información sobre secretos oficiales que se ha producido en el Congreso de los Diputados durante la penúltima legislatura, la novena (2008-2011) y la actual. Según los datos que constan en la página web oficial de la Cámara, durante la novena legislatura se registraron 22 actividades. De ellas, la inmensa mayoría, 18, reflejan la solicitud de comparecencia del Director del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) ante la Comisión parlamentaria de control de los créditos destinados a gastos reservados para informar. Entre otros asuntos, sobre vigilancia a cargos políticos, la situación de inteligencia y la seguridad de las tropas españolas en Afganistán, el secuestro y liberación de los buques atuneros Alakrana y Playa de Bakio (cerca de las costas de Somalia), vuelos y escalas de naves norteamericanas en las bases militares y civiles españolas susceptibles de haber trasladado prisioneros desde 2002 a 2008, el riesgo de que la empresa rusa Lukoil participe en la empresa española Repsol, la utilización de los fondos reservados, etc.

En la legislatura actual, la décima, se anotan ocho actividades de la Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados. Dos comparecencias de la Vicepresidenta del Gobierno (de quien depende, finalmente, el CNI) para informar sobre los gastos reservados en 2011 y el primer semestre de 2012 y sobre el supuesto informe

“Horizonte después” al que se abría dotado de diez millones de euros para conocer el escenario de una eventual Cataluña independiente; y seis compareencias del Director del CNI, general Félix Roldán, para declarar sobre diversos temas (como el informe citado, la presunta investigación a dirigentes políticos, sociales y empresariales, la supuesta vinculación de la comisionista internacional Corinna zu Sayn-Wittgenstein con los servicios de inteligencia españoles, la relación del CNI con el hacker argentino Matías Bevilacqua, o sobre el caso de Flayeh al Mayali, un traductor detenido hace nueve años en un acuartelamiento español en Iraq).

También en esta legislatura se refleja cierto debate político por la exclusión de representantes de Esquerra Republicana de Cataluña en la Comisión de control de gastos reservados. En efecto, la Comisión la compone actualmente (desde el 23 de febrero de 2012) seis diputados, que son los portavoces de PP, PSOE, CiU, IU, UPyD y PNV. El Grupo Mixto no tiene representación en la Comisión, por la negativa del Partido Popular a que ERC estuviera en ella alegando la estrecha relación de este partido con Amaiur, el partido nacionalista vasco radical. La elección de los miembros de la Comisión requiere una elevada mayoría de tres quintos, con lo que los dos grupos mayoritarios pueden vetar la presencia en ella de quien quieran.

## V. CONCLUSIONES

Para concluir, en España sí existe un mecanismo del control de los secretos oficiales en general, y de la actividad del Centro Nacional de Inteligencia en particular, que parece funcionar razonablemente, pero que no permite a la ciudadanía conocer normalmente ni los secretos oficiales ni tampoco la información de la actividad pública que no es secreta ni debería serlo, pero que en la práctica lo es.

El sistema político español es, insisto, bastante hermético. Por eso no sorprende, tampoco, que el Ministerio de Exteriores, el octubre de 2010, prácticamente clasificara toda su actividad o que el Ministerio de Defensa haya paralizado en mayo de 2012 la desclasificación de 10.000 expedientes. Como puede apreciarse, en este punto del secreto no importa el color político del gobierno de turno: todos están de acuerdo en concederle el máximo valor. Cabe esperar, por tanto, que la nueva regulación modifique seriamente esta cultura del hermetismo. No obstante, las señales de las que disponemos a esta fecha no invitan al optimismo. Parece lógico, ciertamente, que los secretos oficiales sigan siendo una excepción al principio general de transparencia, pero también parece lógico, a la vista de lo expuesto, que se proceda a dictar una nueva Ley de secretos oficiales que sustituya a la anterior, que procede del franquismo y que está obsoleta. Un ejemplo elocuente: la potestad de clasificar se atribuye a la Junta de Jefes del Estado Mayor, un órgano que ya no existe. La nueva regulación debería prever algunas fórmulas de colaboración entre el Ejecutivo y los tribunales para evitar casos como el de “los papeles del CESID”. Y, por último, debería contener una fórmula de desclasificación automática de los archivos cada cierto número de años (25 ó 30 años), como ocurre en todos los países civilizados, para que los investigadores y la opinión pública llegaran a conocer realmente la verdad de los hechos. En España, el hermetismo es tan poderoso que incluso tiene efectos retroactivos absolutos. ■