

## EL CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA: UNA APROXIMACIÓN A SU RÉGIMEN JURÍDICO

Vicente MORET MILLÁS

Secretario General de la Delegación del Gobierno  
en la Comunidad Valenciana  
Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado  
vicente.moret@map.es

### RESUMEN

*Los nuevos retos en materia de seguridad que afronta el mundo hoy tienen como consecuencia que los ciudadanos pidan a sus Gobiernos respuestas. En este sentido el artículo analiza diversos aspectos relacionados con el régimen jurídico del Centro Nacional de Inteligencia en España, así como una breve aproximación al resto de Organismos del Estado que cumplen las mismas funciones. Se incide además en la coordinación entre ellos como factor esencial para lograr los adecuados niveles de eficacia a la luz de las experiencias de otros países. Además, se abordan materias de organización interna del Centro a la luz de la normativa que son poco conocidas y de evidente interés desde el punto de vista, tanto de la salvaguarda de los derechos individuales, como de la regulación administrativa en sus vertientes organizacional, presupuestaria o de gestión de personal. Se pretende así dar una visión de conjunto que abarca varias disciplinas con el objeto de conocer desde el punto de vista jurídico y administrativo uno de los órganos del Estado menos conocidos por razones obvias, pero que desarrolla unas labores de vital importancia para el país.*

*Palabras clave:* Centro Nacional de Inteligencia, régimen jurídico.

### ABSTRACT

*The new security challenges that the world faces today have the consequence that citizens ask answers to their governments. Hence, the article analyses different aspects related to the legal system of the National Intelligence Center (CNI) in Spain, as well as it makes a brief approach to the other organizations of the state that carry out the same functions. The article underlines the coordination between them as the key point to get the right levels or efficiency in the light of the experiences in other countries. Moreover, the text deals with subjects about the internal organization of the Center, according to its legal system, which are not very well known. Those subjects are very interesting from the point of view of maintaining the individual rights, as well as taking into account the administrative regulation in its organizational, financial or human resources management dimensions. Thus, the target is to give a whole view of the Center that ranges over various disciplines,*

*in order to know, from the legal and administrative point of view, one of the obviously less known organizations of the State, whose tasks are nevertheless of vital importance to the country.*

*Keywords:* National Intelligence Center (CNI), legal system.

#### ZUSAMMENFASSUNG

*Die neue Herausforderungen im Bereich der Sicherheit, die die heutige Welt trotz, haben als Folgen, dass die Staatsbürger ihrer Regierung die Antworten fordern. In diesem Sinn analysiert der Artikel verschiedene Aspekte bezüglich seines juristischen Regimes, sowie eine kurze Annäherung dem Rest der Staatsorgane, die die gleiche Funktionen ausführen. Es wird auch in Koordination zwischen ihnen, als wesentlicher Faktor, um angemessene Stufen der Wirksamkeit zu erreichen, der Erfahrung anderer Länder ähnlich. Außerdem nimmt man in Angriff die Materie von der inneren Organisation aufgrund ihrer Regelung, die wenig bekannt sind, und von offensichtlichen Interesse sowohl aus dem Gesichtspunkt der Wahrung der individuellen Rechte, wie aus dem der Verwaltungsregulierung in seiner Organisationsaspekt, Haushaltsaspekt oder Personalverwaltungsaspekt. Auf dieser Weise strebt man an, nach einem gemeinsamen Blick, der verschiedenen Disziplinen umfasst, in der Absicht - aus dem juristischen Gesichts- und Verwaltungspunkt - ein der wegen offensichtlichen Gründen weniger bekannte Staatsorgane kennenzulernen, die aber einige wesentlich wichtige Arbeiten entwickeln.*

*Schlüsselwörter:* Spanisches Nationales Intelligenzzentrum (CNI), Rechtsstatus.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL CNI.—1. La caracterización del CNI como Organismo Público de la Disposición Adicional décima de la LOFAGE.—2. Aplicabilidad de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.—III. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DEL CNI.—1. La Directiva de Inteligencia.—2. Las funciones del CNI según la LCNI.—3. El carácter secreto del CNI.—4. Principios que regulan las relaciones interadministrativas del CNI.—IV. EL CNI Y LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA EN ESPAÑA.—V. ORGANIZACIÓN DEL CNI.—1. La adscripción orgánica del CNI.—2. El Secretario de Estado Director del CNI.—3. El Secretario General del CNI.—4. Las Direcciones Técnicas.—VI. EL RÉGIMEN DE PERSONAL DEL CNI.—1. Definición del personal del CNI.—2. Órganos competentes en materia de personal.—3. La selección del personal.—4. Deberes y derechos de los empleados del CNI.—VII. EL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO Y PATRIMONIAL.—1. El Régimen de contratación.—2. El control de la gestión presupuestaria.—VIII. LOS CONTROLES SOBRE LA ACTIVIDAD DEL CNI.—1. El control interno.—2. El control parlamentario.—3. El control judicial.—IX. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

Tras la Guerra Fría y la caída del muro de Berlín, un mundo que durante cincuenta años se había basado en un enfrentamiento de bloques saltó en pedazos. Las estructuras políticas, económicas, geoestratégicas e incluso ideológicas y culturales han ido cambiando para adaptarse a la nueva situación. En este nuevo entorno internacional se hablaba de un hipotético e idílico «fin de la historia»: un mundo presidido por principios rectores tales como desarme, democracia y economía de mercado, y en el cual enfrentamientos y conflictos entre bloques pasaban a un segundo plano e incluso desaparecían por completo. En pocos años la realidad se encargó de demostrar que el camino hacia ese supuesto fin de la historia no iba a ser tan sencillo, ya que los conflictos y enfrentamientos han continuado produciéndose, agravados incluso en ocasiones por un auténtico choque de civilizaciones.

Uno de los cambios que se han producido en los últimos años en el marco de este nuevo orden internacional, es la aparición de un nuevo actor en forma de terrorismo globalizado. Cuando los viejos Estados-nación parecían una realidad superada por el devenir económico, comercial, tecnológico y cultural, y cuando nuevos actores se asomaban a la escena internacional, que ya no era ocupada en exclusividad por los actores estatales tradicionales, de repente se producen los atentados del 11 de septiembre en Nueva York. La existencia de una amenaza global, difusa y difícil de combatir con los métodos tradicionales, pero terrible por su potencial para causar destrucción a esas sociedades abiertas fáciles de atacar, ha devuelto el protagonismo a esas «viejas» estructuras llamadas Estados. Los ciudadanos han vuelto a mirar a sus Gobiernos y a sus administraciones exigiéndoles poder desarrollar sus vidas en el seno de una sociedad segura en la cual, además, se mantengan los niveles de libertades individuales alcanzados.

Se trata de un nuevo actor contra el que los Estados democráticos no estaban acostumbrados a combatir. Éstos, desde hace siglos, se han defendido de los ataques de otros Estados, actores homólogos. Y lo han hecho abiertamente en conflictos armados, o bien, de forma encubierta, mediante una guerra subterránea cuyos protagonistas principales han sido casi siempre los servicios de información o inteligencia, los cuales durante siglos y en situaciones y escenarios muy diversos han enfrentado los intereses nacionales de los Estados; el «Gran Juego» al que se refería Kipling.

Porque si la idea de Estado nace precisamente en el siglo xv, es para dar seguridad a los súbditos mediante el monopolio de la violencia. Y ésa es precisamente la demanda de los ciudadanos hoy. Las políticas de seguridad se enfrentan ahora a un nuevo reto; dar seguridad en un entorno mucho más complejo que hace veinticinco años. Y para hacerlo con garantías de éxito, además de otro tipo de medidas que tienen que ver con las relaciones internacionales, la geoestrategia, el desarrollo de relaciones comerciales o la cooperación al desarrollo, la mejor arma es la obtención, análisis y difusión de información que permita combatir al terrorismo y otras amenazas antes de que actúen. Los Estados y las Organizaciones Internacionales han comprendido e interiorizado, más si cabe, la necesidad de fomentar la obtención de información sensible, y los instrumentos precisos para ello son los servicios de inteligencia, organizaciones al servicio de los Estados.

Además, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, y más recientemente del 11 de marzo de 2004 en Madrid y del 7 de junio de 2005 en Londres, se ha puesto de manifiesto la necesidad de coordinar las actuaciones de los distintos servicios de inteligencia de los Estados y, por otra parte, la necesidad de coordinar mejor a los distintos servicios de información que trabajan para un mismo Estado. Así, en los Estados Unidos, especialmente tras el Informe de la Comisión del Congreso que estudió los fallos de coordinación entre distintas agencias de seguridad, CIA, FBI y NSA, se ha optado por unificar 22 de los 100 servicios de seguridad dispersos, bajo una sola dirección y en un solo Departamento, la mayor reestructuración del Gobierno federal en sesenta años, reuniendo a 170.000 funcionarios federales.

Por otra parte, la Unión Europea, en el marco de la reunión de Ministros de Justicia e Interior del pasado 14 de junio de 2004 en Dublín, decidió la creación de mecanismos de cooperación entre los servicios de inteligencia de los distintos Estados miembros que se basarán sobre todo en el intercambio de información, creando además una figura nueva: un Comisario europeo para la lucha contra el terrorismo

En definitiva, tras los acontecimientos antes citados se ha introducido en el debate público la preocupación por tener unos buenos servicios de información. La aparición del terrorismo internacional ha sido el detonante de este debate, pero conviene tener en cuenta que ésta no es ni mucho menos la única amenaza. Hay otras muchas no menos peligrosas. La obtención de información y su utilización y difusión, así como la coordinación entre agencias, debe de ser herramienta central para la lucha contra otras

formas de delincuencia organizada a nivel internacional que operan en varios Estados de forma muy sofisticada y con gran cantidad de medios.

En España, los acontecimientos recientes han vuelto a poner de actualidad las actividades y funciones que desempeñan los distintos servicios de información que operan al servicio del Estado. La importancia de la información para combatir el crimen ha sido desgraciadamente una constante en los últimos treinta años, debido al terrorismo de ETA. Por tanto, y al contrario de otros países, en España se conoce bien la incertidumbre que genera el terrorismo. El Estado ha combatido el terrorismo y el crimen organizado, entre otros medios, gracias a la labor que han llevado a cabo los distintos servicios de información que operan en España. El principal de ellos, y al que se dedica este trabajo, es el Centro Nacional de Inteligencia.

Lo que se pretende con este estudio es llevar a cabo un análisis del régimen jurídico del Centro Nacional de Inteligencia (en adelante CNI), que es heredero del CESID, el cual cambia su nombre a raíz del paquete de medidas legislativas y normativas que se aprobaron en el año 2002. El artículo que a continuación se desarrolla atenderá únicamente a aspectos puramente administrativos del régimen jurídico vigente del CNI. Ese marco jurídico regulador del CNI está constituido por las siguientes normas: la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, de regulación del control judicial previo del CNI; la Ley 11/2002, de 6 de mayo, de regulación del Centro Nacional de Inteligencia (en adelante, LCNI); el Real Decreto 436/2002, de 10 de mayo, de estructura orgánica del CNI; el Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, por el que se desarrolla el régimen económico y presupuestario del CNI, y, por último, el Real Decreto 1324/1995, de 28 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del personal del CNI, reformado por el Real Decreto 327/2004, de 27 de febrero.

En definitiva, se trata de conocer los aspectos jurídico-administrativos de la regulación de un órgano de la Administración que por las funciones que tiene encomendadas es quizá el órgano administrativo más «especial» que actualmente existe en la Administración General del Estado, y cuya especialidad administrativa constituye un buen ejemplo de cómo, en algunos casos, el ordenamiento jurídico se adapta a la medida de las necesidades de los Gobiernos pretendiendo crear un instrumento administrativo en el que prima la búsqueda de la eficacia por encima de otras consideraciones.

## II. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL CNI

El art. 1 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, de regulación del CNI (en adelante, LCNI), establece una definición de principio de cuál es la caracterización jurídico-administrativa del Centro Nacional de Inteligencia. Así, el CNI se define como un «Organismo Público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de instituciones». Por tanto, este artículo fija, por decirlo así, los fines últimos del CNI, dando lugar a un posterior desarrollo normativo que rellena de contenido esas misiones y funciones tan amplias y difusas.

El CNI trabaja, en una primera aproximación, como máximo órgano asesor en materia de seguridad e inteligencia interior y exterior del Presidente del Gobierno y del Gobierno mismo, siendo estos conceptos separables para la Ley. Lo primero que debe destacarse es que, al contrario que en otros países de nuestro entorno, no existe una separación entre lo que se conoce como inteligencia interior, que se ocupa de asuntos que afectan a cuestiones exclusivamente nacionales, y la inteligencia exterior, que se encarga de las cuestiones que afectan a la seguridad del Estado pero que se producen o se refieren a otros Estados. En España, esta distinción no se produce, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos con el FBI y la CIA o en el Reino Unido con el MI5 y el MI6, que se encargan respectivamente de la inteligencia interior y exterior.

Por otra parte, conviene destacar la distinción que la Ley hace entre el Presidente del Gobierno y el Gobierno mismo. El art. 98.2 de la Constitución establece que el Presidente del Gobierno dirige y coordina la acción del Gobierno, es decir, que existe un claro principio de dirección presidencial sobre el resto de los Departamentos ministeriales que supone la capacidad para determinar las directrices políticas que debe seguir el Gobierno y, por tanto, también cada uno de los Departamentos. Abundando en esta caracterización el art. 2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, reguladora de la organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, establece que el Presidente del Gobierno «dirige la política de defensa y ejerce, respecto a las Fuerzas Armadas, las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar». Por tanto, debe señalarse que el legislador sólo se refiere explícitamente a una competencia sectorial en concreto, y ésa es la materia de la defensa y las Fuer-

zas Armadas, a pesar de que el papel de dirección política que corresponde al Presidente abarca a todas y cada una de las materias y competencias que tienen los distintos Departamentos ministeriales. Se demuestra así esa especial importancia de la Defensa como una de las competencias últimas que fundamentan la existencia del Estado, y cuya especial relevancia a la hora de dirigir los destinos del país se destaca en ese artículo de forma específica.

Por ello, el art. 1 de la LCNI hace esa mención por separado al Presidente respecto del Gobierno como destinatario natural de las informaciones que el CNI, en el desarrollo de sus funciones, obtiene. Se trata de una consecuencia lógica derivada del carácter especialmente relevante que, desde el punto de vista de la seguridad nacional y de la defensa, la labor del CNI tiene.

### **1. La caracterización del CNI como Organismo Público de la Disposición Adicional décima de la LOFAGE**

El CNI adquiere, con la LCNI, la forma jurídica de Organismo Público especial de los previstos en la Disposición Adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE). Así lo establece la Disposición Adicional primera de la LCNI, que regula la naturaleza jurídica del CNI. Esto significa que el CNI queda encuadrado, desde el punto de vista administrativo, en el mismo grupo de Organismos Públicos que la Comisión Nacional del Mercado Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, Radio Televisión Española, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Instituto de Comercio Exterior, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones o la Comisión Nacional de la Energía.

En definitiva, el CNI se configura, así, como un Organismo encuadrado en lo que la doctrina ha llamado la Administración Institucional, que nace precisamente, como apunta Cosculluela<sup>1</sup>, como consecuencia de un proceso de descentralización funcional en el que se produce una manipulación jurídica del aparato organizativo de una Administración matriz. Para el cumplimiento de sus fines se crea una nueva Entidad dotada de personalidad jurídica propia e independiente. No obstante, como ya señaló Cla-

---

<sup>1</sup> Luis COSCULLUELA, *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 2002, p. 282.

vero acertadamente, y quizá más en el caso que nos ocupa, lo que realmente se persigue a la hora de crear un Ente encuadrado dentro de esta categoría de la Administración Institucional es la «*huida del Derecho administrativo*», con sus controles de legalidad, de gasto público y de garantías para el administrado.

Desde el punto de vista normativo, el régimen jurídico aplicable a estos Organismos Públicos es extremadamente complejo. Siguiendo lo dispuesto en esta Disposición Adicional décima, se extrae lo siguiente:

El Gobierno y la Administración General del Estado (en adelante, AGE) ejercen respecto a dichos Entes las facultades que la normativa de cada uno ellos les asigne, con estricto respeto a sus ámbitos de autonomía.

Aquellos Organismos a los que por ley expresamente se les reconozca la independencia funcional o una especial autonomía se regirán por su normativa específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha independencia o autonomía.

En cuanto al régimen de personal, bienes, contratación y presupuestación, estos Organismos ajustarán su regulación a las prescripciones de la propia LOFAGE, relativas a los Organismos Públicos que en cada caso resulten procedentes. Se someterán a las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que les sean de aplicación.

Como se observa, el panorama, por lo que se refiere al marco jurídico regulador de estos Organismos, es ciertamente complicado, como no podría ser de otro modo dado que la finalidad perseguida por el legislador a la hora de crear uno de estos Organismos, que Parada denomina «Administraciones Independientes»<sup>2</sup>, es precisamente ésa, lograr el máximo nivel de autonomía en la gestión, rebajando al máximo las restricciones que supone el sometimiento en bloque al marco regulador administrativo. Todo lo relacionado con la independencia de estos Organismos a la hora de gestionar las competencias que la Ley les encomienda adquiere en el caso del CNI una especial relevancia. Como hemos visto, la LOFAGE establece que estos Organismos están dotados de un régimen privilegiado de «respeto» a sus ámbitos de autonomía por parte del Gobierno que los crea. No puede por menos que llamar la atención la caracterización del CNI como un Organismo dotado de tal esfera de autonomía, y más teniendo en cuenta que es una idea extendida en muchos ámbitos, e incluso se podría decir que es un estado de opinión, la intuición de que los servicios de inte-

---

<sup>2</sup> Ramón PARADA, *Derecho Administrativo*, II, Madrid, Marcial Pons, 2004.

ligencia son una realidad que tiene sus propias dinámicas y principios, códigos y pautas de comportamiento; casi, como sostienen algunos, una especie de Estado dentro del Estado. El legislador ha optado por esta opción normativa de encuadramiento en este tipo de Organismos, y no en otra que suponga una más clara y directa dependencia del Gobierno en cuanto a la ausencia de autonomía o independencia administrativa, como sería la categoría de los Organismos Autónomos.

No obstante, dicha supuesta independencia desaparece cuando se atiende a comprobar exhaustivamente cuál es el régimen jurídico que la norma de creación del CNI confiere. Siguiendo a Betancor<sup>3</sup>, el concepto de independencia de estos Entes debe ser matizado. La primera matización tiene que ver con la supuesta independencia de estos Organismos en la gestión de las funciones que el legislador les encomienda. Siguiendo a este autor, no podemos por menos dejar de señalar que la independencia en la gestión a la que se refiere la Ley no es absoluta.

Se trata de una independencia que debe ser real en la medida en que la Ley de creación dote a ese nuevo órgano de ciertas garantías de su autonomía en la gestión, que son: garantías de independencia personal (nombramiento, permanencia y cese de los miembros que lo integran); garantías de índole institucional (reconocimiento expreso o no en la propia norma de creación de esa independencia); garantías de independencia funcional (prohibición de instrucciones directivas u ordenes); garantías de organización interna (cuanto más compleja sea la organización más garantías de independencia funcional) y, por último, garantías de independencia económica y financiera (patrimonio propio e independiente e ingresos propios mediante tasas).

Como iremos descubriendo a lo largo del artículo, analizando todos y cada uno de los aspectos citados se llega a la conclusión de que, a diferencia de otros Organismos encuadrados en la misma categoría que el CNI, no se da ninguna de las características que puedan suponer una real independencia del CNI, como, por el contrario, sí ocurre con todos sus demás homólogos en el grupo de los órganos de la Disposición Adicional décima por unas u otras causas. Esa independencia, que es fruto en algunos casos de su carácter de entidades supervisoras de mercados, no se da en el CNI. Por ello, su inclusión en el grupo no se justifica por sus funciones, que no tienen nada que ver con el resto de órganos, sino simplemente por el afán

---

<sup>3</sup> Andrés BETANCOR, «Las Administraciones Independientes», en Jaime RODRÍGUEZ-ARANA (dir.), *La Administración Pública española*, Madrid, INAP, 2002, pp. 602-614.

del legislador de dotar al CNI del más amplio margen de maniobra posible a pesar de ser una *rara avis* dentro de ese grupo de Organismos. Un amplio margen de independencia no relacionado con una independencia respecto al Gobierno en las actuaciones o los fines del Centro, sino una independencia respecto a las restricciones que el ordenamiento jurídico-administrativo y presupuestario impone.

En definitiva, si bien *a priori* podría parecer que su caracterización como Organismo Público de la Disposición Adicional décima es excesivamente autonomista, y que dicha autonomía no encaja con el carácter de órgano informador del Gobierno en asuntos de seguridad e inteligencia, la sombra de cualquier duda sobre autonomía de sus actuaciones, o de virtual semiindependencia del CNI, desaparece cuando se comprueba que en su régimen jurídico concreto no hay ninguna prueba de esa esfera de actuación independiente o autónoma. Y así debe ser, porque no cabe en ningún supuesto, en un Estado verdaderamente democrático, que ningún servicio de inteligencia actúe de forma independiente a lo que marcan los poderes democráticamente elegidos por los ciudadanos con las garantías y controles que se habiliten para ello. No sería admisible en un Estado de Derecho un poder público paralelo, al servicio o no del Ejecutivo, que actúe en persecución de fines propios o ajenos distintos a los marcados por la ley.

## **2. Aplicabilidad de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común**

Por otra parte, cabe plantearse si el CNI está o no sometido al ámbito de aplicación de la norma esencial de toda actividad administrativa, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC). A este respecto, debe señalarse que, dado que se trata de una de las llamadas Administraciones independientes, estará sometido a esta Ley en la medida en que sus normas de creación y regulación así lo establezcan. Nada dice la norma a este respecto; por tanto, se ha de entender que si mediante su inclusión en el grupo de Entes de la Disposición Adicional décima se ha pretendido dar el máximo margen de autoorganización y autonomía en el funcionamiento, una vez más el CNI se sale de lo que es habitual y no se somete a la LRJPAC, con carácter general como lo hace

su órgano de adscripción, el Ministerio de Defensa o cualquier otro Organismo Autónomo.

Cuestión distinta es la aplicabilidad o no del límite general que el art. 2.2 de la LRJPAC impone a este proceso de huida del Derecho administrativo: el ejercicio de potestades administrativas. A este respecto entendemos que si de alguna manera el CNI actuase en el ejercicio de esas potestades, sí estaría sometido a ese límite, ya que, como dice el citado artículo, el CNI es una entidad de Derecho público que además cumple con el requisito de tener personalidad jurídica propia vinculada o dependiente del Ministerio de Defensa. Por ello, cuando el CNI ejerza potestades administrativas estaría sometido a la LRJPAC. Otra cosa es que este Centro vaya en alguna ocasión a ejercer esa actividad administrativa, ya que la propia naturaleza de sus funciones y competencias, así como su propio procedimiento interno de actuación hacen que las exigencias de transparencia y de participación de los ciudadanos, contradicción, y el ejercicio de derechos de los ciudadanos sean incompatibles con la propia naturaleza y necesidades de funcionamiento del CNI.

Las múltiples garantías que asisten al ciudadano en su relación con el resto de las Administraciones Públicas no deben regir con carácter general en sus posibles, ya digo que muy difíciles, relaciones puramente administrativas con el CNI, que en todo caso serían más bien con el Ministerio de Defensa, que actuaría de Administración-pantalla para cubrir allí donde sea necesario, con el adecuado sometimiento a la LRJPAC, las actuaciones del CNI necesarias para cumplir sus funciones y objetivos. No podría ser de otra forma, ya que esa actividad administrativa y sus principios rectores serían, por principio, difícilmente conestables con algunos de los mandatos que la propia LRJPAC establece. Así se puede deducir del propio y significativo silencio que guarda la LCNI sobre esta cuestión.

Por último, y en cuanto a la aplicabilidad de los principios comunes aplicables a todas las Administraciones Públicas contenidos en la LRJPAC, el art. 2 de la LCNI establece que el CNI se regirá por el principio de sometimiento al ordenamiento jurídico y actuará siempre en el marco de las habilitaciones expresamente establecidas en la propia LCNI y en la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, de regulación del control judicial previo del CNI. Asimismo, se establece el sometimiento al control parlamentario y judicial en sus actividades, «*sin perjuicio*» de la protección a dichas actividades. Es decir, que somete sus actividades al control del Poder Legislativo y Judicial en los términos que fija la propia Ley, y sin perjuicio de la protección que las actividades que desarrolla el CNI requieran. Una vez

más, como en tantas otras ocasiones en nuestro ordenamiento, el legislador recurre a la cláusula del «sin perjuicio» para matizar un mandato que es absoluto y que no debería dar lugar a interpretaciones. La utilización en este caso de la socorrida fórmula es poco afortunada, ya que parece más bien crear, de un modo un tanto oscuro, una zona difusa de falta de control por parte de ambos poderes, lo cual no es admisible. Hubiese sido más clarificador sustituir el «*sin perjuicio*» por un «*teniendo en cuenta la debida protección de sus actividades*».

Por otra parte, y en cuanto a los principios de actuación del CNI contenidos en ese art. 2, el CNI actúa bajo los principios de eficacia, especialización y coordinación. De los principios contenidos en el art. 3 de la LRJPAC como principios generales de actuación de las Administraciones Públicas, la LCNI sólo cita dos: eficacia y coordinación; dejando a un lado los de jerarquía, descentralización y desconcentración.

### III. LAS FUNCIONES Y ACTIVIDADES DEL CNI

#### 1. La Directiva de Inteligencia

El art. 3 de la Ley establece que el Gobierno determinará y aprobará anualmente los objetivos del CNI mediante una Directiva de Inteligencia que tendrá carácter de secreta. Se trata de un documento esencial que permite al Gobierno marcar cuáles serán las prioridades en materia de inteligencia que deberá afrontar el CNI, especificando, así, dentro del universo tan amplio de posibles objetivos a cubrir o materias que atender, cuáles son las prioridades del Gobierno conforme a su agenda política. Se trata de un punto central, inexistente hasta aprobación de la LCNI, que permite evitar el automatismo en el funcionamiento del CNI y, concluido el año, atender a cuáles de esas metas marcadas se han alcanzado y cuáles no. Se trata de fijar unos objetivos a conseguir, como, por otra parte, ocurre con cualquier otra Administración Pública, materializándose así el principio contenido en el art. 97 de la Constitución, que atribuye al Gobierno la dirección de la Administración Civil y Militar. Además, mediante este instrumento se da cumplimiento a las especificaciones contenidas en el art. 3.1 de la LOFAGE, que acoge la concepción propia del diseño y ejecución de políticas públicas mediante la dirección por objetivos, el control de gestión y el análisis de resultados. Los objetivos que deben ser incluidos en la Directiva son propuestos al Presidente del Gobierno por la Comi-

sión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, de la que luego hablaremos.

En definitiva, la Directiva de Inteligencia es un documento clave que marca el trabajo del CNI, encarnando, por tanto, la relación de jerarquía y el principio de dirección política que el Gobierno de la nación ejerce sobre el Centro.

## **2. Las funciones del CNI según la LCNI**

El Centro tiene encomendadas una serie de funciones que el art. 4 de la Ley enumera y cuya relación, evidentemente, no pretende ser exhaustiva ni cerrada, sino un catálogo simplemente ejemplificativo en el cual las funciones son tan genéricas que cualquier actividad que el CNI inicie dentro de ese amplio margen queda cubierta. La primera de ellas es, tal y como viene recogida en la Ley, «la obtención, evaluación, interpretación y difusión de la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España actuando para ello fuera y dentro del país».

Por otra parte, este mismo artículo especifica que también es función del CNI «prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades de servicios extranjeros, grupos o personas que pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el Ordenamiento constitucional, los derechos y las libertades de los españoles, la soberanía, integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones, los intereses económicos nacionales y el bienestar de la población».

También es competencia del CNI «promover las relaciones de cooperación y colaboración con los servicios de inteligencia de otros países», es decir, contribuir al mejor funcionamiento de lo que se ha llamado la «comunidad de inteligencia».

Por último, es el CNI competente para desarrollar todo lo relacionado con la inteligencia de señales (SIGINT). Así, este art. 4 señala que el CNI deberá «obtener, evaluar e interpretar el tráfico de señales de carácter estratégico», así como «coordinar la acción de los diferentes Organismos de la Administración que utilicen medios o procedimientos de cifra», garantizando la seguridad de las tecnologías de la información en ese ámbito, además de la formación del personal propio o de otros servicios de la Administración en esta materia. Para cumplir estos fines, que hoy son decisivos para poder garantizar la seguridad, en el seno del CNI se integra el

Centro Criptológico Nacional (CCN), que se regula en el Real Decreto 421/2004, de 12 de marzo. El Director del CNI es, a su vez, el Director y máximo responsable del CCN, que tiene, entre otras, atribuidas las siguientes funciones: elaborar y difundir normas, instrucciones, guías y recomendaciones para garantizar la seguridad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones de la Administración y ser el Organismo de certificación del Esquema Nacional de Evaluación y Certificación de la seguridad de las tecnologías de la información.

### **3. El carácter secreto del CNI**

El art. 5 de la Ley 11/2002 define una serie de características que reúnen las actividades del CNI en desarrollo de esas funciones antes descritas. La primera de ellas, y quizá la que mejor define ese carácter de excepcionalidad y especialidad como órgano de la Administración, es la condición de secreto que afecta a todos y cada uno de los aspectos de su organización interna y funcionamiento. Así, la primera premisa que impregna la propia naturaleza del CNI es la calificación de secreto de las actividades, organización, estructura interna, medios, procedimientos, personal, instalaciones, bases y centros de datos y fuentes de información. Todos estos extremos o las informaciones o datos que puedan conducir al conocimiento de las anteriores materias son materia clasificada con el grado de secreto conforme con lo dispuesto en la legislación reguladora de secretos oficiales.

El concepto de «materia clasificada» es definido en la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales, modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, como «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 según esta Ley admite dos categorías, la de secreto o reservado según el grado de protección que se requiera. Por lo tanto, cualquier aspecto relacionado con el CNI dispone de la más estricta protección que da la normativa de secretos oficiales a una materia, restringiendo así cualquier difusión pública de cualquier información sobre cualquier aspecto relacionado con el CNI. Debe recordarse que sólo al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor corresponde la clasificación de materias.

En definitiva, el legislador ha optado por clasificar todos los aspectos relacionados con el CNI de forma tal que la información que el ciudadano

dispone sobre este órgano de la Administración procede de las normas jurídicas que los regulan, que por su propio carácter de normas son públicas, y de la poca información que las propias autoridades del Centro o del Gobierno han decidido que podía ser conocidas en cada momento.

Por otra parte, el hecho de clasificar toda la información que de algún modo se relaciona con el CNI como secreto supone colocar dicha información bajo el amparo de la máxima protección posible, que es la que brinda el Código Penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que contempla tipos penales susceptibles de ser aplicados a una hipotética vulneración de este secreto. Así en el Título XIX, «Delitos contra la Administración Pública», responden a esta conducta de revelación de secretos los arts. 414, 415, 416 y 417, contenidos en el Capítulo IV, «De la infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos». También el Título XXIII, «De los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional», contempla en su Capítulo III, Sección 1.<sup>a</sup>, una serie de artículos que tipifican conductas relacionadas con la Defensa Nacional y la revelación de materias calificadas como reservadas o secretas, tales como el 598, 599, 600 y 601. Como se ve, el Código Penal dispone de una gran cantidad de artículos relacionados con la revelación, destrucción o mal uso de la información clasificada.

#### **4. Principios que regulan las relaciones interadministrativas del CNI**

El apartado 2 de este art. 5 de la Ley 11/2002 establece los principios que deben regular las relaciones del CNI, como órgano dependiente del Ministerio de Defensa, con las demás Administraciones Públicas. Esas relaciones deben ser presididas por dos principios: el de cooperación y el de coordinación. Siguiendo lo establecido con carácter general para todas las Administraciones Públicas en la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, el legislador ha querido que parte de esos principios sean recogidos específicamente como rectores de las relaciones entre el CNI y el resto de las Administraciones Públicas. Ambas, cooperación y coordinación, con los caracteres que las diferencian, deben ser entendidas como integrantes de un conjunto más amplio que es el de la colaboración entre Administraciones.

Así, el principio de cooperación, que es consustancial a nuestro modelo de organización administrativa y territorial, supone que una o varias

Administraciones apoyan o colaboran al ejercicio de las competencias propias de otras entidades que ejercen a su vez competencias propias, teniendo particularmente en cuenta todos los intereses públicos implicados y buscando siempre la optimización de resultados.

En cambio, la coordinación supone, como ha afirmado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 42/1983, la integración de actos parciales de distintas entidades en el ejercicio de sus competencias propias en la globalidad de un sistema. Se trata de una noción fundamental en el diseño y ejecución de políticas públicas especialmente en un Estado compuesto como el nuestro, evitando disfuncionalidades que en el ámbito de la seguridad puede tener consecuencias desastrosas. El ámbito de la coordinación del CNI con otras Administraciones, especialmente con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es un tema esencial actualmente en nuestro país y en todos los países de nuestro entorno que disponen de varias agencias trabajando sobre asuntos de inteligencia.

Los Gobiernos, especialmente el norteamericano, han emprendido esfuerzos importantes para lograr la coordinación adecuada entre todos los servicios de información nacionales, y de éstos con los servicios de información de otros Gobiernos. A veces la solución, como en el caso norteamericano, ha sido optar por la vía más dura de la coordinación, es decir, someter todos los distintos servicios de seguridad e información a la coordinación de un mismo responsable político, asegurando así la coordinación vía principio jerárquico. La Unión Europea está intentando coordinar lo máximo posible a través de otra vía, la del acuerdo entre Estados, que se plasma en normas, protocolos de actuación conjunta y convenios que obligan a los distintos servicios nacionales, lo cual es evidentemente más complejo. En ambos casos, la principal meta que persiguen estas herramientas de coordinación es la de compartir información, la mejor arma para combatir a un nuevo enemigo globalizado que cruza fronteras sin dificultad, que mueve sus fondos de un lugar a otro en segundos, y que se comunica por internet.

La mejor prueba de esa necesidad de cooperar y coordinarse que tiene el CNI con otros servicios de información y, cuando ello sea necesario, con el resto de las Administraciones Públicas es el mandato de carácter general que contiene el apartado 3 de este mismo art. 5. En él se establece la habilitación legal al CNI para que sus empleados lleven a cabo sus actividades «*bajo cobertura*», un concepto jurídico indeterminado que viene a referirse a una actividad similar a la que la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1999, contempla en el art. 282 bis

como «agente encubierto». Se trata de una figura que constituye un elemento inevitable para poder combatir las forma de delincuencia organizada, facultando así a agentes de policía encubiertos para poder utilizar identidad supuesta y utilizar medios complementarios de investigación bajo estricto control judicial siempre.

Para llevar a cabo esta actividad encubierta, el CNI necesitará identidades, permisos o autorizaciones que permitan amparar administrativa y documentalmente esa cobertura, estableciéndose, por tanto, la obligatoriedad de colaboración por parte de la Administración que sea en la aportación de esa documentación. Por tanto, se fija legalmente la obligación de proporcionar esa documentación a la Administración requerida, sobreentendiendo que dicha colaboración supone la obtención de una resolución administrativa favorable sin necesidad, por un lado, de cumplir con los requisitos materiales ni procedimentales exigidos por el procedimiento administrativo correspondiente, ni, por otro, respetando el riguroso orden de incoación como fija el art. 74.2 de la Ley 30/1992. Se trata, en definitiva, de un conjunto de excepciones a lo establecido en los distintos procedimientos administrativos concretos y a la propia LRJPAC, excepcionalidad amparada por la LCNI, y fundada en la protección de la seguridad del Estado.

Por otra parte, fruto también de esa excepcionalidad por el tipo de actividades que lleva a cabo el CNI, la LCNI obliga a cualquier ciudadano que entre en contacto con algún miembro del Centro que se acredite como tal en el ejercicio de sus funciones a guardar el secreto sobre la identidad de dicha persona. Se trata, así pues, de la creación de un auténtico deber ciudadano, que no de una obligación, puesto que no existe una relación jurídica entre el ciudadano y el miembro del CNI, que se establece por ley ordinaria, que dimana de la actividad de la Administración, y que coloca al ciudadano, como afirma Cosculluela, en una situación de sujeción de carácter personal. No obstante, debe resaltarse que no se contempla ningún tipo de sanción por incumplimiento de este deber. Podría quizá enmarcarse más bien en la obligación que la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, contiene en su art. 9.1: «También podrán las autoridades competentes, a los efectos de esta Ley, y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en caso necesario y en la medida de lo imprescindible para el cumplimiento de las funciones que les encomienda la presente Ley, recabar de los particulares su ayuda y colaboración siempre que no implique riesgo personal para los mismos».

Igualmente, se establece la obligación para las autoridades ante las que comparezcan los miembros del CNI, por motivos relacionados con el servicio, de establecer las medidas necesarias para asegurar la protección de los datos personales, identidad y apariencia de los agentes.

Por último, como afirma el apartado 4 del citado art. 5, los miembros del CNI no tienen la consideración de agentes de la autoridad, con excepción de aquellos que desempeñen cometidos profesionales relacionados con la protección del personal del Centro y de las instalaciones del mismo. Esta distinción tiene cierta importancia por los motivos que a continuación se explican. Por agente de la autoridad se entiende aquel funcionario público cuyo cometido consiste en la ejecución de las decisiones de la autoridad que se trate en cada caso. No obstante, debe tenerse en cuenta que debe ser la Ley en cada caso la que otorgue este carácter. Así, el art. 7.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, regula que en el ejercicio de sus funciones los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad. Esto significa que, en principio, los agentes del CNI en el ejercicio de sus actividades de información no tendrán dicho carácter, lo cual supone un claro elemento diferenciador con respecto al estatuto de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que se refleja entre otras cosas en la inexistencia de presunción de veracidad de sus declaraciones, que ampara a todos los funcionarios agentes de la autoridad.

En cambio, sí poseen tal carácter los miembros del CNI que se ocupen de tareas de protección, lo cual supone que quedan equiparados a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en dichas funciones.

#### IV. EL CNI Y LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA EN ESPAÑA

El máximo órgano del Gobierno que en España se encarga de los asuntos de inteligencia es la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia que se crea en la propia LCNI, y que tiene como cometido esencial coordinar las actuaciones de los distintos servicios de información del Estado, es decir, de la comunidad de inteligencia en España. Está presidida por el Vicepresidente del Gobierno que designe el Presidente, e integrada por los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Economía, así como por el Secretario de Estado de Seguridad, el Secretario

General de la Presidencia y el Secretario de Estado Director del CNI, que además actúa como Secretario. Dicha atribución parece otorgar a este último una cierta función de coordinación de la labor de inteligencia con respecto a los demás servicios de información.

Es de destacar la creación de esta Comisión Delegada (sólo existen ocho en la actualidad), ya que supone la atribución a una determinada materia, en este caso la de inteligencia, de un rango e importancia en el conjunto de las políticas públicas lo suficientemente significativo como para dotar a este órgano de sustantividad propia, reuniendo además a cuatro Ministros bajo la presidencia de un Vicepresidente del Gobierno. Por ello, además de esa labor de coordinación estratégica más que operativa, esta Comisión Delegada es la competente para proponer al Presidente del Gobierno los objetivos anuales del CNI, que se han de integrar en la Directiva anual de Inteligencia, así como de velar por el cumplimiento por parte del CNI de esos objetivos. No obstante, esto último parece más retórico que real, dada la dependencia funcional que el Centro tiene del Ministerio de Defensa, el cual es desde el punto de vista legal el que debe cumplir dicha función de control.

Por otra parte, esa llamada comunidad de inteligencia española estaría formada por los siguientes órganos:

*El CNI*, en el que se integran además el Centro Criptológico Nacional, al que antes nos hemos referido, y la Oficina Nacional de Seguridad, creada en 1983 y que se encarga de la recepción registro, archivo y distribución de la información clasificada OTAN/UE, así como de la concesión de la habilitación para acceder a dicha información.

*El Ministerio del Interior*, dentro del cual cabe encuadrar a los siguientes órganos que forman parte de la comunidad de inteligencia:

*Secretaría de Estado de Seguridad*, de la cual depende el recientemente creado *Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista* (Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de mayo de 2004). Es definido como un órgano complementario y auxiliar de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y no asumirá misiones operativas. Para evitar cualquier sombra de duda sobre un posible solapamiento de funciones y objetivos con el CNI o con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el Acuerdo de creación deja muy claro que este órgano sólo realizará funciones de inteligencia, información y coordinación. Así, sus funciones son captar información ya existente en las bases de datos de cada Fuerza de Seguridad del Estado, Policía, Guardia Civil y CNI; captar información de las bases de datos internacionales; analizar la

información y llevar a cabo la coordinación operativa. Está formado por cuarenta y nueve efectivos: dieciocho del Cuerpo Nacional de Policía, dieciocho de la Guardia Civil, cinco del CNI y seis funcionarios civiles, además de dos traductores y personal de servicio. En definitiva, se trata de crear un nuevo órgano en teoría coordinador de los demás miembros de la comunidad de inteligencia, y con funciones no operativas. Si se observa detalladamente, ninguna de las funciones descritas son de nuevo cuño, sino que en mayor o menor medida ya vienen siendo realizadas por los distintos servicios de inteligencia que operan en España, aunque, eso sí, en ocasiones de forma descoordinada, como se ha podido apreciar puntualmente en la lucha contra ETA. No es éste un problema exclusivo de España. El tiempo dirá si este órgano se revela lo suficientemente eficaz como para emprender la tantas veces solicitada perfecta coordinación de la lucha antiterrorista y contra el crimen organizado.

*La Dirección General de la Policía*, en la cual se encuadran la Comisaría General de Información, dedicada a la captación, tratamiento y análisis de información relativa a lucha antiterrorista, movimientos extremistas, crimen organizado y sectas. Por otra parte, también encuadrada en la Dirección General de la Policía se encuentra la Comisaría General de Policía Judicial, la cual dispone de una Unidad de Inteligencia Criminal.

*La Dirección General de la Guardia Civil* dispone de un servicio de información, cuyas funciones son también la obtención de información de interés para la seguridad pública.

*La Inteligencia Militar* en España esta formada por el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, por la 2.<sup>a</sup> División de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto, por el Centro de Inteligencia y Seguridad del Ejército de Tierra, por la Sección de Inteligencia del Estado Mayor Operativo de la Armada y por la División de Información del Estado Mayor del Ejército del Aire.

En definitiva, como se extrae de esta enumeración, el panorama de inteligencia en España actualmente es complejo, con diversos órganos dedicados a obtener información que en ocasiones se solapa y con distinta dependencia jerárquica; un panorama, por otra parte, no muy distinto al que existe en otros países y que hace que la coordinación y a veces incluso los recelos y desconfianzas impongan, o bien una simplificación y reducción de servicios, lo cual no parece lo más adecuado dada la especialización que en principio y sobre el papel tiene cada uno de ellos, o bien una adecuada coordinación que debe proceder de los órganos directivos del Gobierno. Esta última, es, sin duda, una exigencia que se impone por razones de eficacia,

de eficiencia, de economía de medios y de control sobre las actividades de este conjunto, a veces disjunto, que es la comunidad de inteligencia.

## V. ORGANIZACIÓN DEL CNI

### 1. La adscripción orgánica del CNI

El Centro, según el artículo 7 de la LCNI, se adscribe orgánicamente al Ministerio de Defensa. No obstante, la Disposición Adicional tercera habilita al Presidente del Gobierno para modificar por Real Decreto la adscripción orgánica del CNI. Esto hace pensar en que quizá el legislador prevé, en cierto sentido, un cambio futuro en esa adscripción en favor de otro Ministerio, que dadas las características de la materia no puede ser otro que el de Interior. Se introduce así una nota de «provisionalidad» en cuanto a la adscripción del CNI no muy recomendable desde el punto de vista de la certidumbre administrativa. En los últimos años, en numerosas ocasiones ha sido recogida en los medios de comunicación esta cuestión, reduciendo el asunto a qué Ministerio concreto se quedaba con el «control» del CNI.

### 2. El Secretario de Estado Director del CNI

La organización interna del CNI está regulada en los arts. 7, 9 y 10 de la LCNI y en el Real Decreto 436/2002, de 10 de mayo, por el que se regula la estructura orgánica del CNI. En consonancia con el carácter secreto que envuelve todo lo que se refiere al CNI, tanto la Ley antes citada como el Real Decreto sólo dan algunas pinceladas básicas sobre cuál es la organización interna del CNI, dejando a normas internas reservadas la concreción de su organización y funcionamiento.

El responsable máximo del CNI es, como afirma el art. 7 de la LCNI, el Director, que tendrá rango de Secretario de Estado. Es nombrado por Real Decreto a propuesta del Ministro de Defensa, y su mandato es de cinco años, sin perjuicio de la facultad del Consejo de Ministros de proceder a su sustitución en cualquier momento.

Sus funciones son, según los arts. 9 de la LCNI y 2 del Real Decreto 436/2002, las siguientes:

- Impulsar la actuación del Centro.

— Coordinar sus unidades para la consecución de los objetivos de inteligencia fijados por el Gobierno.

— Asegurar la adecuación de las actividades del Centro a dichos objetivos.

— Representar al CNI.

— Elaborar la propuesta de estructura orgánica del CNI, así como nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos del CNI.

— Aprobar el anteproyecto del Presupuesto.

— Celebrar contratos y convenios con entidades públicas y privadas que sean precisos para el cumplimiento de sus fines.

— Mantener la colaboración con los servicios de información de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los órganos de la Administración Civil y Militar.

— Las facultades que el ordenamiento jurídico atribuye a los Presidentes y Directores de Organismos Públicos.

— Desempeñar las funciones de Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia a efectos de recibir y tratar información clasificada OTAN/UE.

— La dirección del CCN.

La caracterización jerárquica del Director del CNI como Secretario de Estado supone un paso importante a la hora de establecer las relaciones orgánicas del CNI con los demás órganos de la Administración del Estado. Según la Ley del Gobierno, los Secretarios de Estado no forman parte del Gobierno, pero lo cierto es que en la práctica actúan como auténticos vicesecretarios con importantes competencias de coordinación y dirección de ciertas áreas de los Ministerios. De hecho, la LOFAGE ha realzado esta figura atribuyéndoles, junto a los Ministros, la categoría de Órganos Superiores de la Administración, y ampliando las competencias en sus respectivas áreas en materia tales como nombramientos, contratación, recursos contra actos que no pongan fin a la vía administrativa o relaciones con las Comunidades Autónomas.

Como afirma Morell Ocaña<sup>4</sup>, una consecuencia importante de la no inclusión de los Secretarios de Estado como miembros del Gobierno es su ausencia, formalmente, de responsabilidad política por su gestión, ya que la misma queda embebida en la responsabilidad política del Ministro, en el caso que nos ocupa el de Defensa. Este aspecto, dada las especiales carac-

<sup>4</sup> Luis MORELL OCAÑA, «Los órganos centrales de la Administración General del Estado», en *La Administración Pública española*, Madrid, INAP, 2002, p. 271.

terísticas de las actividades que desarrolla el CNI, no deja de tener su importancia.

Como órgano de apoyo y asistencia al Secretario de Estado Director, se crea un Gabinete, al igual que se establece para todos los demás Secretarios de Estado, según prevé el art. 10 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno. Se trata de órganos que adquieren una especial importancia en la Administración española conforme pasa el tiempo, y el CNI no parece que sea inmune a esta tendencia que configura los Gabinetes como órganos de apoyo político y técnico directo de los altos cargos. Según lo establecido en el Real Decreto 839/1996, los Gabinetes de los Secretarios de Estado están formados por un Director y tres asesores, todos ellos con rango de Subdirector General. No obstante, si bien estas prescripciones rigen para todos los Secretarios de Estado de la Administración General del Estado, dado el estatuto jurídico independiente del que disfruta el CNI, no parece que sean de obligado cumplimiento para el Centro en aras al principio de flexibilidad que preside la regulación interna del CNI.

### 3. El Secretario General del CNI

Los arts. 10 de la LCNI y 3 del RD 436/2002 configuran al Secretario General del CNI como un órgano importantísimo dentro de la estructura del Centro. Tiene rango de Subsecretario, es decir, que no es un órgano superior de la Administración según el art. 6 de la LOFAGE, sino un órgano directivo, lo cual supone su caracterización como alto cargo. Es nombrado por Real Decreto a propuesta del Ministro de Defensa entre personas con reconocida experiencia y competencia profesional en el ámbito de la inteligencia, lo cual significa que, con toda probabilidad, la persona elegida deberá haber pertenecido al CNI con anterioridad al nombramiento. Sustituye al Secretario de Estado Director en casos de ausencia, vacante o enfermedad.

Conviene destacar que, como luego se verá, el Secretario General del CNI es equiparable a un Subsecretario no sólo porque tenga rango de tal, sino por las funciones que desempeña. Sin embargo, hay una diferencia que separa la forma de provisión de los Subsecretarios y de los Secretarios Generales según la LOFAGE. Así, mientras el art. 15.2 de esta Ley exige que el nombramiento de Subsecretario recaiga sobre funcionarios de carrera del Estado, las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, a

los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, para ser nombrado Secretario General sólo se exige ser persona con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.

El Secretario General del CNI ejerce las siguientes funciones:

— Apoyar y asistir al Secretario de Estado Director en el ejercicio de sus funciones.

— Establecer sistemas de organización del Centro y determinar su actualización y mejora.

— Dirigir el funcionamiento de los servicios comunes del Centro a través de las correspondientes instrucciones y órdenes de servicio.

— Desempeñar la jefatura superior del personal del Centro, elaborar la propuesta de relación de puestos de trabajo y determinar los puestos vacantes a proveer.

— Nombrar y cesar al personal en el desempeño de puestos de trabajo que no sean competencia del Secretario de Estado Director.

— Designar las comisiones de servicio con derecho a indemnización.

— Ejercer la potestad disciplinaria como Jefe superior de personal.

— Acordar respecto del personal con una relación de servicios de carácter permanente la jubilación voluntaria, forzosa o por incapacidad física de acuerdo con la normativa vigente en materia de clases pasivas.

Atendiendo a las funciones que se le encomiendan al Secretario General y comparándolas con las que se asignan a los Subsecretarios en el art. 15 de la LOFAGE se observa claramente que son sustancialmente las mismas, referidas por decirlo así al régimen interior del Centro y a sus servicios comunes. En definitiva, se trata del órgano responsable de todo el entramado administrativo, presupuestario y de personal, que hace posible que otros órganos del Centro puedan desempeñar sus actividades operativas dentro o fuera de España, poniendo a su disposición los medios humanos, técnicos y presupuestarios necesarios para ello.

#### **4. Las Direcciones Técnicas**

Según el art. 1 del RD 436/2002, el tercer nivel de organización del CNI después del Secretario de Estado Director y del Secretario General lo constituyen dos Directores Técnicos, que tendrán el rango de Director General. Uno de ellos dependerá directamente del Secretario de Estado

Director y el otro del Secretario General, aunque ambos serán nombrados por el Secretario de Estado Director. Las dos Direcciones, consecuentemente con su encuadramiento jerárquico, tendrán cometidos sustancialmente diversos.

Así, una de ellas, la *Dirección Técnica de Inteligencia*, se organizará a su vez en:

— *Unidad de Inteligencia Exterior*, la cual será la encargada de la obtención de información en terceros países, a través normalmente de los miembros del CNI que trabajan en las embajadas españolas y que están acreditados como tales oficiosamente en el país correspondiente, o a través de agentes que la obtienen de modo encubierto. A dicha unidad le corresponde obtener, evaluar y difundir la información para prevenir cualquier peligro, amenaza o agresión exterior contra la independencia o integridad territorial de España, asegurando los intereses nacionales en cualquier campo: político, económico y militar.

— *Unidad de Contrainteligencia*, cuyo objetivo es detectar y neutralizar las actividades de servicios de inteligencia extranjeros dentro de España. Se les neutraliza bien expulsándolos del territorio nacional, o bien asegurándose de que no obtienen información útil.

— *Unidad de Economía y Tecnología*, a la cual, le corresponde obtener, evaluar y difundir la información necesaria para prevenir cualquier peligro, amenaza o agresión exterior contra la industria y el comercio español de armamento y material de guerra, y para asegurar los intereses nacionales en los campos de la economía y la tecnología de interés específico para la defensa, tanto propios como de los países aliados de España.

— *Unidad de Contraterrorismo*, encargada de la lucha especializada contra el terrorismo de ETA e islámico.

Por otra parte, la *Dirección Técnica de Recursos* se organiza en:

— *Unidad de Recursos*: es la encargada de atender a las necesidades de medios humanos, materiales y económicos del CNI.

— *Unidad de Apoyo a la Inteligencia*: es la encargada de realizar las acciones de campo del CNI.

— *Unidad de Seguridad*: es la encargada de garantizar la seguridad del Centro, su información y documentación, así como las instalaciones y el personal.

Por último, el resto de los órganos administrativos en que se organiza el CNI están establecidos en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del

Centro, que, como establece el art. 6 del RD 436/2002, de estructura del CNI, es aprobada por el Consejo de Ministros, previo informe del Ministro de Hacienda sobre el coste total máximo y el importe máximo de los complementos de los puestos. Las Relaciones de Puestos de Trabajo, según la Ley 30/1984, de Reforma de la Función Pública, sirven para la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios y en ellas se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto. La RPT del CNI tiene un régimen jurídico que difiere en algunos aspectos del general establecido por el art. 15 de Ley 30/1984 para el resto los órganos de la Administración. La primera gran diferencia entre la RPT del CNI y el resto es que mientras que la del Centro es aprobada por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Defensa, previo informe del Ministro de Hacienda, el art. 15.1.e) de la Ley 30/1984 establece que las demás RPT son aprobadas por los Ministerios de Administraciones Públicas y de Hacienda conjuntamente.

La segunda gran diferencia, una vez más, tiene que ver con el carácter secreto de la RPT del CNI, establecido en la Disposición Adicional única del Real Decreto 436/2002, de estructura del CNI, y que comprende tanto a las disposiciones que regulen la organización, estructura interna y funcionamiento del Centro como la misma RPT, lo cual es obviamente contrario a lo que dispone el art. 15.3 de la Ley 30/1984, de la Función Pública, que afirma categóricamente el carácter público de las RPT.

Otra peculiaridad desde el punto de vista de la organización interna del CNI es el carácter de secreto que también poseen los nombramientos y ceses de los titulares de puestos de trabajo con rango de Subdirector General. No obstante, la propia Disposición Adicional antes citada establece la posibilidad de que, «cuando proceda», se comuniquen nombramientos y ceses al Ministro de Defensa, Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de Hacienda. Se trata, por tanto, de un concepto jurídico indeterminado que no deja claro si se debe o no comunicar dichas resoluciones y se deja a la libre determinación del CNI decidirlo, ya que, al contrario que con el resto de los nombramientos y ceses en la Administración General del Estado, dichas resoluciones no se publican en el *BOE*.

Por último, según los datos que el CNI hace públicos en su propia página web ([www.cni.es](http://www.cni.es)), los efectivos, cuya cuantificación no se especifica, aunque se calcula según diversas fuentes que son unos 2.500, se distribuyen del siguiente modo según los grupos de clasificación establecidos en el art. 25 de la Ley 30/1984: grupo A, 25,6 por 100; grupo B, 8,6 por 100; grupo C, 42,1 por 100; grupo D, 22,6 por 100, y grupo E, 1,1 por 100.

De todos ellos, el 70 por 100 trabaja en la sede del CNI en Madrid, el 20 por 100 en el resto del territorio nacional y el 10 por 100 en el extranjero. De estos efectivos, el 40 por 100 procede de las Fuerzas Armadas, el 40 por 100 son personal civil y el 40 por 100 restante proviene de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. El 74,2 por 100 son hombres y el 25,7 por 100 son mujeres, siendo la media de edad de 43,8 años.

## VI. EL RÉGIMEN DE PERSONAL DEL CNI

El régimen jurídico del personal que presta sus servicios en el CNI está formado por la Ley 11/2002, de regulación del CNI (LCNI); el Real Decreto 1324/1995, que regula el Estatuto de personal del CNI, y el Real Decreto 327/2004, que modifica al anterior.

El art. 8 de la LCNI establece que el personal que preste sus servicios en el CNI estará sometido a un mismo y único régimen de personal, que regulará, entre otros aspectos: el proceso de selección del personal, que exigirá la superación de pruebas objetivas de acuerdo con los principios de mérito y capacidad; el carácter temporal o permanente de la relación de servicios con el CNI; la estructura jerárquica del CNI, y las medidas administrativas que garanticen la reserva sobre los aspectos de gestión de personal que afecten al funcionamiento del Centro.

El régimen jurídico aplicable al personal que trabaja en el CNI se puede definir como una mezcla de elementos que conforman, por así decirlo, un *tertium genum* del régimen de función pública español que es consecuencia de la mezcla de personal de diversas procedencias. Así, como explica la Exposición de Motivos del Real Decreto 1324/1995, que regula el Estatuto de personal del CNI, el Centro está formado por personal procedente de diversos ámbitos del sector público o privado: Fuerzas Armadas, función pública civil, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, personal laboral al servicio de la Administración Pública o de instituciones académicas, con lo cual la amalgama de regímenes de personal aplicable hace necesaria una norma jurídica *ad hoc* que intente racionalizar esa diversidad.

Por ello, la norma citada establece que, sea cual sea la procedencia del personal al servicio del Centro, al integrarse en él queda sometido a la misma normativa, que configura un régimen estatutario único, resultado de conjugar elementos propios del régimen estatutario del personal militar con el régimen general de la función pública, incluyendo, eso sí, una importante singularidad: la especificidad del régimen de derechos, deberes

y del régimen disciplinario. Además, fruto también de la singularidad del Centro en cuanto a sus funciones, el estatuto de personal aplica la prohibición del derecho de sindicación y la neutralidad política, propia del régimen de personal militar, a todo el personal que trabaja en el CNI, ya sea perteneciente a las Fuerzas Armadas o no.

Para acabar de completar esa diversidad, tanto la LCNI, en su art. 8.1, como el Real Decreto 327/2004, en su Disposición Adicional primera, establecen la posibilidad de contratar personal laboral para atender las necesidades de funcionamiento y mantenimiento del Centro no vinculadas con el ejercicio de funciones encomendadas al CNI por ley. No obstante, como no podía ser de otra forma, la vigencia de estos contratos queda supeditada a la obtención y mantenimiento de la habilitación de seguridad, necesaria para poder trabajar en el Centro.

El Estatuto de personal del Centro es una norma completa y compleja, ya que pretende dotar de un régimen jurídico especial a este personal sin dejar ningún espacio a las normas generales, bien sean las dictadas para personal civil o militar. Por ello, el contenido de este RD 1324/1995, reformado por el RD 327/2004, abarca los siguientes aspectos: el capítulo I se ocupa del personal del CNI; el Capítulo II regula los órganos competentes en materia de personal; el Capítulo III regula las formas de ingreso, formación y cese del personal; el Capítulo IV regula las situaciones administrativas; el Capítulo V, los derechos; el Capítulo VI, los deberes y las incompatibilidades; el Capítulo VII, el régimen disciplinario, y el Capítulo VIII regula los recursos administrativos. En definitiva, se trata de un régimen único y unitario, que regula en una sola norma el mismo contenido que para el personal de la Administración General del Estado está contenido en tres leyes y más de cinco Reales Decretos, lo cual, dicho sea de paso, da una idea de la necesidad de aprobar un nuevo Estatuto de la Función Pública de los empleados públicos.

## 1. Definición del personal del CNI

El art. 1 del Estatuto de personal del CNI afirma que son miembros del CNI «quienes en virtud de nombramiento legal y una vez superadas las correspondientes pruebas de selección se incorporan al mismo con una relación estatutaria de servicios profesionales y retribuidos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado». Se trata de una definición inspirada evidentemente en la única definición legal de empleado público que con-

tiene la legislación del Estado, que es a día de hoy, y en espera del nonato Estatuto de la Función Pública, el Decreto 315/1964, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. El art. 1 define a los funcionarios como «las personas incorporadas a la Administración Pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho administrativo». En cambio, el art. 4 de la misma Ley establece que son funcionarios de carrera los que en, virtud de nombramiento legal, desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado. De lo anterior se extrae que el Estatuto del CNI se inspira en los dos elementos definitorios del personal funcionario de carrera para la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, el nombramiento legal y la retribución con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para definir a todo el conjunto de su personal, sea funcionario de carrera o no.

La segunda gran premisa que se establece respecto al personal del CNI es que la norma los clasifica en dos grandes grupos: los que se unen al Centro por una relación estatutaria de carácter permanente y los que lo hacen por una temporal. Será personal temporal el que preste servicios en el Centro en virtud de nombramiento interino, y permanente el que tras prestar servicios durante siete años como personal temporal, y cumpliendo los requisitos fijados en el propio Estatuto, reciba nombramiento de personal permanente. La RPT fijará qué puestos podrán ser ocupados por el personal temporal. De forma excepcional para el régimen común de función pública, el Estatuto señala la posibilidad de reservar puestos en la RPT para personas que cumplan determinados requisitos psicofísicos y de edad.

Uno de los aspectos en los que el Estatuto difiere más del Régimen General es que el art. 4 establece categóricamente que la forma de provisión de los puestos de trabajo del CNI es la libre designación en razón de su idoneidad, capacidad, grupo de clasificación y demás requisitos. Es decir, al contrario que en la Administración General, el sistema normal de provisión, como afirma la Ley 30/1984, no es la provisión mediante concurso, sino la libre designación, sistema reservado de forma excepcional por la citada Ley a los puestos de nivel 30, Subdirectores y otros de carácter directivo o especial responsabilidad. El cambio como se aprecia es sustancial y lo que pretende es dotar de la máxima flexibilidad para el nombramiento y también para la remoción de cualquier empleado al servicio del CNI. No obstante, se trata de un giro copernicano sobre el modelo de provisión que es comprensible dadas las especiales características y funcio-

nes del CNI, que necesita para su gestión de un instrumento de gestión de personal tan poderoso como la libre designación para no someter a la organización ni a la RPT a las rigideces, aunque también a la garantía de derechos del empleado público, que comporta la provisión de puestos mediante concurso. Debe recordarse que la libre designación supone la posibilidad de proceder a la libre remoción de cualquier empleado en cualquier momento sin tener que motivar el cese.

## 2. Órganos competentes en materia de personal

Las competencias sobre el personal del Centro se hallan repartidas entre:

— El Ministro de Defensa, que tiene básicamente las referidas a la aprobación y modificación de la RPT del Centro.

— El Secretario de Estado de Defensa, quien, tras la reforma operada por el RD 327/2004, pasa a desempeñar algunas de las funciones atribuidas al Ministro con anterioridad y otras nuevas que le convierten en órgano decisorio en materia de personal del Centro. Así, tiene atribuidas, entre otras, la aprobación, modificación o supresión de órganos no singularizados del Centro; proponer la modificación de la RPT; nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos; acordar el cese del personal; acordar la idoneidad para la integración con carácter permanente en el Centro.

— El Secretario General del CNI, que pasa a ser tras la reforma antes citada el Jefe Superior de personal del Centro y verdadero órgano de gestión, recogiendo la mayor parte de las funciones hasta ahora ejercidas por el Director del Centro, entre otras: proponer la asignación inicial de puestos de trabajo, valorar la idoneidad del personal para superar el período de prueba, determinar los puestos vacantes y asignar éstos a personal de nuevo ingreso o a promoción interna, designar las comisiones de servicio, aprobar el horario de trabajo, acordar la jubilación forzosa o voluntaria, asignar la productividad y gratificaciones, reconocer el grado personal y declarar situaciones administrativas del personal del Centro.

Una peculiaridad del régimen del personal del CNI con respecto a los demás empleados públicos es la obligatoriedad establecida en el art. 12 de realizar, por parte de los Jefes directos de los interesados, un informe anual sobre la evaluación en el desempeño del puesto. Si estas valoraciones son desfavorables se pondrá en conocimiento del interesado.

### 3. La selección del personal

El proceso de selección del personal se divide en dos categorías, según se trate de empleo temporal o permanente. Así, el personal temporal es seleccionado según lo establecido en el art. 13 del RD 1324/1995 después de superar unas pruebas, condicionando todo el proceso a la obtención de la habilitación de seguridad acorde con las características del puesto a ocupar. Si el personal de nuevo ingreso seleccionado ya es con anterioridad funcionario público, será destinado a un Organismo del Ministerio de Defensa, permaneciendo en activo en su cuerpo o escala de procedencia, con lo cual se deduce que las RPT de todos los Organismos dependientes de Defensa incluyen a muchos funcionarios que realmente prestan sus servicios en el CNI aunque nominalmente aparezcan en la RPT del propio Ministerio o de sus Organismos dependientes. Si el personal seleccionado es laboral fijo al servicio de la Administración General del Estado queda en situación de excedencia por incompatibilidad.

En cualquier caso, todo el personal que supera ese proceso queda vinculado al Centro mediante un nombramiento interino que supone el carácter de personal temporal del Centro. Sí se impone el requisito de superar un curso selectivo, durante su duración el personal que ya sea funcionario se encontrará en situación de comisión de servicios y el resto en situación de personal estatutario en prácticas. En ambos casos, una vez superado el curso, la adquisición de la condición de personal temporal del CNI exige, además del nombramiento, jurar o prometer la Constitución y la toma de posesión.

Otra peculiaridad del régimen de personal del Centro es la existencia de un período de formación, en el ámbito de la Escuela de formación del CNI, que supone una evaluación de la idoneidad para el puesto. Así, existe un período de valoración de la idoneidad de duración variable según los puestos, pero nunca inferior a dos años para puestos de los grupos A y B, y a un año para puestos de los grupos C, D y E. La superación de este período supone la prestación de servicios en régimen de compromiso temporal por un período mínimo de cuatro años. Sólo cabe una excepción a esta regla general de superación de la valoración de la idoneidad. Contenida en el art. 4.2, consiste en la ocupación de puestos con rango de Subdirector General o asimilado que pueden proveerse de este modo si la persona indicada es personal militar procedente de la Enseñanza Militar de Grado Superior, o funcionarios civiles de Cuerpos y Escalas clasificados en el grupo A.

A partir del tercer año de prestar servicios en el CNI, éste puede ofrecer a los empleados transformar su relación temporal por una permanente si se considera de interés según las distintas evaluaciones del desempeño. La relación permanente se adquiere en virtud de nombramiento previa aceptación del compromiso de prestar servicio en el Centro por un período mínimo de cinco años. Una vez producida esta vinculación permanente, el personal militar pasa a situación de servicios especiales recogida en los arts. 140.1 de la Ley 17/1999 y 82.1 de la Ley 42/1999, en el caso de personal de la Guardia Civil. El personal funcionario civil pasa a excedencia voluntaria del art. 29.3 de la Ley 30/1984, el personal del Cuerpo Nacional de Policía a excedencia voluntaria según su normativa específica, y el personal vinculado por contrato laboral pasa a excedencia por incompatibilidad.

Otra característica exclusiva del CNI es la posibilidad de que el servicio activo, regulado en el art. 20, se produzca ocupando un puesto en la RPT del Centro o manteniendo una relación retribuida en Organismos, entidades o empresas del sector público o privado. Es decir, que se está refiriendo de esta forma a la existencia de agentes que trabajan para el CNI de forma encubierta.

También es exclusiva del Centro la posibilidad que tiene, aneja por otro lado a esa regla general de utilización de la libre designación como forma habitual de provisión del puesto, de derivar a su personal estatutario a otros puestos de la Administración General del Estado en el momento en que pierda la condición de idoneidad que determinó la integración en el CNI. Es decir, que en lugar de reubicar en otro puesto del Centro a ese personal, como ocurre cuando se producen ceses de puestos de libre designación o remoción del puesto (art. 72 del RD 364/1995, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la AGE y de provisión de puestos), la norma atribuye la posibilidad de asignar ese personal inadecuado para el servicio a la Administración General del Estado, con la garantía de que los puestos no podrán ser inferiores en dos niveles al grado personal consolidado. A este respecto, debe señalarse que la norma atribuye de forma un poco confusa la forma de asignación a puestos mediante los «procedimientos previstos en la AGE para la asignación de puestos».

Es decir, que, en principio, los procedimientos, según lo establecido en el art. 36 del RD citado, son el concurso, la libre designación, las comisiones de servicios y adscripción provisional. Pero si atendemos a la naturaleza de los dos primeros procedimientos, el concurso y la libre designación en ambos, aunque en distinto grado, existe una fase de proceso selectivo que permite que varios candidatos compitan entre sí mediante sus méritos, para lograr el

puesto después de una convocatoria pública. Por tanto, no se entiende esa automaticidad que parece extraerse de la redacción del art. 20 de Estatuto del CNI, que parece atribuir de forma automática los puestos, «se les asignará», en lugar de decir «podrán participar en los procedimientos de provisión de puestos». No se habla de un derecho a participar en los procesos, sino de una asignación directa del puesto. Entendemos que esa asignación directa sólo es posible en la comisión de servicios y en la adscripción, y en menor medida en la libre designación provisional, pero no en el concurso. Por ello, el legislador no ha sido muy claro a la hora de especificar qué se entiende por procedimientos previstos, a no ser que estemos ante una desvirtuación de los procedimientos habituales de provisión de puestos en la AGE.

Asimismo, el personal que haya prestado más de veinticinco años de servicio en el Centro podrá solicitar la asignación de puestos de trabajo en la AGE, con lo cual el CNI utiliza de nuevo el inmenso colchón de puestos de trabajo que ofrecen las RPT de los distintos Ministerios o de sus Organismos autónomos como vía de escape para el personal que, o bien ya no es útil al Centro, o que decide pasar a un destino en la función pública.

#### 4. Deberes y derechos de los empleados del CNI

Otro punto destacable y excepcional en el ámbito de la función pública es el contenido en el art. 25.c) del Estatuto, que contiene una garantía para el personal del CNI de respaldo respecto a actuaciones regulares como miembros del Centro, asumiendo éste la responsabilidad patrimonial en que pudieran haber incurrido por las acciones u omisiones legítimamente ordenadas, y haciéndose cargo de la asistencia letrada correspondiente. Se especifica que esa asistencia comprenderá la cobertura de las minutas de abogados y procuradores, fianzas pecuniarias y otros gastos procesales, así como la satisfacción de la responsabilidad civil en que puedan incurrir miembros del CNI en el ejercicio de sus funciones. Se trata de una cláusula que tiene su sentido desde el punto de vista de un órgano de la Administración que, en ocasiones, desarrolla sus actividades en el filo de una fina línea que separa lo legal de lo ilegal. De esta forma, los agentes del CNI saben que, actuando conforme a las instrucciones recibidas, su responsabilidad es asumida por el Centro.

Siguiendo a Sánchez Morón<sup>5</sup>, el deber de obediencia a los superiores es una consecuencia ineludible del principio de jerarquía que, según establece

---

<sup>5</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, Madrid, Tecnos, 1997.

la Constitución en su art. 103.1, preside la organización de la Administración Pública. No obstante, el deber de obediencia tiene sus límites, el principal de los cuales es el también deber del funcionario de observar la legalidad en el ejercicio de sus funciones. Es una vieja cuestión que afecta al funcionario público que recibe una orden ilegal. Nuestro ordenamiento jurídico soluciona el problema introduciendo una eximente de responsabilidad por cumplimiento de un deber, que sea de obediencia debida, como establece el art. 20.7 del Código Penal, pero al mismo tiempo liberando al funcionario del cumplimiento de órdenes que constituyan una infracción manifiesta de la legalidad. Este principio ha quedado plasmado en el art. 35 de las Reales Ordenanzas y en el art. 5.1.d) de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuando se refiere a «actos que constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las leyes». La obediencia debida no ampara la comisión de estos actos por parte del funcionario.

No obstante, marco legal aparte, lo cierto es que cabe pensar que cualquier persona que se integra en el CNI es perfectamente consciente de que su labor en el Centro va a suponer estar en la primera línea de defensa del Estado frente a amenazas reales contra nuestro sistema de libertades y derechos, con lo cual, en la integración en él va implícita una aceptación de los riesgos y obligaciones inherentes a este órgano de la Administración tan peculiar, que basa su eficacia en la capacidad de entrega de su personal. Justo es que en correspondencia y a cambio de esa entrega el Centro constituya el apoyo fundamental a sus agentes. Sólo con esa garantía es posible exigir, en ocasiones, sacrificios que están más allá de las obligaciones exigibles a todo empleado público, siempre que, por supuesto, no se sobrepase la barrera de lo jurídicamente admisible, y, especialmente, que tales irregularidades no escondan una evidente desviación de poder.

En todo caso, siempre se cuenta, como no podría ser de otro modo, con el control judicial como último garante de la proporcionalidad de las medias y acciones emprendidas por el CNI, como recoge el art. 2 de la LCNI, y cumpliendo el propio art. 37 del Estatuto que establece la obligación del personal del CNI de «guardar acatamiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

De entre los deberes e incompatibilidades que el Estatuto de personal del Centro establece destacaremos aquí la obligación, del art. 37, de guardar la más estricta neutralidad política y sindical en aras de un «superior interés nacional», amparándose directamente para ello en lo establecido en el art. 28 de la Constitución y en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Se muestra así claramente una vez más la hibridación que supo-

ne este Estatuto, que recoge preceptos propios de un régimen mixto de personal. Otra obligación que *ex novo* se introduce para el personal del CNI es la fijada en el art. 37.2.f): «evitar que su vida privada y pública ocasionen vulnerabilidades para las funciones encomendadas al Centro». Esta cláusula, que probablemente hubiese sido declarada inconstitucional en el Estatuto de personal de cualquier otro órgano de la Administración, sólo adquiere sentido, y si se quiere justificación, por las funciones que desarrolla el Centro, constituyendo una intromisión evidente en la privacidad de las personas y en sus más intrínsecas libertades. En todo caso, se trata, como es obvio, de un concepto jurídico indeterminado que puede servir para multitud de supuestos fácticos.

Otras peculiaridades, lógicas todas ellas por las actividades que se desarrollan en el CNI, son la absoluta incompatibilidad con cualquier actividad pública o privada y el deber de secreto profesional incluso cuando se haya interrumpido la relación de servicios con el Centro.

## VII. EL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO Y PATRIMONIAL

En consonancia con la reforma legal del régimen jurídico del CNI que se llevó a cabo en el año 2002, el régimen económico presupuestario del Centro también ha sido reformado mediante el Real Decreto 593/2002, para regular aspectos tan importantes para cualquier Organismo de la Administración como el presupuesto, la contratación o el control tanto interno como externo de las cuentas. En definitiva, se trata de normas que deben existir para todos los Organismos autónomos, pero que en el caso del CNI, como en tantos otros aspectos de su régimen jurídico, está sometido a una serie de peculiaridades que, como afirma el art. 8.3 de la LCNI, tienen por objeto garantizar la autonomía e independencia funcional del Centro, así como el debido secreto de sus actuaciones. Así, lo primero que se establece en el RD antes citado es precisamente la especificidad de régimen presupuestario, de contratación y patrimonial que garantice la autonomía funcional.

La fuente de financiación mayoritaria del Centro, según el art. 2 de la norma estudiada, son las transferencias consignadas en los Presupuestos Generales del Estado. A este respecto, debe señalarse que los fondos consignados al CNI en los Presupuestos Generales del Estado del año 2006 han ascendido a 208 millones de euros. Esta cantidad ha supuesto una importante subida respecto al presupuesto consignado en el ejercicio 2005, que ascendió a 189 millones de euros.

Llama la atención la cantidad de fondos que se dedican a gastos de personal. Así, por ejemplo, en los PGE de 2004, los gastos del Capítulo I ascendieron a 95 millones, que están por encima de los gastos de Ministerios como el de Agricultura, 67 millones; Sanidad, 30 millones, o Ciencia y Tecnología, 62 millones.

La suficiencia o no de dicha cantidad para cumplir las amplias misiones encomendadas al CNI, tanto en inteligencia interior como exterior, corresponde al ámbito del secreto que envuelve sus actividades. En todo caso, y por hacer una comparación, se trata de un presupuesto similar al que se consigna para las Cortes Generales, 153,9 millones de euros, y que está por debajo del presupuesto total de algunos Ministerios, como el Ministerio de Administraciones Públicas, con 497 millones de euros; el Ministerio de la Presidencia, con 214 millones de euros, o de la Agencia Española de Cooperación Internacional, 292 millones de euros.

En resumen, se trata de una dotación presupuestaria muy importante si se compara con otros órganos de la AGE, para atender a las labores de inteligencia. Si a ello se suma, como se ha explicado antes, que la comunidad de inteligencia española está formada también por otros servicios de información que dependen de otros dos Ministerios, Interior y Defensa, y cuyos gastos, por tanto, se contabilizan en los presupuestos de sus respectivos departamentos, el resultado es que la Administración General del Estado invierte un importante esfuerzo económico en materia de inteligencia, esfuerzo que, por otra parte, habrá que evaluar si es suficiente o no para cubrir nuestras necesidades de seguridad.

El régimen presupuestario del Centro es el fijado en la Ley General Presupuestaria con las especialidades reguladas en el RD 593/2002. Así, el CNI elaborará un anteproyecto de presupuesto que se elevará al Ministro de Defensa para su remisión al Consejo de Ministros. Las modificaciones del presupuesto a lo largo del ejercicio presupuestario que no alteren el importe del mismo serán competencia del Secretario de Estado Director, con lo cual, según lo establecido en los arts. 61 y siguientes de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, éste tendrá unas potestades sobre el presupuesto del CNI bastante más amplias que el resto de los Directores o Presidentes de Organismos Públicos y Entidades Públicas Empresariales, que necesitan la aprobación del Ministro de Hacienda para proceder a estas modificaciones presupuestarias, entre otras, las transferencias de crédito que afecten a distintos capítulos.

## 1. El régimen de contratación

En cuanto al régimen de contratación, el CNI, como afirma el art. 8.4 de la LCNI, puede someterse al Derecho público o privado, y corresponderá al Secretario de Estado Director decidir qué criterios determinarán en cada caso el régimen jurídico de la contratación. Una vez más se atribuye al CNI una autonomía que excede con mucho los límites de lo establecido legalmente, ya que los arts. 4 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2000, de contratos de las Administraciones Públicas, establece rigurosamente qué contratos de los celebrados por las Administraciones Públicas tendrán carácter administrativo y cuáles privado, sin dejar ese margen de discrecionalidad a los gestores públicos para decidir.

En todo caso, cuando el CNI contrate en régimen administrativo, el art. 4 del RD 593/2003, que regula como ya hemos dicho el régimen económico y presupuestario del CNI, se someterá a las normas generales que establece el régimen de contratación pública, pero siempre con las limitaciones necesarias para la salvaguarda de las informaciones o datos clasificados, con lo cual esos expedientes de contratación tampoco serán equiparables a los que se llevan a cabo en otras Administraciones Públicas. Por otro lado, son muy amplias las facultades de contratación que se atribuyen al Secretario de Estado Director «sin más limitación que las que se deriven de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas en los casos en que sea preceptiva autorización del Consejo de Ministros». *A sensu contrario*, sólo se puede hablar de un sometimiento pleno a las normas reguladoras de la contratación administrativa cuando sea necesaria la aprobación por parte del Consejo de Ministros, es decir, según el art. 12 del Real Decreto Legislativo 2/2000, cuando el presupuesto del contrato sea igual o superior a 12.020.242 euros (2.000 millones de pesetas), cuando se modifiquen los porcentajes o anualidades de los contratos de carácter plurianual, y, por último, cuando el pago de los contratos se concierte mediante el sistema de arrendamiento financiero.

Fuera de estos casos, se entiende que el Secretario de Estado Director del CNI podrá disponer de las facultades de contratación, con lo cual la norma otorga un ámbito de ambigüedad buscada en torno a la cuestión de si en sus procesos de contratación administrativa el CNI se somete o no a todas las disposiciones establecidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. De hecho, se establece la limitación a la aplicabilidad de estas normas generales no sólo para «la salvaguarda de las informaciones o datos clasifica-

dos», sino también «cualquier otra que pueda surgir como consecuencia de la adaptación de los bienes, obras o servicios a la especial naturaleza de las misiones o cometidos del Centro». Sólo se señala a este respecto la obligatoriedad de dejar constancia de estas circunstancias en el expediente de contratación. En definitiva, se establece un régimen de contratación a la medida del Centro por las especiales características de secreto que deben envolver sus actuaciones, lo cual entra en contradicción con alguno de los principios fundamentales de la contratación administrativa como es la publicidad.

## **2. El control de la gestión presupuestaria**

El régimen de contabilidad del CNI es el general establecido en la Ley General Presupuestaria, que rinde sus cuentas de acuerdo con lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública. Así, el Secretario de Estado Director formulará en el plazo de tres meses desde la conclusión del ejercicio las cuentas anuales, poniéndolas a disposición del Interventor Delegado en el CNI.

Para la rendición de cuentas que suponen las normas de contabilidad es necesario conjugar dos factores. Por un lado, la transparencia que obligatoriamente debe suponer toda actividad de control, y, por otro, la seguridad y el secreto que debe envolver cualquier cuestión relacionada con el CNI. La norma ha resuelto la cuestión acudiendo al mecanismo de los certificados, es decir, se ponen a disposición de los interesados terceros, en este caso los Organismos de control, certificados de cumplimiento en tiempo y forma de la normativa vigente del propio Secretario de Estado Director, que sustituyen a la documentación que pudiera revelar materias legalmente clasificadas y que se remitirán a la Intervención General de la Administración del Estado, y a través de ella al Tribunal de Cuentas.

La Intervención Delegada en el CNI es, además, la encargada de ejercer el control financiero permanente para verificar que la gestión económico-financiera se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.

## **VIII. LOS CONTROLES SOBRE LA ACTIVIDAD DEL CNI**

Forma parte de nuestro acervo constitucional, como no podría ser de otra forma en un Estado de Derecho, la existencia de una Administración

que actúa mediante una serie de procedimientos reglados, que ya son una garantía para el ciudadano en sí mismos, cumpliendo y haciendo cumplir las leyes y sometándose a todo el ordenamiento jurídico. Como dice la Constitución en su art. 106, esa actividad de la Administración será siempre controlada por los tribunales de justicia como corresponde a un esquema de separación de poderes.

Y en el caso que nos ocupa esta faceta de control de los actos de los servicios de inteligencia adquiere una especial relevancia, ya que uno de los mejores indicadores para determinar si una sociedad es o no plenamente democrática y para conocer la salud de un Estado de Derecho es el margen de discrecionalidad o control sobre los aparatos de seguridad, y muy especialmente sobre los servicios de inteligencia. La experiencia nos demuestra que hay una relación directa entre la existencia de regímenes no democráticos y aparatos de seguridad que actúan al margen de la legalidad al servicio de un poder ejecutivo, violando en muchas ocasiones además los derechos fundamentales más básicos.

### 1. El control interno

El concepto de control sobre la actividad de una Administración es muy amplio, distinguiéndose además varios tipos. Por un lado, se podría hablar de un control interno que es jerárquico. Aplicando este principio existe un conjunto de poderes de los órganos superiores de cualquier Administración sobre los inferiores subordinados. Supone unas potestades de dirección de unos órganos sobre otros, pero también, la otra cara de la misma moneda, unas potestades de vigilancia e inspección. Por tanto, aparejada a la potestad jerárquica aparece una responsabilidad de los órganos superiores por el funcionamiento de los inferiores [art. 3.2.d) de la LOFAGE].

Este principio de jerarquía, que recoge la Constitución en su art. 103 como configurador de la organización de la Administración en España, y la LOFAGE en su art. 3.1.a), es, evidentemente, de aplicación al CNI, siendo el Secretario de Estado Director responsable de la actuación de los funcionarios y servicios sobre los que ejerce las potestades dirección. Derivado también del principio de jerarquía, existe un principio de responsabilidad política sobre las actividades de cualquier Administración que se deriva del art. 108 de la Constitución. El Gobierno dirige la Administración Civil y Militar, por tanto también es responsable de su funcionamiento, por ello es

el Gobierno el que nombra y releva al Director del CNI, quien, no debe olvidarse, depende jerárquicamente del Ministro de Defensa.

Por otro lado, y refiriéndonos en todo momento a esta faceta de control interno, también hay que destacar la labor de control financiero que lleva a cabo la Intervención Delegada en el CNI, a la que ya nos hemos referido. Por último, existe un control jurídico de los actos del CNI que lleva a cabo el propio servicio jurídico del Centro, que ejerce, sin duda, una labor de asesoramiento jurídico previo a algunas actuaciones que por el propio carácter de las actividades de inteligencia reviste con toda probabilidad una especial importancia.

## 2. El control parlamentario

No obstante, todo lo anterior se refiere a la faceta de control interno de la Administración. Es sin duda más relevante, desde el punto de vista del Estado de Derecho, el control político que se lleva a cabo externamente a la propia Administración, y que, como se deriva de un Estado con división de poderes, corresponde al Poder Legislativo, sede de la soberanía popular y órgano en el que se sustancia la responsabilidad política del Gobierno. El Parlamento controla la acción del Gobierno de forma continuada mediante distintos mecanismos, como las interpelaciones, las preguntas parlamentarias o las comisiones de investigación. No sólo eso. Las Cortes disponen de otros dos Organismos esenciales a la hora de hablar de control, que son el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas. Ambos también extienden su ámbito de actuación a las actividades del CNI.

La LCNI también se refiere a esta faceta de control de sus actividades por parte del Parlamento. El art. 2.2 establece que la actuación del CNI será sometida a control parlamentario, y en el art. 11 concreta cómo se llevará a cabo este control. Así, se designa una Comisión que se encarga del control de los créditos destinados a gastos reservados, como el foro legítimo, y no otro, para que el CNI rinda cuentas de sus actividades al Parlamento, en concreto ante el Congreso de los Diputados. Esa Comisión, y sólo ésa, la llamada de Secretos Oficiales, tendrá acceso al conocimiento de las materias clasificadas, y este acceso además se llevará a cabo con muchas particularidades en su funcionamiento respecto a las demás Comisiones de las Cortes.

En primer lugar, el contenido de las reuniones de dicha Comisión es secreto y los Diputados están obligados a guardar secreto sobre las infor-

maciones o documentos que se pongan en su conocimiento. Una vez examinados por la Comisión, los documentos examinados serán reintegrados al CNI, sin que los miembros de la Comisión puedan retener originales, copias o reproducciones. Según la resolución de la Presidencia del Congreso de 2 de junio de 1992, sobre Secretos Oficiales, los diputados podrán examinar por sí mismos esa documentación, pero sólo podrán tomar notas y no obtener copias de los mismos, siempre en presencia de la autoridad que facilita la información.

Además, esta Comisión conocerá de los objetivos anuales de inteligencia establecidos anualmente por el Gobierno y del informe anual que el Secretario de Estado Director hace de evaluación de actividades, situación y grado de cumplimiento de los objetivos señalados para el ejercicio precedente. En definitiva, siguiendo a Revenga Sánchez<sup>6</sup>, esta regulación del control parlamentario nada nuevo aporta respecto a la anterior establecida por la Ley 11/1995, sobre utilización y control de los gastos reservados. Por tanto, una comisión del Congreso con cometidos cuasi contables es la encargada del control general sobre la actividad del CNI, lo cual es claramente inadecuado por no asegurar un verdadero control desde el ámbito de lo político.

Por otra parte, la Ley establece dos limitaciones al acceso a documentación del CNI: la información relativa a las «fuentes y medios del CNI y a aquellas que procedan de servicios de inteligencia extranjeros u organizaciones internacionales en los términos que establecidos en los correspondientes acuerdos y convenios de intercambio de la información clasificada». Es decir, que se establece *a priori* un tipo de información a la cual los diputados representantes de la soberanía nacional no pueden acceder bajo ningún concepto para proteger las fuentes de obtención de información, que, por otra, parte pueden tener que ver con la protección en algunos casos de la identidad de confidentes o agentes encubiertos, o bien con la fiabilidad del CNI respecto a sus servicios contrapartes en otros Estados respecto a posibles filtraciones de información. No parece que estas limitaciones sean adecuadas. Se entiende y es coherente la preocupación del legislador por cubrir las fuentes de información del Centro y por no dejar al descubierto a los servicios de inteligencia de otros países, pero de ahí a limitar el poder de investigación de los diputados, de una

---

<sup>6</sup> Miguel REVENGA SÁNCHEZ, «El persistente (des)control del Centro Nacional de Inteligencia», en Luis LÓPEZ GUERRA (dir.), *La defensa del Estado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 213.

forma tan amplia, hay un largo trecho. Además, de esta manera la Ley ha declarado secreto todo lo relativo al CNI incluso frente al Congreso, y sin necesidad de declaración formal del Consejo de Ministros, teniendo el Centro la facultad de decidir libremente qué es secreto y qué no a voluntad.

La norma actual supone que existe un ámbito de no injerencia por parte del Poder Legislativo, representante de la soberanía popular, respecto a las actuaciones de una parte del Poder Ejecutivo, y eso no es admisible. Entendemos que con las garantías que da la norma para el acceso a información clasificada es más que suficiente para que los diputados miembros de la Comisión de Secretos Oficiales tengan un poder general de petición de información. Cuestión aparte es el cumplimiento o no de la obligación de mantener el secreto de lo revelado ante la Comisión. Se deben instrumentar también en la norma severos correctivos para el caso de que los diputados revelen información a la que tengan acceso. Pero la solución a este problema no es excluir, de entrada, el acceso a esa información, sino hacer cumplir la obligación de secreto entre los diputados de forma tal que la revelación del secreto suponga la exclusión de ese diputado de la Comisión u otras medidas más severas.

### **3. El control judicial**

Uno de los principios básicos que ordenan el Estado de Derecho es el sometimiento de todos los Poderes Públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico como proclama el art. 9 de la Constitución. Y el mecanismo de control más poderoso de esa adecuación es la actuación de los tribunales de justicia aplicando el Derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 de la Constitución. Vamos a ver ahora cómo ese principio fundamental cobra vida en la regulación jurídica del CNI.

En sus actuaciones, el CNI puede someterse al Derecho público o privado. Se trata de una prerrogativa, como hemos visto antes, que corresponde a los Entes Públicos de la Disposición Adicional décima, y, por tanto, su personificación jurídica buscó precisamente esa finalidad: la capacidad para decidir en cuál de los dos ámbitos prefiere desenvolverse en Centro según las situaciones que se le presenten.

Así, en las actuaciones de Derecho privado, el CNI se someterá al fallo de los tribunales ordinarios y no de la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero en aquellos actos en los cuales el CNI actúe como Administra-

ción, evidentemente los órganos jurisdiccionales que deberán conocer de las impugnaciones de los mismos deberán ser los juzgados de lo contencioso-administrativo.

Si bien, como ya hemos afirmado antes, la LCNI no ha entrado a regular la aplicación de la LRJPAC a los procedimientos que se llevan cabo en su seno, sí que es cierto que en la propia regulación, en el Estatuto de personal del CNI en concreto, se incluye una referencia directa a la aplicación de la LRJPAC en cuanto a procedimiento y recursos administrativos respecto a actos administrativos dictados en el ejercicio de competencias en materia de personal. Así, el art. 53 del Estatuto de personal del CNI afirma que ponen fin a la vía administrativa en materia de personal las resoluciones dictadas por el Ministro de Defensa y el Secretario de Estado Director. Contra éstas podrá interponerse recurso de reposición o bien recurso contencioso-administrativo. No podría ser de otro modo, ya que el medio esencial de resolución de los conflictos jurídicos en la función pública es la garantía confiada a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. No debe olvidarse que la relación jurídica del funcionario con la Administración se rige por el Derecho administrativo y es lógico que sea esta jurisdicción la que conozca de estos conflictos.

Por tanto, si bien el estatuto que se ha pretendido otorgar al CNI haciéndolo Ente Público de la Disposición Adicional décima permite elegir el ámbito del Derecho público o privado, entendemos que los actos administrativos que pudiesen ser dictados por los órganos del CNI deben ser sometidos en su caso a la jurisdicción contencioso-administrativa. Cuáles de estos actos son susceptibles de dicha impugnación ya es una cuestión más difícil de determinar. *A priori*, y atendiendo simplemente a lo enunciado en las normas de regulación del Centro, se entiende que tanto los actos administrativos que tengan que ver con la gestión de personal como los actos administrativos que sean consecuencia de la gestión del patrimonio del CNI, o de los procedimientos de contratación administrativa, cuando el Centro opte por someterse al Derecho administrativo (art. 8.4 de la Ley 11/2002) deberán someterse a la misma jurisdicción dado su carácter de auténticos actos administrativos sometidos a normas administrativas específicas.

No obstante, la principal particularidad desde el punto de vista del control judicial de los actos del CNI es, sin duda, la existencia de una ley específica, la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, que regula el control judicial previo del CNI. Se trata de una norma *ad hoc* que regula un control judicial específico de sus actividades que afecten a los derechos fun-

damentales recogidos en el art. 18.2 y 3 de la Constitución, es decir, los derechos a la inviolabilidad del domicilio y el derecho al secreto de las comunicaciones.

Respecto al primero, como es bien sabido, los arts. 545 a 578 de la LECrim regulan la orden judicial de entrada y registro domiciliario, siempre en presencia del interesado, su representante o un familiar y siempre en presencia del Secretario judicial. Y, respecto al segundo, también la LECrim, en sus arts. 579 a 588, regula las resoluciones judiciales sobre detención de correspondencia, intervención de comunicaciones telefónicas, el modo de practicarlas y las garantías que deben observarse.

Pues bien, la Ley Orgánica 2/2002 establece un régimen especial de control judicial sobre estas actividades, determinando el nombramiento de un Magistrado del Tribunal Supremo específicamente encargado del control judicial de las actividades del Centro, así como un procedimiento especial conforme al cual se acordará o no la autorización judicial necesaria para las actividades de entrada en domicilio e intervención de comunicaciones. Este Magistrado será elegido por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial entre los Magistrados de la Sala 2.<sup>a</sup> de lo Penal o 3.<sup>a</sup> de lo Contencioso-Administrativo.

Así, es el Secretario de Estado Director el que debe solicitar de este Magistrado del Tribunal Supremo la autorización para la adopción de las medidas antes citadas por escrito, justificando éstas en hechos demostrados y exponiendo las razones para ello. La duración de estas medidas no podrá exceder de veinticuatro horas si se viola el domicilio y de tres meses si tiene que ver con la intervención de comunicaciones postales, telegráficas, telefónicas o de otra índole. Ambos plazos son prorrogables por sucesivos períodos iguales en caso de necesidad. Ante dicha petición, el Magistrado está obligado a conceder o no la autorización en el plazo de setenta y dos horas, reduciéndose dicho plazo a veinticuatro horas en caso de urgencia.

Otro punto esencial para la protección de los derechos fundamentales es la obligación que en el art. 1.4 de dicha Ley impone al CNI de destruir de forma inmediata todas aquellas informaciones que, obtenidas mediante autorización, no guarden relación con el objeto o fines de la misma. Es un mandato crucial cuyo estricto cumplimiento asegura la no utilización fraudulenta de la interceptación de las comunicaciones para lograr la obtención de información sobre otras personas no incluidas en la autorización judicial pero que de forma indirecta resulten afectadas por la interceptación de comunicaciones.

## IX. CONCLUSIONES

El análisis de los distintos textos legales que regulan el régimen y actividades del CNI lleva consigo la constatación de una consecuencia esencial: la excepcionalidad y especialidad del CNI como Organismo de la Administración General del Estado. Se puede afirmar que es posiblemente el órgano más administrativamente atípico de los que actualmente existen en España, y ello tanto por los fines y las funciones que tiene encomendados como por su regulación jurídica. Sobre todo, lo que hace excepcional al CNI desde el punto de vista administrativo es la incapacidad de conocer los aspectos concretos de su organización y funcionamiento, así como, evidentemente, para conocer las actividades que lleva a cabo. El carácter secreto que envuelve todo lo relacionado con el Centro hace que sea imposible tratar de determinar la aplicación y el funcionamiento en la práctica de lo que las normas establecen de modo formal, al contrario de lo que ocurre con todos los demás Organismos de la Administración que tienen una obligación de publicidad en sus actuaciones, con lo cual el trabajo del analista siempre es susceptible de ser objetivizado y sustantivado por contraste con el conocimiento de lo que ocurre en la realidad. Excepto algunos datos concretos, como el presupuesto anual, el secreto supone que los análisis desde el punto de vista del diseño, ejecución y aplicación de políticas públicas se deben basar en suposiciones.

No obstante esta carencia de información, sí parece útil conocer el marco regulador de sus actividades, ya que la norma en nuestro Estado de Derecho sigue siendo el elemento esencial y primero a la hora de aproximarse a cualquier realidad administrativa y de gestión de políticas públicas. Si esas normas son las adecuadas o si, por el contrario, necesitan ser modificadas es algo que el observador ajeno al CNI o al intrincado y opaco mundo de los servicios de inteligencia sólo puede intuir desde la lejanía.

Lo que sí parece evidente es que la obtención y utilización de información adecuada es un punto esencial para llevar a cabo una buena acción de gobierno, y en el ámbito de la Seguridad Nacional, esa necesidad de información cualificada y relevante es todavía más acuciante. El mundo es hoy un lugar más inseguro que hace unos años, y no sólo por la irrupción del terrorismo fundamentalista. La velocidad a la que se mueven la información, el dinero y las personas en el mundo globalizado hace más necesario que nunca que los Estados, y por ende los Gobiernos, puedan estar en condiciones de asegurar a sus ciudadanos la que es probablemente la primera

obligación de toda Administración: dar seguridad y garantizar los derechos fundamentales de las personas.

Sin unos servicios de información atendidos por empleados públicos que desempeñen sus funciones con unos medios materiales y presupuestarios adecuados, y de forma altamente cualificada y profesionalizada, difícilmente se podrá disponer de instrumentos eficaces para oponerse a amenazas tan terribles y destructivas como el terrorismo internacional, las redes de tráfico de material nuclear, el tráfico de seres humanos, las organizaciones criminales internacionales y toda esa pléyade de variedades delictivas que están naciendo al amparo de la desaparición de las fronteras y de la hipercomunicación. Son nuevos retos que ya no están tan relacionados con los Estados como con realidades no estatales nacidas al amparo de la creciente liberalización y desregulación de movimientos de personas, capitales y tecnologías.

Las amenazas son ésas y la mejor forma de combatir las consiste en tener la información adecuada en el momento preciso. Todos los Estados están siendo conscientes de ello y ya han comenzado a tomar medidas para mejorar las políticas públicas de seguridad y sobre todo para lograr una mejor coordinación a la hora de compartir información, tanto dentro de un mismo país como con los demás Estados. Por muchos esfuerzos que se hagan en esta materia nunca ningún Estado podrá tener la total seguridad de que todas esas amenazas han sido conjuradas o están bajo control. Pero lo que sí es exigible es una mayor relevancia de las políticas públicas relacionadas con la seguridad nacional y un esfuerzo serio y sostenido de coordinación.

## BIBLIOGRAFÍA

*Código constitucional español*, Madrid, Colex, 1993.

*Código Penal*, Madrid, Colex, 1996.

COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 2003.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 2001.

LÓPEZ GUERRA, Luis, y ESPÍN TEMPLADO, Eduardo, *La defensa del Estado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

MAGIDE HERRERO, Mariano, *Límites constitucionales de las Administraciones Independientes*, Madrid, INAP, 2000.

Vicente Moret Millás

*El Centro Nacional de Inteligencia*

- MARTÍN REBOLLO, Luis (ed.), *Leyes administrativas*, Pamplona, Aranzadi, 2003.  
PALOMAR OLMEDA, Alberto, *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Dykinson, 2001.  
RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (dir.), *La Administración Pública española*, Madrid, INAP, 2002.  
SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la Función Pública*, Madrid, Tecnos, 1997.

*Páginas web de interés*

[www.cni.es](http://www.cni.es)

[www.gees.org](http://www.gees.org)