

Jesús Gutiérrez Villalta

*Profesor ayudante doctor de Sociología del Departamento de Filosofía,
Antropología, Sociología y Estética de la Universidad de Castilla-La Mancha*

Correo: jesus.gutierrez@uclm.es

Daniel Casal Oubiña

*Profesor ayudante doctor de Ciencias de la Administración en el Departamento de
Derecho Público I y Ciencia Política de la URJC
Investigador principal del proyecto CentGob sobre presidencias y centros de
Gobierno. Miembro del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración*

Correo: daniel.casal@urjc.es

Democracia, seguridad y secreto: ¿cómo funciona el control democrático de la comunidad de inteligencia en España?

Democracy, security and secrecy: how does the democratic control of the intelligence community work in Spain?

Resumen

En el presente papel se estudia cómo la democracia española controla su comunidad de inteligencias a través de tres dimensiones analíticas: la dirección política que ejerce el Gobierno sobre el conjunto de organismos que integran la Administración Pública, entre los cuales están los servicios de inteligencia; la supervisión parlamentaria desarrollada por las Cortes

Generales, y, finalmente, el control jurisdiccional desarrollado por los órganos que conforman el poder judicial. El artículo estudia aspectos de configuración, diseño y rendimiento de este tipo de instrumentos de control y señala cómo tienen un paralelismo directo con el desarrollo que han conocido las instituciones que conforman el sistema político español.

Palabras clave

Comunidad de inteligencia, Servicios secretos, Rendición de cuentas, Inteligencia, Secretos oficiales.

Abstract

This article studies how Spanish democracy controls its intelligence community through three analytical dimensions: the political direction that the Government exercises over the set of organizations that make up the Public Administration, among which are the intelligence services; the parliamentary supervision developed by the Parliament and, finally, the jurisdictional control exercised by the bodies that make up the judicial power. The article studies aspects of configuration, design and performance of this type of control instruments and points out how they have a direct parallel with the development that the institutions that make up the Spanish political system have known.

Keywords

Intelligence community, Secret services, Accountability, Intelligence, Official secrets.

Citar este artículo:

Gutiérrez Villalta, J. y Casal Oubiña, D. (2024). Democracia, seguridad y secreto: ¿cómo funciona el control democrático de la comunidad de inteligencia en España?. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 24, pp. 265-290.

1 Introducción

Cuando se estudian las organizaciones públicas dedicadas a la protección de la integridad y seguridad de los estados, una de las dimensiones que mayor interés suscita es la relacionada con el secreto y la reserva que caracteriza buena parte de sus actuaciones. Este interés es especialmente relevante cuando este tipo de actuaciones se realizan en el marco de sistemas democráticos en los que los poderes públicos y sus agentes administrativos se ven sometidos, con carácter general, al principio de publicidad de sus actos y de escrutinio público de su gestión.

Según Troy (2008: 433), la función de inteligencia tiene tres elementos definitorios. El primero de ellos tiene que ver con que su ámbito de actuación se proyecta sobre aquellas amenazas que comprometen la seguridad del Estado, su integridad, así como su naturaleza democrática. La segunda se vincula con la necesidad del propio Estado de recopilar, analizar y tratar información procedente de todo tipo de fuentes. Finalmente, es preceptivo destacar que, para asegurar el éxito de las funciones y la eficiencia en el trabajo de información, estas labores deben desarrollarse bajo el amparo de la reserva y el secreto.

Se puede señalar que el secreto es perfectamente compatible con la democracia, siempre y cuando sea excepcional (Bobbio, 1991: 20). Esta relación opera en dos planos: por un lado, el que tiene que ver con la información clasificada y el tratamiento de los secretos oficiales, ámbito en el que las reglas sobre clasificación, los procedimientos y los plazos donde opera el secreto deben estar delimitados de manera clara. Por el otro, se hace imprescindible que las estructuras del Estado que se dedican a este tipo de funciones cuenten con instrumentos de control de los diferentes poderes para evitar arbitrariedades y desviaciones de poder.

En este aspecto, la pregunta principal de investigación del presente artículo consiste en averiguar cómo se controla la actividad de la comunidad de inteligencia española por parte de las instituciones democráticas. Para responderla, la investigación cuenta con cuatro partes claramente diferenciadas: en primer término, se realiza una revisión de la literatura y los enfoques científicos existentes en torno a la relación entre servicios de inteligencia y sistema democrático. Este análisis, junto con el estudio de la estructura de la comunidad de inteligencia en España, constituye el marco teórico de referencia. En segundo lugar, se presenta el diseño de la investigación basado en el estudio de tres dimensiones de control (ejecutiva, parlamentaria y jurisdiccional) de los servicios secretos. Como tercera parte, el artículo presenta y discute los principales hallazgos de la investigación y, para finalizar, se presentan las conclusiones generales.

2 Democracia y servicios de inteligencia

La seguridad y la integridad de cualquier Estado se ve afectada por riesgos de naturaleza multidimensional de todo tipo que van desde las carreras armamentísticas hasta las cuestiones medioambientales, pasando por aspectos como el desarrollo

tecnológico, las redes de crimen organizado, la desinformación o las relaciones comerciales (Kriele, 1980: 268; Navarro, 2007: 117).

En su origen, la inteligencia se vinculaba, como dicen Alcantud (2005: 15) y Colonieu (1888: 32) a la recogida de información de naturaleza política relacionada con la estabilidad y evolución de otros países o con el ámbito militar mediante el estudio de las capacidades defensivas y ofensivas, así como con la doctrina estratégica operacional de otros Estados (Dupuy, 1990: 152). Esta visión se ha visto sobrepasada en la actualidad como consecuencia del surgimiento de dimensiones susceptibles de generar riesgo hacia un Estado y sus instituciones, lo cual ha conllevado la necesidad de reformular este tipo de organizaciones que, al nacer de una imitación de modelos de organización policial, han ido adquiriendo con el paso del tiempo un rol clave en los sistemas políticos en cuanto que órganos de asesoramiento con información esencial para los procesos de toma de decisiones de naturaleza pública (Díaz Fernández, 2005: 50).

La realización de estas funciones se puede articular en dos grandes modelos: en primer lugar, se puede hacer mención a sistemas concentrados, en los cuales todas estas tareas recaen en una única entidad que las centraliza. Frente a este modelo, pueden definirse estructuras complejas en las que las funciones de inteligencia se asumen de forma especializada por diversas entidades que conforman una red o comunidad (Wheaton y Beerbower, 2006: 321).

Tipo	Subtipos
Concentrado	
Difuso	<ul style="list-style-type: none"> • Geográfica: se vinculan a un espacio determinado (interior-exterior). • Especialización: actúan vinculados a un determinado ámbito que requiere un conocimiento concreto (inteligencia de señales, medioambiental, industrial, tecnológica, financiera). • Sectorial: focalizan su labor en un determinado entorno (inteligencia militar, criminal, terrorista).

Tabla I. Modelos de organización de las entidades de inteligencia. Fuente: elaboración propia

Optar por un modelo de naturaleza difusa determinará la existencia de una pluralidad de organizaciones que actúan sobre la base de criterios diferenciados. Cuando el criterio es de naturaleza geográfica, se puede hablar de entidades dedicadas a la inteligencia interior (que se proyecta sobre amenazas internas en el propio Estado), exterior (cuando se centra en las que proceden de otros países) e incluso geoespacial (Kovacic, 2012: 3; Ugate, 2012: 123). El segundo criterio que explica la existencia de un modelo difuso se relaciona con la complejidad técnica de materias como la tecnología de señales, las cuestiones medioambientales o la inteligencia financiera. En este caso se puede observar la existencia de una pluralidad de entidades que focalizan su acción sobre cada una de estas cuestiones a partir de su conocimiento específico. Finalmente, la tercera justificación del modelo difuso se vincula con la actuación sectorializada de cada organización de inteligencia, por lo que se puede hablar de inteligencia militar, contraterrorista o frente al crimen organizado (Díaz Matey, 2016: 217; Uribe y Mesa Palacio, 2020: 91; Ferrato, 2014: 62; Sansó-Rubert, 2006:209).

Según Whitaker (1999: 17), la existencia de estructuras de inteligencia, imprescindibles en un Estado democrático, significa la necesidad de contar con instrumentos políticos de control por parte de los poderes públicos con la finalidad de evitar que este tipo de organizaciones realicen actuaciones arbitrarias que se alejen de su función primordial de protección de la seguridad del Estado y del carácter democrático de sus instituciones. Para ello se suelen definir instrumentos de control político por parte del ejecutivo, como poder responsable de la dirección de la administración del Estado (López Guerra, 1988: 17), de supervisión por parte del legislativo en el marco de su potestad de control parlamentario (Seseña Santos, 2007: 307) y de legalidad por parte de los jueces y tribunales encargados de la aplicación de la ley (Alfonso Rodríguez, 2023: 58).

La función de dirección política se relaciona con el poder ejecutivo y hace referencia a un primer control gubernamental que se realiza sobre los servicios secretos. Se trata del mecanismo inicial de supervisión de su funcionamiento que se vincula a la posición de gobierno como órgano director de la política interior y exterior, así como de las diferentes ramas de la administración pública del Estado (Porras, 1998: 338). En este aspecto, las estructuras de inteligencia constituyen diferentes ramas que dependen orgánicamente de departamentos que integran el poder ejecutivo, quienes ejercen su labor directora mediante la instrucción de objetivos y programación hacia los organismos dependientes.

En cuanto que entidades dependientes de diferentes ramas del poder ejecutivo, los servicios de inteligencia constituyen un espacio sobre el cual el legislativo proyecta su función en tres planos. En primer lugar, mediante el ejercicio de la labor de crear las leyes que dota a este tipo de organizaciones de un marco normativo sobre el que realizar sus actuaciones. En segundo término, mediante la provisión de medios financieros para el desarrollo de sus actividades a través de la función presupuestaria. Finalmente, a través del control parlamentario que despliegan las cámaras que integran el legislativo sobre los diferentes organismos y entidades de la Administración pública. En este aspecto, es necesario destacar que, de las tres funciones básicas del poder legislativo, lo cierto es que el desarrollo de los estados del bienestar y las políticas públicas han ido generando con el paso del tiempo una racionalización de la labor parlamentaria cuya principal consecuencia se traduce en un desplazamiento funcional de la potestad normativa y presupuestaria hacia el poder ejecutivo, lo que ha dejado en el legislativo al control político como su actividad más relevante (Cuocolo, 1983: 226; Di Ruffia, 1965: 404; Aragón, 1994: 23).

Por su parte, el poder judicial focaliza su control en asegurar que las actuaciones de las entidades de inteligencia se ajustan al marco normativo, sin que tenga lugar ningún tipo de desviación de poder en el empleo de estos mecanismos excepcionales en democracia, y supervisa el impacto que pueden tener estas actuaciones sobre los derechos fundamentales y las libertades públicas en el mantenimiento la integridad del Estado y sus instituciones (Sansó-Rubert, 2019: 131). Este control se puede realizar por órganos comunes —cuando son los jueces y tribunales ordinarios quienes supervisan estas funciones—, por órganos especializados, creados exclusivamente para realizar la supervisión judicial, o híbridos, cuando combinan ambos criterios.

3 El desarrollo de las estructuras de inteligencia en España

3.1 Antecedentes

Como señala Zorzo (2005: 76), el primer antecedente directo de la estructura actual de la inteligencia en España es la creación, por parte de los dos bandos, de sus propios servicios de información durante la guerra civil española (1936-1939). Tras el golpe de Estado de 1936, el Gobierno democrático de la II República, con la finalidad de evitar la extensión del alzamiento entre las Fuerzas Armadas, decretó la disolución del Ejército aunque mantuvo el Estado Mayor Central que desde los primeros momentos procedió a la reorganización de la Segunda Sección que realizaba las funciones de servicio de inteligencia militar (Rodríguez Velasco, 2016: 3) con la finalidad de dotar al nuevo ejército regular de un organismo dedicado al suministro de información.

Bajo el mando del coronel Estrada Manchón, y especialmente tras la toma de posesión del socialista Indalecio Prieto como ministro de Defensa en el primer Gabinete de Juan Negrín, se redefinió la estructura y se elaboró un reglamento orgánico que situaba a la inteligencia militar republicana bajo la dependencia orgánica del Estado Mayor y la dirección funcional de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Defensa. Pérez Cipitria (2022: 72) destaca que el nuevo servicio de inteligencia se dividió en seis secciones (Organización, Información, Información Militar Estratégica, Información Técnica Estratégica, Inteligencia Militar, Fotografía y Cartografía, y Sección Especial).

En paralelo, desde comienzos de 1937, el ministro de Estado, Álvarez del Vayo, impulsa la reorganización del Servicio de Información Diplomática y Especial (SIDE), vinculada a la administración exterior del Estado, con la finalidad de controlar la actividad de los servicios de inteligencia extranjeros y de neutralizar la actividad de los agentes del bando sublevado. A nivel interno también se orientan esfuerzos para definir una estructura de inteligencia interior, bajo el mando del Ministerio de la Gobernación, con la creación del Departamento Especial de Información del Estado (DEIDE), liderada por el ministro Julián Zugazagoitia (Preston, 2013: 551).

En agosto de 1937, el ministro Indalecio Prieto procede a una reestructuración de la inteligencia interior con la creación del Servicio de Información Militar (SIM). La creación del SIM, recomendada por los asesores soviéticos a imagen y semejanza del Comisariado del Pueblo Para Asuntos Internos (NKVD), supuso la absorción del DEIDE y la supresión del conjunto de entidades de inteligencia interior dirigidas por los partidos y sindicatos que permanecieron leales a la II República, así como de las creadas por los Gobiernos autonómicos del País Vasco y Cataluña (Navarro, 2007: 159).

En el bando golpista, la necesidad de dotarse de estructuras de información fue más lenta; el decreto de 28 de febrero de 1938 culminó la fusión de las organizaciones existentes con la integración del embrionario Servicio de Información de la Frontera Nordeste de España, el Servicio de Información e Investigación vinculado al partido

único (Falange Española Tradicionalista y de las JONS) y el Servicio de Información Militar en el Servicio de Información y Policía Militar (SIPM) bajo el mando del coronel Ungría Jiménez, quien logró éxitos en operaciones de retaguardia desarrolladas fundamentalmente en Madrid, que permaneció toda la guerra bajo control del bando republicano (Thomas, 1976: 817).

3.1.1 Las estructuras de inteligencia durante la dictadura franquista

El final de la Guerra Civil conllevó la reestructuración de las organizaciones de inteligencia; la derrota del bando republicano supuso la disolución del SIM y el desmantelamiento de la Segunda Sección del Estado Mayor, así como del SEIDE. Por su parte, en el marco de un proceso de institucionalización de la Dictadura, los militares golpistas procedieron a sustituir el SIPM por una estructura dual en la que la Tercera Sección de Información del Alto Estado Mayor (SIAEM) asumía, con la orden reservada de 5 de febrero de 1944, la función de enfrentarse dentro de España a los servicios de inteligencia extranjeros y «coordinar la acción de los diversos organismos encargados de reprimirlos», para lo cual creó un subservicio denominado Organización Contrasubversiva Nacional (OCN), especializado en la infiltración en los movimientos estudiantiles. Mientras que, desde 1940, la Dirección General de Seguridad (DGS), bajo el mando del Ministerio de la Gobernación, se encargaría de las funciones vinculadas a la inteligencia policial y se focalizaría en la represión de movimientos políticos internos contestatarios de la dictadura franquista (Moreno Tejada, 2022: 80).

La estructura se mantendrá hasta 1972, momento en Luis Carrero Blanco, subsecretario de la Presidencia, promueve la creación del Servicio Central de Documentación (SECED) como un servicio de inteligencia directamente dependiente de la Jefatura del Gobierno y que absorbiese las capacidades de la OCN (Villar Cirujano, 2015: 28), pero sobre todo con la finalidad tanto de subvertir movimientos antifranquistas como de hacer frente a las incipientes amenazas terroristas.

3.1.2 Los servicios de inteligencia durante la Transición y bajo la Constitución de 1978

El fin de la Dictadura y el proceso de transición política supondrán desde 1977 una nueva reorganización de la estructura de inteligencia con la fusión del SIAEM y el SECED y la constitución del Centro Superior de Información de la Defensa (CESID). El nuevo esquema de inteligencia de la joven democracia española se basaba en el CESID como ente rector del sistema y la existencia de servicios de información en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil), así como en los tres componentes de las Fuerzas Armadas (Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire), que disponían de sus propias unidades de inteligencia militar. El CESID tenía una dependencia matricial respecto del Ministerio de Defensa, pero tenía vínculos funcionales con la Presidencia del Gobierno (Ruiz Miguel, 2005: 126).

Entre 1977-2001 hubo diversos intentos de reforma para mejorar la eficiencia del sistema español de inteligencia con la doble finalidad de hacer frente a amenazas incipientes como la radicalización, las amenazas económicas o tecnológicas, pero sobre todo con la búsqueda de contar con una estructura homologable con la de los países de Europa occidental, dado que el CESID tenía un origen preconstitucional. En 2001, bajo la primera mayoría absoluta del Partido Popular (PP), el Gobierno liderado por José María Aznar logró un consenso, principalmente con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), para impulsar una transformación del CESID en el actual Centro Nacional de Inteligencia (CNI).

Como señala Villalonga (2005: 163), el CNI se caracteriza por un decisivo avance en su naturaleza civil al dejar clara la dependencia funcional con la Presidencia del Gobierno (si bien puede ser adscrito orgánicamente a los ministerios de Defensa o de Presidencia), así como por definir sus objetivos de funcionamiento mediante las directivas aprobadas por el Consejo de Ministros. La segunda característica es su configuración como un organismo público especial que goza de autonomía funcional para poder desarrollar sus funciones y, finalmente, que su dirección se encomienda a un secretario de Estado-director, que es la principal autoridad nacional de inteligencia y que asume al mismo tiempo la dirección del Centro Criptológico Nacional (CCN, encuadrado en el CNI).

Ámbito	Entidades
General	Centro Nacional de Inteligencia <ul style="list-style-type: none"> • Dependiente: Centro Criptológico Nacional
Interior	Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y Crimen Organizado <ul style="list-style-type: none"> • Dependiente: divisiones de información de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado e instituciones penitenciarias • Coordina: servicios de información de las policías autonómicas y Servicio de Vigilancia Aduanera
Militar	Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas <ul style="list-style-type: none"> • Dependientes: estructuras de información e inteligencia del Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire y el Espacio

Tabla II. Estructura de la comunidad de inteligencia en España. Fuente: elaboración propia

En paralelo, la Ley 11/2002 (LOCNI) mantiene la existencia de otras entidades de inteligencia configurando una comunidad y que, junto con el CNI, tiene componentes de inteligencia interior (a través del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado —CITCO—, responsable de la coordinación de las entidades de inteligencia policial y dependiente del Ministerio del Interior) y militar (mediante el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas —CIFAS—, que integra las secciones de inteligencia de sus tres ramas).

Las últimas reestructuraciones del sistema se han focalizado en la gobernanza del mismo y no tanto en la transformación de la comunidad de inteligencia española. Tienen lugar con la aprobación del Real Decreto 1119/2012 de 20 de julio, por el que se crea el Departamento de Seguridad Nacional (DSN), adscrito a la Presidencia del Gobierno, como una unidad de apoyo, asesoramiento y seguimiento estratégico de situaciones de crisis, así como con la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, que configura

una nueva Comisión Delegada del Gobierno, denominada Consejo de Seguridad Nacional (CSN), encargada de la asistencia inmediata al presidente del Gobierno, como director de la política de seguridad, y que permita coordinar las capacidades de los diferentes departamentos ministeriales y organismos responsables.

4 Diseño de la investigación

A partir de la presentación del estudio sobre la relación entre servicios de inteligencia y democracia, así como de la evolución de la organización de los servicios secretos en España, que constituyen las bases teóricas y el marco analítico de la presente investigación, la pregunta principal que guía este *paper* consiste en averiguar cómo se controla la actividad de la comunidad de inteligencia española por parte de las instituciones democráticas.

El objetivo principal de esta investigación tiene que ver con la conceptualización de las estructuras de inteligencia como un componente esencial para el funcionamiento de la democracia española, a partir del equilibrio entre sus capacidades y el control político de sus actos. Como objetivos específicos se pueden señalar la construcción de una modelización de mecanismos de control democrático y el estudio de su rendimiento.

Áreas	Variables	Subvariables
Dirección política	Control gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Año de creación • Tipo de organismo • Criterio • Dependencia orgánica • Dependencia funcional
Supervisión legislativa	Control parlamentario	<ul style="list-style-type: none"> • Cámara • Extensión de la capacidad de control • Fundamento normativo • Composición • Rendimiento
Fiscalización jurisdiccional	Control judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Órganos • Fundamento normativo • Tipo de órgano • Composición

Tabla III. Dimensiones de análisis. Fuente: elaboración propia

Para abordar la pregunta y lograr el cumplimiento de los objetivos planteados, esta investigación se centra en el estudio de tres dimensiones analíticas clave:

1. Dirección política de los servicios de inteligencia
2. Instrumentos de control parlamentario y análisis de su rendimiento
3. Mecanismos de supervisión jurisdiccional

El periodo temporal comprende el lapso transcurrido entre los años 2002, fecha de creación de la comunidad de inteligencia actual, y 2023, momento en el que finaliza la

xiv legislatura de la democracia. Por tanto, comprende las legislaturas VII, VIII, IX, X, XII y XIV. No se han tomado en cuenta la XI y la XIII, puesto que no se logró conformar Gobierno y, en consecuencia, tienen una corta duración y una escasa actividad.

4.1 La dirección política de los servicios de inteligencia

Como se indica en la tabla III, la primera de las variables de análisis de la presente investigación la constituye el control que se realiza por parte del poder ejecutivo. Aunque es un elemento que no se suele tener en cuenta en los diferentes estudios sobre los servicios secretos —que se analizan su estructura y funcionamiento—, es necesario recordar, de la misma forma que se ha indicado en las bases teóricas de la investigación, que las estructuras dedicadas a las funciones de inteligencia forman parte de la administración pública y que, por tanto, en el sistema político español se incardinan bajo la superior dirección del Gobierno como responsable de la política interior, exterior, así como de la Administración General del Estado (López Guerra, 1988: 17).

Por tanto, la primera relación entre inteligencia y política se desarrolla en el seno del poder ejecutivo, del que dependen orgánica y funcionalmente. Esta vinculación resulta clave para determinar cuestiones esenciales sobre el modelo de inteligencia de cualquier país, como, por ejemplo, la forma de concebir esta política, optando por un modelo concentrado o difuso; la manera en la que se perciben las amenazas en función del grado de sectorialización o especialización de las agencias, o también determinar si se observan dimensiones de descentralización funcional o de jerarquía si se define un sistema en red de comunidad o si, por el contrario, se opta por entidades fuertemente subordinadas.

La presente investigación aborda el estudio de la dirección política sobre la base de seis parámetros: en primer lugar, el año de creación de cada una de las entidades que conforman la comunidad de inteligencia, con la finalidad de determinar su antigüedad y el momento político en el que fueron constituidas; el segundo tiene que ver con el tipo de organismo para estudiar el mayor o menor grado de autonomía funcional, tomando como referencia si se trata de agencias independientes, organismos autónomos, departamentos o meras divisiones de instituciones de naturaleza armada; en tercer lugar, es imprescindible determinar el criterio que motiva su creación, ya que puede ser una entidad de ámbito geográfico (en base al espacio físico donde realiza sus actuaciones), sectorial —a partir de la comprensión de la naturaleza que define su función (civil o militar)— o especializada (en función del ámbito concreto sobre el que proyectan su actuación), y, en último lugar, se estudia su dependencia orgánica, que permite ver la relación matricial con la administración y determinados parámetros de jerarquía formal, así como la dependencia funcional que muestra cómo se articulan las decisiones de la estructura.

4.2 *El modelo de control parlamentario*

El estudio de los mecanismos de control ejercidos por parte de las Cortes Generales es crucial para comprender las facultades de fiscalización democrática de las estructuras de inteligencia. En este aspecto es necesario recordar que, si bien es cierto —como con acierto indica Fernández Sarasola (2000: 91)— que inicialmente la función parlamentaria se vinculaba con la elaboración normativa y la elaboración de presupuestos, la realidad actual de los sistemas políticos parlamentarios —en opinión de Vergottini (1973: 49), Paniagua Soto (2015: 4) y Montero y García Morillo (1984: 26)— es que ha tenido lugar un desplazamiento de sus capacidades hacia las labores de control e impulso de equipos gubernamentales que son políticamente responsables ante el poder legislativo y que, para constituirse o sobrevivir, requieren de su respaldo mayoritario.

Los mecanismos de control parlamentario se abordan a partir de cuatro subvariables de estudio: en primer lugar, teniendo en cuenta que España es un modelo bicameral imperfecto, se analizan las facultades de cada uno de los órganos que componen las Cortes Generales de supervisar la función de los servicios de inteligencia determinando el tipo de órgano específico de control; la segunda consiste en comprender el tipo de capacidades que tiene cada cámara que pueden determinar un control completo (cuando se proyecta sobre todo tipo de actuaciones) o limitado a determinadas cuestiones; el tercero de los aspectos que se considera relevante tiene que ver con el fundamento normativo de cada órgano de control, que permite apreciar un mayor o menor grado de interés por parte del Gobierno o de las Cortes Generales en la función fiscalizadora; finalmente se estudia la composición y el rendimiento vinculados a la relación con un aspecto de gran relevancia como es la capacidad de influencia del Gobierno en la agenda parlamentaria: porque, aunque en España el ejecutivo participa en la ordenación de la actividad del legislativo, a través de la presencia de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes en las reuniones de los órganos de decisión del Congreso de los Diputados y el Senado también se puede ver esta capacidad de influencia en la coincidencia del color político del titular responsable de la dirección del órgano de control con la del Gobierno.

4.3 *La supervisión judicial*

Como se ha explicado en las bases teóricas de esta investigación, el control democrático de los servicios de inteligencia requiere de la supervisión de su actividad por parte del poder que dirige la administración (ejecutivo), que dota de marco normativo, capacidad presupuestaria e impulsa políticamente al Gobierno (legislativo) y aquel que vela por el cumplimiento de la ley y la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas (judicial).

La labor de los jueces y tribunales se puede realizar a través de dos modelos. Por un lado, puede ser especializado cuando se crea un órgano jurisdiccional *ad hoc* cuya única

función radica en la supervisión de las estructuras de inteligencia. Es el caso de los Estados Unidos: en el artículo 50 del Código de Estados Unidos se prevé la existencia de un Tribunal Federal de Vigilancia Extranjera (FISC) integrado por once jueces designados directamente por el presidente del Tribunal Supremo y cuyas decisiones se pueden apelar ante el Tribunal Federal de Revisión de Vigilancia Extranjera (FISCR) compuesto por tres magistrados designados de idéntica forma. Por el otro, el control puede recaer en órganos determinados que forman parte del sistema judicial ordinario. Es lo que sucede en Australia, donde estas funciones se realizan por parte del Tribunal Federal y se revisan por parte del Tribunal Supremo. Estos dos modelos se pueden combinar mediante el empleo de criterios mixtos, como por ejemplo la asignación a salas o a miembros del poder judicial ordinario de funciones específicas de supervisión de las labores de los servicios de inteligencia, como sucede en el Reino Unido con la revisión que realizan salas especializadas del Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales o de la Casa Interior del Tribunal de Sesión de Escocia, ambas instancias susceptibles de revisión, de acuerdo con la *Investigatory Powers Bill* de 2016, por la Corte Suprema británica.

El estudio del modelo español aborda tres elementos para establecer el tipo de sistema de control judicial existente, que consisten en determinar: qué órganos jurisdiccionales tienen capacidad de control, cuál es su fundamento normativo, qué composición tienen y, en último término, qué tipo de órgano constituyen (específico, ordinario o mixto) y su composición.

5 Resultados

5.1 *La función de dirección política de la comunidad de inteligencia en España*

Como se ha señalado en el epígrafe metodológico, la primera de las variables analíticas tiene que ver con el estudio de los servicios de inteligencia como un elemento que forma parte de la administración pública y que, en consecuencia, se somete a la función de control y dirección política que el artículo 97 de la Constitución otorga al Gobierno.

La primera de las cuestiones que hay que destacar es que en España existe una comunidad de inteligencia integrada por nueve organismos que, en la mayoría de los casos, son previos a la Ley Orgánica 11/2002, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, entre los que son destacables los casos del Servicio de Información de la Guardia Civil, configurado en 1941, o la Comisaría General de Información de la Policía Nacional de 1976. Además, es necesario destacar que tres comunidades autónomas — País Vasco, Comunidad Foral de Navarra y Cataluña— cuentan con divisiones de información en sus respectivas policías autonómicas que suman funciones integrales de seguridad en el territorio.

Asimismo, es necesario señalar que, aunque no forman parte en sentido estricto de la comunidad de inteligencia, existen cinco organismos: la Comisaría General de Policía Judicial de la Policía Nacional, la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil, el Servicio de Vigilancia Aduanera, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) y la unidad de Coordinación de Seguridad Penitenciaria, que realizan una serie de funciones vinculadas a la obtención de información e inteligencia policial, fiscal, financiera y penitenciaria que los sitúan como organismos híbridos imprescindibles para comprender las funciones de inteligencia en España.

	Creación	Tipo	Criterio	Dependencia orgánica	Dependencia funcional
Centro Nacional de Inteligencia	2002	Organismo autónomo	Integral	Ministerio de Defensa/Ministerio de Presidencia	Presidencia del Gobierno
Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas	2004	División del Estado Mayor de la Defensa	Sectorial: inteligencia militar	Ministerio de Defensa	Jefe del Estado Mayor de la Defensa
Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado	2014	Subdirección General del Ministerio del Interior	Especializado: terrorismo y delincuencia organizada	Ministerio del Interior	Secretaría de Estado de Seguridad
Comisaría General de Información	1976	División de la Policía Nacional	Especializado: inteligencia policial	Ministerio del Interior	Director adjunto operativo de la Policía Nacional
Comisaría General de Policía Judicial	1978	División de la Policía Nacional	Especialización: inteligencia policial y crimen organizado	Ministerio del Interior	Poder Judicial y Ministerio Fiscal
Servicio de Información de la Guardia Civil	1941	División de la Guardia Civil	Especialización: Inteligencia policial, antiterrorismo y crimen organizado	Ministerio del Interior	Director adjunto operativo de la Guardia Civil
Unidad Central Operativa	1987	División de la Guardia Civil	Especialización: inteligencia policial, antiterrorismo y crimen organizado	Ministerio del Interior	Poder judicial y Ministerio Fiscal
Coordinación de Seguridad Penitenciaria	1994	Departamento de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias	Especialización: inteligencia penitenciaria, lucha contra el crimen organizado, antiterrorismo y radicalización violenta	Ministerio del Interior	Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

	Creación	Tipo	Criterio	Dependencia orgánica	Dependencia funcional
Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias	1980	Órgano administrativo	Especialización: inteligencia financiera	Ministerio de Economía, Comercio y Empresa	Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias
Servicio de Vigilancia Aduanera	1982	Departamento del Ministerio de Hacienda y Función Pública	Especialización: inteligencia fiscal y aduanera	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Director adjunto de Vigilancia Aduanera, Poder Judicial y Ministerio Fiscal
División de Información	1983	División del Cuerpo de Mossos d'Esquadra	Especialización: inteligencia policial	Consellería de Interior de la Generalitat de Cataluña	Mayor de los Mossos d'Esquadra
Unidad de Información y Análisis	1982	División de la Ertzaintza	Especialización: inteligencia policial y antiterrorismo	Consejería de Interior del Gobierno Vasco	Intendente jefe de la Ertzaintza
División de Información	1987	División de la Policía Foral de Navarra	Especialización: inteligencia policial	Consejería de Interior y Función Pública del Gobierno Foral de Navarra	<i>Foruzainburua</i> de la Policía Foral

Tabla iv. Adscripción orgánica y funcional de las estructuras de inteligencia. Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en la tabla iv, existen cuatro modelos organizativos. En primer lugar, se puede hablar de un modelo de autonomía funcional en el caso del Centro Nacional de Inteligencia, que es un organismo autónomo, conforme a su ley orgánica de creación, lo que significa que, de acuerdo con el artículo 98 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, es una entidad con personalidad jurídica, tesorería, patrimonio propio y autonomía en su gestión para el desarrollo de funciones propias de la Administración Pública. Por su parte, la mayoría de las entidades constituyen divisiones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil) y las policías autonómicas (Ertzaintza, Policía Foral y Mossos d'Esquadra), mientras que el CITCO, la Coordinación de Seguridad Penitenciaria, el CIFAS y el Servicio de Vigilancia Aduanera constituyen departamentos de los Ministerios de Interior, Defensa, Hacienda y Función Pública, respectivamente.

El criterio de creación es diverso. De nuevo, el CNI presenta una particularidad, dado que su función es integral y se proyecta en cualquier ámbito geográfico (interior y exterior), así como sobre sectores y especializaciones diversas y cuenta con secciones en materia de inteligencia policial, radicalización, inteligencia económica, antiterrorismo e incluso en inteligencia de comunicaciones, a través de la dirección que desarrolla sobre el Centro Criptológico Nacional. La inteligencia militar se

desarrolla por el CIFAS, mientras que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado disponen de organismos especializados en inteligencia policial que también desarrollan funciones de inteligencia antiterrorista y lucha contra la delincuencia organizada (Comisaría General de Información de la Policía Nacional, Servicio de Información de la Guardia Civil, Unidad Central Operativa, Comisaría de Policía Judicial y divisiones de información de las policías autonómicas). Por su parte, el Servicio de Vigilancia Aduanera está especializado en inteligencia fiscal, aduanera y lucha contra el narcotráfico y el contrabando, el SEPBLAC en inteligencia financiera, mientras que la Coordinación de Seguridad Penitenciaria vela por la obtención y análisis de información en materia antiterrorista, radicalización violenta y crimen organizado en el sistema de instituciones penitenciarias.

En este esquema de seguridad, la mayor parte de las entidades se vinculan orgánicamente con el Ministerio del Interior o las consejerías competentes en la materia de Cataluña, Navarra y el País Vasco. El Servicio de Vigilancia Aduanera forma parte históricamente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, el CIFAS se adscribe a Defensa, mientras que el CNI, de acuerdo a su ley orgánica, puede integrarse en el Ministerio de la Presidencia o en el de Defensa. En este aspecto es necesario señalar que en los Gobiernos liderados por el Partido Popular (2000-2004 y 2011-2017) ha existido una adscripción al Ministerio de Presidencia, mientras que, bajo presidentes socialistas (2004-2011 y desde 2018), ha venido formando parte de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa.

Más compleja es la dependencia funcional del conjunto de organismos que realizan funciones de inteligencia en España. Como se ha señalado, el Centro Nacional de Inteligencia, que puede formar parte de la estructura orgánica de dos ministerios (Presidencia o Defensa) tiene una dependencia funcional de la Presidencia del Gobierno, cuyo marco normativo le encomienda facilitar al presidente las informaciones, análisis o estudios que permitan actuar ante cualquier tipo de amenaza o riesgo para la independencia e integridad territorial de España (artículo 4 de la LOCNI). El CIFAS tiene dependencia funcional del jefe del Estado Mayor de la Defensa, quien, de acuerdo con el artículo 12.1 de la ley orgánica de defensa nacional, ejerce como superior asesor en materia de operaciones militares del presidente del Gobierno, del ministro de Defensa y como responsable de la dirección operativa de las Fuerzas Armadas.

El secretario general de Instituciones Penitenciarias, dependiente del ministro del Interior, dirige Coordinación de Seguridad Penitenciaria. Mientras que los directores adjuntos operativos de la Policía Nacional, de la Guardia Civil y de Vigilancia Aduanera, así como el mayor de los Mossos d'Esquadra, el intendente jefe de la Ertzaintza y el *foruzainburua* de la Policía Foral ejercen funciones de dirección operativa, respectivamente, sobre la Comisaría General de Información, el Servicio de Información de la Guardia Civil, el Servicio de Vigilancia Aduanera, la División de Información, la Unidad de Análisis e Información y el Servicio de Información. Por su parte, el SEPBLAC depende funcionalmente de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, que es el órgano colegiado

encargado de dirigir y coordinar las políticas de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en España.

En este aspecto es necesario destacar que la estructura de inteligencia en España cuenta con dos organismos cuya dirección funcional no recae en altos cargos pertenecientes al poder ejecutivo. El artículo 547 de la ley orgánica del poder judicial determina que el auxilio al poder judicial y a la fiscalía en la investigación de hechos constitutivos de delito recae en la Policía Judicial. En cumplimiento de este mandato, la Comisaría General de Policía Judicial de la Policía Nacional y la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil, cuya dirección operativa —en cuanto que unidades que actúan en el marco de investigaciones judiciales— recae en el poder judicial y en la Fiscalía General del Estado, como responsables de la instrucción de las causas ante juzgados y tribunales.

5.2 El control parlamentario

La segunda de las dimensiones analíticas de la presente investigación está asociada con la relación entre las estructuras de inteligencia y el poder legislativo. Esta función enlaza con uno de los pilares en los que se asienta el diseño moderno de la democracia liberal: el principio de responsabilidad del ejecutivo frente al parlamento. La noción de responsabilidad tiene dos dimensiones explicativas. Por un lado, en los sistemas políticos parlamentarios, como el español (artículo 1.3 de la Constitución), el Legislativo es el único organismo que goza de una relación directa con el depositario de la soberanía nacional; de este modo, es la institución que expresa la pluralidad de la sociedad española y, de otro, es necesario recordar que ocupa una posición de centralidad política que conlleva para el resto de poderes del Estado la necesidad de contar con la legitimidad parlamentaria para poder constituirse y operar plenamente.

En el caso de las estructuras de inteligencia, en cuanto que parte de la Administración del Estado, cuya dirección política se le encomienda al Gobierno, su actividad es susceptible de supervisión por parte del poder legislativo. Como se ha indicado en el epígrafe metodológico, el primero de los ámbitos de estudio de esta dimensión tiene que ver con las facultades de control que se encomiendan a cada cámara de las Cortes Generales. En este aspecto es necesario recordar que en el sistema político español el parlamento tiene una estructura bicameral imperfecta.

	Cámara	Control	Fundamento	Composición
Comisión de Control de Créditos Destinados a Gastos Reservados	Congreso de los Diputados	Completo	Ley 11/1995 y resolución de la Presidencia del Congreso de 11 de mayo de 2004	Presidente del Congreso y portavoces de los grupos parlamentarios
Comisión Mixta de Seguridad Nacional	Cortes Generales	Limitado a la fiscalización operativa de las actuaciones del Gobierno en materia de seguridad nacional	Ley 36/2015 de Seguridad Nacional	Ordinaria

	Cámara	Control	Fundamento	Composición
Comisión de Defensa	Congreso de los Diputados	Limitado a aspectos presupuestarios y operacionales no declarados secretos	Reglamento del Congreso	Ordinaria
Comisión de Interior	Congreso de los Diputados	Limitado a aspectos presupuestarios y operacionales no declarados secretos	Reglamento del Congreso	Ordinaria
Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital	Congreso de los Diputados	Limitado a aspectos presupuestarios y operacionales del SEPBLAC no declarados secretos	Reglamento del Congreso	Ordinaria
Comisión de Defensa	Senado	Limitado a aspectos presupuestarios y operacionales no declarados secretos	Reglamento del Senado	Ordinaria
Comisión de Interior	Senado	Limitado a aspectos presupuestarios y operacionales no declarados secretos	Reglamento del Senado	Ordinaria
Comisión de Economía, Comercio y Empresa	Senado	Limitado a aspectos presupuestarios y operacionales del SEPBLAC no declarados secretos	Reglamento del Senado	Ordinaria

Tabla v. Principales órganos de control parlamentario. Fuente: elaboración propia

En materia de control parlamentario de las estructuras de inteligencia en España existen una pluralidad de órganos con capacidad de supervisión. En el Congreso de los Diputados existen tres. El primero es la Comisión de Control de Créditos Destinados a Gastos Reservados, conocida popularmente como Comisión de Secretos Oficiales; tiene una doble naturaleza, ya que su existencia es un mandato de la Ley 11/1995, mientras que su composición y funcionamiento es consecuencia de la resolución de la Presidencia del Congreso de 11 de mayo de 1995. Se trata de un órgano dirigido por la Presidencia del Congreso de los Diputados, un número de miembros igual al de grupos parlamentarios constituidos que necesitan para ser elegidos el respaldo de los tres quintos del pleno de la cámara, con lo cual su composición debe ser consensuada por una mayoría cualificada. Tiene una doble función: por un lado extiende su jurisdicción a la fiscalización de las actividades de los servicios públicos que se realicen con cargo a fondos reservados y, por otro, sus miembros tienen derecho a recabar informe de aquellas materias sometidas a la ley de secretos oficiales. Para que el ejercicio de esta supervisión parlamentaria no menoscabe la realización de actividades bajo el principio de reserva, se establece el carácter secreto de sus sesiones, de las que no se publica acta ni diario de sesiones, y se obliga a sus integrantes a no divulgar aquellas informaciones de las que tengan conocimiento (artículo 16 del reglamento del Congreso) al poder incurrir en responsabilidad penal si lo hacen.

Las Cortes Generales disponen de otros siete mecanismos de supervisión parlamentaria: se trata de la Comisiones de Interior, de Defensa y de Economía, cuya

capacidad de control a la comunidad de inteligencia que está limitada a aspectos operacionales y presupuestarios que no hayan sido declarados secretos. La composición de estas comisiones es la ordinaria que tienen las de ambas cámaras y se determina por resolución de sus respectivas presidencias, al comienzo de cada legislatura. Finalmente existe un mecanismo de supervisión adicional, creado en 2016 al amparo de la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional. Se trata de la Comisión Mixta de Seguridad Nacional, que es un órgano integrado por representantes de ambas cámaras.

Por tanto, se puede señalar que ambas cámaras cuentan con instrumentos de supervisión análogos (como son las comisiones de Interior y Defensa) y un espacio compartido (la Comisión Mixta de Seguridad Nacional); sin embargo, también se observa que en el control parlamentario, como el conjunto del sistema político, muestra una descompensación entre los poderes de ambas cámaras, ya que es el Congreso de los Diputados quien ostenta mayores capacidades de fiscalización a través de una comisión específica que extiende su facultad de control al conjunto de actividades de las estructuras de inteligencia, sin una estructura paralela en la cámara alta.

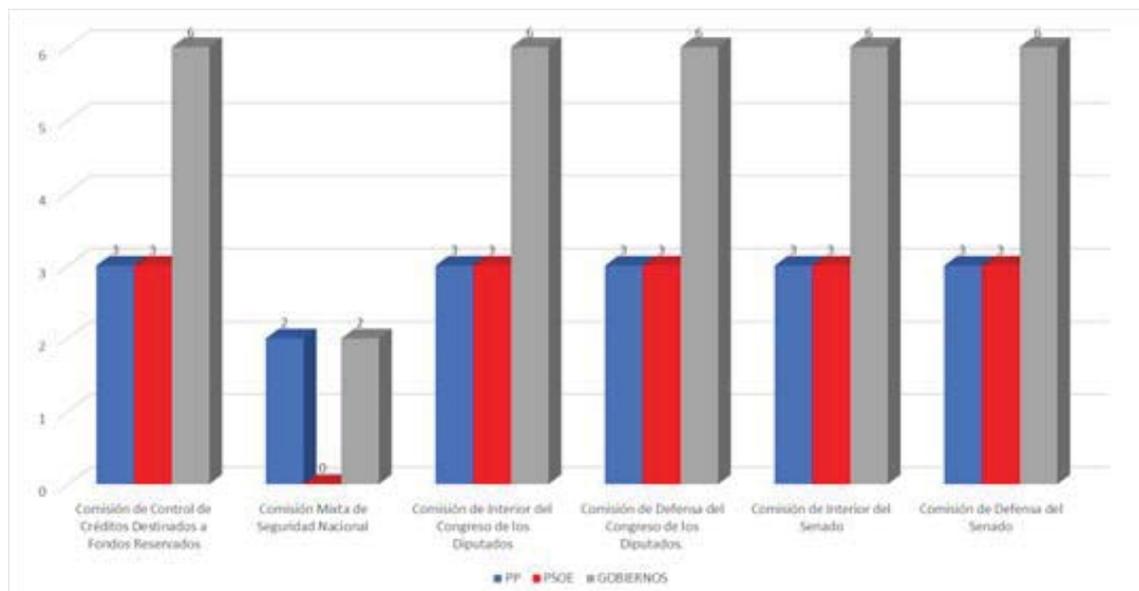


Gráfico 1. Control de la presidencia de las principales comisiones parlamentarias de supervisión (2000-2023). Fuente: elaboración propia a partir de www.congreso.es y www.senado.es

Como se ve en el gráfico 1, desde el año 2000 se han conformado seis Gobiernos: el PSOE ha gobernado en tres ocasiones (2004-2008, 2008-2011 y 2018-2023), mientras el PP ha hecho lo propio, también tres veces (2000-2004, 2011-2015, 2016-2018). Este equilibrio se observa en el control de las presidencias de las principales comisiones específicas de cada cámara que supervisan las estructuras de inteligencia, de manera que cada partido ha controlado tantas veces su presidencia, como las que ha logrado obtener la investidura de la cámara⁸. La excepción a esta pauta se observa en la Comisión Mixta

⁸ No se ha incluido en este análisis la Comisión de Economía, ya que durante varias legislaturas se ha integrado con la de Hacienda o subdividido con otras áreas, dependiendo de la composición del Gobierno.

de Seguridad Nacional, que desde su creación siempre ha sido presidida por parte del Partido Popular, con independencia del color político de la Presidencia del Gobierno.

Este equilibrio muestra una tendencia del partido que lidera el Gabinete a ostentar la presidencia de cada una de estas comisiones y, por tanto, a influir en su agenda de trabajo. No obstante, este equilibrio se ha roto en la Comisión de Defensa del Congreso, presidida por un diputado socialista, en el segundo mandato de Mariano Rajoy (2016-2018), y en la actualidad bajo el Gobierno de coalición PSOE-Unidas Podemos, (2019-2023) liderada por un diputado del Partido Popular.

5.3 El control jurisdiccional de la comunidad de inteligencia

La última de las variables analíticas tiene que ver con la supervisión de las estructuras de inteligencia que realiza el poder judicial. La Constitución española establece, en el artículo 24, que corresponde a los órganos jurisdiccionales la potestad de ejercitar la tutela judicial efectiva con la finalidad de proteger el libre ejercicio de los derechos fundamentales y la sujeción de los poderes públicos, así como del conjunto de la ciudadanía a la norma fundamental y al resto del ordenamiento jurídico.

Los servicios de inteligencia no dejan de ser un órgano de la Administración General del Estado que, bajo la dirección política del Gobierno y con la supervisión parlamentaria de las Cortes Generales, actúan, aunque de una manera ciertamente excepcional, de forma limitada a la protección de la seguridad nacional, la integridad del Estado y de sus instituciones democráticas, pero también acotada a un marco normativo que define sus parámetros de actividad. Por tanto, como toda estructura administrativa del Estado, debe existir una supervisión basada en la protección de los derechos fundamentales y en la garantía de legalidad. Para ello, en los sistemas políticos comparados se han definido dos grandes modelos de control judicial a los que se hacía mención en el apartado teórico. Existen órganos creados *ad hoc* para la supervisión de las estructuras de inteligencia, como sucede en Estados Unidos con la FISC y la FISCR, pero también esta función se puede encomendar a jueces y tribunales que forman parte de la estructura ordinaria del poder judicial, como pasa en Australia o Reino Unido.

Ámbito	Características
Centro Nacional de Inteligencia	<ul style="list-style-type: none"> Magistrado único y dos suplentes Designación por parte del presidente del Tribunal Supremo Autorización de actividades del CNI que afecten al secreto de las comunicaciones o la inviolabilidad del domicilio
Resto de las estructuras de inteligencia	<ul style="list-style-type: none"> Procedimiento común de obtención de información contenido en la ley de enjuiciamiento criminal para entidades de inteligencia interior Canalización a través del Secretario de Estado-director del CNI de las entidades de inteligencia militar

Tabla VI. Sistema de control judicial de la comunidad de inteligencia. Fuente: elaboración propia

Como se aprecia en la tabla VI, en el caso español, la actual configuración de la comunidad de inteligencia ha optado por un modelo de control jurisdiccional de naturaleza híbrida. En primer lugar, es necesario destacar que la Ley 2/2002, de 7

de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia, optó por un modelo de control mixto. De este modo, su disposición adicional única modifica el artículo 125 de la ley orgánica del poder judicial y configura un magistrado *ad hoc* con facultades de supervisión de la actividad del CNI; su designación, de forma similar al sistema norteamericano, recae en el presidente del Consejo General del Poder Judicial (que lo es también del Tribunal Supremo), quien deberá designar a un magistrado único perteneciente a la Sala Segunda (penal) o Tercera (contencioso-administrativa) del Tribunal Supremo. La función de este magistrado será la de autorizar las solicitudes dirigidas por el secretario de Estado-director del CNI para la realización de actividades que afecten al derecho fundamental, al secreto de las comunicaciones o a la inviolabilidad del domicilio, que deberán contener detalle de medidas, duración y personas destinatarias.

El mecanismo de control jurisdiccional previsto para el CNI tiene carácter expansivo hacia las entidades y el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, que actúa a través del secretario de Estado-director del CNI, en cuanto que alta autoridad de inteligencia, dando cuenta de su actividad al poder ejecutivo, pero también solicitando autorización de sus actividades. Sin embargo, este mecanismo no es de aplicación a la amplia mayoría de entidades de inteligencia, vinculadas con la función interior y policial, que se someten para su labor a los procedimientos contemplados en el título III de la ley de enjuiciamiento criminal (LECRim) relativos a la función de policía judicial. Son los órganos de la jurisdicción ordinaria que sean competentes por razón de la materia los que tienen la potestad de autorizar y supervisar las funciones de inteligencia desarrolladas por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y por el conjunto de policías autonómicas y coordinadas por entidades como el CITCO, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad.

6 Discusión de resultados

A partir de la investigación se pueden obtener cuatro grandes consideraciones previas. En primer lugar, se puede señalar que el sistema muestra una tendencia centrípeta que se observa en la configuración de la propia comunidad de inteligencia, que tiene una estructura asimétrica.

En este aspecto, la tabla iv muestra la existencia de trece entidades con funciones de inteligencia en España. Su adscripción es plural, ya que existen organizaciones adscritas a los ministerios de Defensa (CIFAS), Interior (CITCO, Comisaría General de Información, Servicio de Información de la Guardia Civil y Coordinación de Seguridad Penitenciaria), Hacienda (Servicio de Vigilancia Aduanera), Economía (SEPBLAC), vinculadas a Gobiernos autonómicos (unidades de información de las policías vasca, catalana y navarra) e incluso funcionalmente adscritas al poder judicial (Comisaría General de Policía Judicial y UCO de la Guardia Civil). El CNI, vinculado en lo que a funciones respecta a la Presidencia del Gobierno, es una entidad cuya configuración sorprende en el diseño del sistema dado que es una agencia de vocación

concentrada porque su ámbito de actividad en materia de inteligencia abarca todo tipo de criterios sectoriales, geográficos o de especialización que coexiste junto con una pluralidad de entidades especializadas (en inteligencia policial, antiterrorista, de lucha contra el crimen organizado, inteligencia fiscal o penitenciaria) o sectorializadas (CIFAS en inteligencia militar) e incluso alberga en su estructura un organismo como el CCN, especializado en inteligencia de señales.

Esta estructura híbrida y asimétrica permite, por razones de vinculación funcional con la Presidencia del Gobierno (responsable de la dirección política de la Administración General del Estado y la política interior y exterior o de defensa), que el CNI actúe no solo como entidad líder del modelo, sino que incluso pueda ejercer sobre el resto de organizaciones una suerte de fuerza o *vis atractiva* de su actividad dado que, junto con la vinculación funcional, su visión integral de los asuntos de inteligencia (que comprende todo tipo de criterios de especialización, sectorialización y territorialización) puede conllevar que se convierta en una entidad que canalice las principales tareas del sistema de inteligencia español. Esta posición se refuerza con el control judicial, donde —frente al resto de entidades, sometidas al control de la jurisdicción ordinaria— el CNI cuenta con un mecanismo específico de control residenciado en un magistrado específico del Tribunal Supremo, estructurado en la tabla VI, lo que facilita la agilidad de sus funciones.

La segunda de las consideraciones se vincula con un aspecto relevante de los resultados como es que las estructuras de inteligencia reflejan el funcionamiento del sistema político español en dos planos. Por un lado, en relación con la configuración del poder ejecutivo, en España el Gobierno responde a un «modelo canciller», en el cual el presidente goza de una posición privilegiada respecto de sus ministros. Al ser el depositario de la confianza del Congreso de los Diputados, tiene una facultad de control sobre el Gobierno que se observa en su capacidad de nombramiento y destitución discrecional de los integrantes o en su potestad de dirimir conflictos de competencias entre departamentos.

Esta presidencialización se observa en la evolución de los servicios de inteligencia, resumida en la tabla IV, en la configuración del CNI, sustituto del antiguo CESID, cuyo diseño lo desvincula del Ministerio de Defensa, adscribiéndolo de manera orgánica a Presidencia o a Defensa, pero, sobre todo, funcionalmente a la Presidencia del Gobierno de cuyo titular es un órgano de asesoramiento estratégico. La tendencia también se puede observar en la definición de los órganos de gobernanza de la comunidad de inteligencia, donde el Departamento de Seguridad Nacional y el Consejo de Seguridad Nacional se vinculan a la figura del presidente del Gobierno.

La relación entre sistema político y comunidad de inteligencia también se predica respecto de los instrumentos de control parlamentario. Como se ha definido en la presentación de resultados, España tiene un sistema bicameral imperfecto donde hay una clara preponderancia de la cámara baja que tiene un papel clave, y exclusivo, en la conformación del Gabinete a través de la investidura del presidente del Gobierno, así como en el mantenimiento de la confianza al ejecutivo. Esta posición se refleja en los instrumentos de control parlamentario porque, si bien es cierto que en el Congreso

de los Diputados y el Senado existen comisiones idénticas de interior y defensa —e incluso una comisión mixta de seguridad nacional, como se ve en la tabla v—, lo cierto es que su capacidad de fiscalización está limitada a aspectos operacionales y presupuestarios que no se encuentren bajo clasificación reservada. Solo el Congreso, a través de la Comisión de Secretos Oficiales, cuenta con capacidades plenas de control sobre las actividades de inteligencia.

	VII	VIII	IX	X	XII	XIV
Comisión de Control de Créditos Destinados a Fondos Reservados	PP	PSOE	PSOE	PP	PP	PSOE
Comisión Mixta de Seguridad Nacional					PP	PP
Comisión de Interior del Congreso de los Diputados	PP	PSOE	PSOE	PP	PP	PSOE
Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados	PP	PSOE	PSOE	PP	PSOE	PP
Comisión de Interior del Senado	PP	PSOE	PSOE	PP	PP	PSOE
Comisión de Defensa del Senado	PP	PSOE	PSOE	PP	PP	PSOE
Presidencia del Gobierno	PP	PSOE	PSOE	PP	PP/PSOE	PSOE
Gobierno	PP, mayoría absoluta	PSOE (acuerdos ERC-PNV-IU)	PSOE (acuerdos PNV, IU)	PP, mayoría absoluta	2016-2018 PP (acuerdo con Ciudadanos) 2018-2019 PSOE (acuerdo Unidas Podemos, PNV y ERC)	PSOE (coalición con Unidas Podemos)

Tabla VII. Color político de la Presidencia del Gobierno y de las presidencias de las principales comisiones parlamentarias con competencia en fiscalización de entidades de la comunidad de inteligencia (por partido y legislatura). Fuente: elaboración propia

Además, es necesario señalar que en la práctica de funcionamiento de estos órganos de supervisión parlamentario se ha dado una doble dinámica, expresada en el gráfico 1, tendente a que el partido que controla la Presidencia del Gobierno sea también quien controla la presidencia de la mayoría de comisiones parlamentarias de fiscalización de los servicios de inteligencia, ya que son puestos que no se otorgan a partidos con los que se dan coaliciones de gobierno o acuerdos de legislatura y que, en caso de cederse a otro partido, sea al principal partido de la oposición, como hizo el PP en la XII legislatura al ceder a los socialistas la presidencia de la Comisión de Defensa del Congreso o como ha venido haciendo a la inversa el PSOE con las presidencias de la Comisión Mixta de Seguridad Nacional y de la Comisión de Defensa del Senado, en este último caso durante la XIV legislatura.

7 Conclusiones

Los hallazgos permiten plantear tres conclusiones finales. En primer lugar, en relación con la pregunta de investigación, el consistente en averiguar cómo se controla la actividad de la comunidad de inteligencia española por parte de las instituciones democráticas; se puede señalar que la investigación muestra que las estructuras de inteligencia son un fiel reflejo del sistema político español.

Este paralelismo se observa en dos puntos clave. Por un lado, en las funciones de dirección política donde claramente se da una presidencialización del sistema, no solo a través de la configuración del Centro Nacional de Inteligencia como un ente rector del modelo que depende en lo que a funciones se refiere de la Presidencia del Gobierno, sino sobre todo porque, si bien el esquema de inteligencia mantiene una configuración de comunidad integrada por trece organizaciones, su gobernanza canalizada a través del DSN y del CSN también tiende a reforzar los poderes del centro presidencial sobre el conjunto de estructuras que conforman la comunidad de inteligencia en España.

Este aspecto también se aprecia en el control parlamentario, donde el bicameralismo imperfecto que define el sistema político español tiene su reflejo en la supervisión de las estructuras de inteligencia dado que, aunque existen órganos análogos en ambas cámaras, como se ve en las tablas V y VII, lo cierto es que el Congreso de los Diputados, también en este ámbito, tiene una posición de privilegio, ya que es el único órgano de las Cortes Generales que cuenta con una comisión (la conocida como de Secretos Oficiales) que supervisa el conjunto de la actividad de los servicios secretos.

La segunda de las conclusiones alcanzadas, derivada de la primera, tiene que ver con que el paralelismo que se observa entre sistema político y estructuras de inteligencia ofrece una pregunta de investigación de gran relevancia consistente en averiguar en qué grado el funcionamiento de este tipo de comunidades se encuentra vinculado con la configuración del sistema político a través del estudio de tres variables: dirección política, gobernanza y control parlamentario. En este aspecto se puede abrir una futura línea de investigación que no solo se centre en los aspectos formales de los mecanismos de control, inherentes a la naturaleza democrática de los sistemas políticos, sino que profundice en su vinculación con aspectos de rendimiento y de diseño de los procesos de toma de decisiones que, sin duda, ofrecen una visión más amplia del rol que pueden jugar las estructuras de inteligencia en las democracias contemporáneas.

Para finalizar, se puede señalar que la investigación ofrece, ante esta oportunidad de futuros estudios, una metodología que combina la reflexión teórica sobre los servicios de inteligencia, con aspectos clave centrados en la configuración de los instrumentos de control e incluso de su rendimiento político que pueden ser exportables a otros estudios de caso.

Bibliografía

- Alcantud, J. A. G. (2005). El enigma del secreto: espionaje político. *Historia, Antropología y Fuentes Orales*. 34(2), pp. 5-28.
- Alfonso Rodríguez, A. J. (2023). Gobernanza democrática y rendición de cuentas: control de las actividades de inteligencia (ODS 16.6) [en línea]. *Revista de Derecho de la UNED*. 31, pp. 55-111. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rduned.31.2023.37948>
- Aragón, M. (1994). Información parlamentaria y función de control. En: Aragón, M. et al. (eds.). *Instrumentos de Información de las Cámaras Parlamentarias*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bobbio, N. (1991). *Il Futuro della Democrazia*. Einaudi Editore.
- Colonieu, V. (1888): *L'Espionage au point de vue du droit international & du droit penal français*. Rosseau.
- Cuocolo, F. (1983): *Instituzioni di Diritto Pubblico*. Giufre.
- Díaz Fernández, A. M. (2005). *Los Servicios de Inteligencia Españoles*. Alianza Editorial.
- Díaz Matey, G. (2016). El papel de la inteligencia en la lucha contra el terrorismo salafista y yihadista. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 116, pp. 207-228.
- Dupuy, T. N. (1990). *La Comprensión de la guerra. Historia y Teoría del Combate*. Ediciones Ejército.
- Fernández Sarasola, I. (2000). El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 20(60), pp. 89-114.
- Ferratto, A. I. (2014). Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos para el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Seguridad*. 15, pp. 55-70.
- Kriele, M. (1980): *Introducción a la Teoría del Estado*. Desalma.
- Kovacic, V. (2012): Understanding the role of geographic data and processes in geospatial intelligence. *Specialna Technika*. 4.
- López Guerra, L. (1988). Funciones del Gobierno y Dirección Política. *Documentación Administrativa*. 215, pp. 15-40.
- Moreno Tejada, S. (2022). La Dirección General de Seguridad durante el Franquismo. Un instrumento para la represión política. *Ius Fugit: Revista Interdisciplinar de Estudios Histórico-Jurídicos*. 25, pp. 71-102.
- Montero Gibert, J. R. y García Morillo, J. (1984): *El Control Parlamentario*. Tecnos.
- Navarro, D. (2007). *Derrotado pero no sorprendido. Reflexiones sobre la información secreta en tiempos de guerra*. Plaza y Valdés.

- Paniagua Soto, J. L. (2015). Los estudios sobre el parlamento y el control parlamentario: una aproximación desde la Ciencia Política. En: Tudela, J. (ed.). *Los Parlamentos Autonómicos en Tiempos de Crisis*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Pérez Cipitria, A. J. (2022). Pensamiento estratégico del espionaje y contraespionaje en la Guerra Civil Española (1936-1939). Actividades del SIEP y el SIPM. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*. 7(2), pp. 69-85.
- Porras, J. M. (1998). Función de dirección política y potestad reglamentaria del presidente del Gobierno de acuerdo con la Ley 50/1997. *Revista de Administración Pública*. 146, pp. 337-356.
- Preston, P. (2013). *El Holocausto Español. Odio y exterminio en la Guerra Civil y después*. Debolsillo.
- Rodríguez Velasco, H. (2016). El espionaje militar republicano durante la Guerra Civil Española [en línea]. *La Voce del Silenzio*. 28(4), pp. 1-25. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/diacronie.4686>.
- Ruffia, P. B. di. (1965). *Derecho Constitucional*. Tecnos.
- Ruiz Miguel, C. (2005). El CESID: Historia de un intento de modernización de los servicios de inteligencia. *Arbor CLXXX*. 709, pp. 121-150.
- Sansó-Rubert, D. (2006). El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. *UNISCI Discussion Papers*. 12, pp. 203-227.
- . (2019). Los servicios de inteligencia como objeto extraño de regulación constitucional [en línea]. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. 5(2), pp. 127-138. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.18847/1.10.8>
- Seseña Santos, L. (2007). Los grupos parlamentarios y la función de control. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. 1, pp. 301-334.
- Thomas, H. (1976). *La Guerra Civil Española*. Círculo de Lectores.
- Troy, T. (2008). The “correct” definition of intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, pp. 433-454.
- Ugate, J. M. (2012). El ámbito normativo de la inteligencia interior en América Latina. *Varia Historia*. 47(28), pp. 121-162.
- Uribe Taborda, A. E. y Mesa Palacio, L. J. (2020). La inteligencia militar como actor fundamental en el afianzamiento de los escenarios de paz [en línea]. *Revista Ciencia y Poder Aereo*. 15(1), pp. 87-107. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.656>
- Vergottini, G. (1973). *Lo ‘Shadow Cabinet’. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell’opposizione nel regime parlamentare britannico*. Guiffré.

- Villalonga, R. (2005). El CNI: al servicio de España y de los ciudadanos [en línea]. *Arbor*. 180(709), pp. 153-181. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/arbor.2005.i709.501>
- Villar Cirujano, E. (2015). *Espías entre el Franquismo y la Democracia: Los informes confidenciales del Servicio Central de Documentación entre 1974 y 1977*. Universidad Complutense de Madrid.
- Wheaton, K. J. y Beerbower, M. T. (2006). Towards a new definition of intelligence. *Stanford Law and Policy Review*. 17, pp. 319-330.
- Whitaker, R. (1999). *El Fin de la Privacidad*. Paidós.
- Zorzo, F. J. (2005). Historia de los servicios de inteligencia: el periodo predemocrático. *Arbor CLXXX*. 709, pp. 75-98.

Artículo recibido: 10 de octubre de 2024

Artículo aceptado: 21 de enero de 2025
