

**INTELIGENCIA Y SEGURIDAD COMO OBJETO
CONSTITUCIONAL: EL CNI Y LA COMUNIDAD DE
INTELIGENCIA ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA
SOCIEDAD DEL RIESGO**

Juan Francisco Sánchez Barrilao

Prólogo: Enrique Guillén López

Preprint: Juan Francisco Sánchez Barrilao, Inteligencia y seguridad como objeto constitucional: el CNI y la comunidad de inteligencia ante los nuevos retos de la sociedad del riesgo, Colección: Estudios Constitucionales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019, 495 pp. ISBN 978-84-259-1805-6

Nuevamente para Clemen,

Juan, Teo y Mario.

“La humanidad nunca pasó por una coyuntura tan favorable como ahora, pero ¡encuéntrenme una persona que sea feliz! ¡Encuéntrenme una clase social que esté satisfecha o una nación que no se sienta amenazada! En medio de todos los regalos de la naturaleza, de las riquezas de Creso –espirituales y materiales- de tantos estados, se apodera cada vez más de nosotros cierto sentimiento de inseguridad, angustioso e incómodo”.

Karel ČAPEK, *La guerra de las salamandras*, 1936*.

* Anna Falbrov (trad.), *Libros del Zorro Rojo*, Barcelona, 2018, p. 267.

INDICE:

SIGLAS UTILIZADAS.....	x
PRÓLOGO.....	XX
INTRODUCCIÓN: SOBRE LA INTELIGENCIA Y LA SEGURIDAD COMO OBJETO CONSTITUCIONAL	1

Parte I: Riesgo, seguridad, inteligencia y Derecho constitucional

Cap. I.- RIESGO, TECNOLOGÍA Y GLOBALIZACIÓN; SEGURIDAD, PREVENCIÓN E INTELIGENCIA.....	9
I.A.- Riesgo, tecnología y globalización.....	9
I.B.- Comunidad y seguridad	31
I.C.- Prevención e inteligencia.....	22
Cap. II.- EL DERECHO CONSTITUCIONAL HOY.....	31
II.A.- Sobre un Derecho constitucional más allá de la Constitución normativa-estatal.....	35
II.B.- Contingencia e incertidumbre en el Derecho público.....	40
II.C.- Derecho constitucional, Estado regulador y subsidiariedad horizontal.....	43
II.D.- Viejos y nuevos conflictos en el Derecho constitucional	48
II.E.- Excepcionalidad y normalidad en el actual Derecho constitucional.....	54
II.F.- Anomia y <i>soft law</i> ante el Derecho público	60

Parte II: Organización de la inteligencia

Cap. III.- EL CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA.....	69
III.A.- Naturaleza del CNI.....	70
III.B.- Estructura y dirección del CNI.....	75
III.C.- El Centro Criptológico Nacional.....	78
III.D.- Objetivos, funciones y actuación del CNI.....	79

Cap. IV.- COMUNIDAD DE INTELIGENCIA Y CULTURA DE INTELIGENCIA.....	87
IV.A.- Comunidad de inteligencia.....	89
IV.A.1.- Inteligencia militar.....	89
IV.A.2.- Inteligencia policial (I. Estatal).....	93
IV.A.3.- Inteligencia policial (II. Autonómica).....	96
IV.A.4.- Inteligencia en otros ámbitos relativos a una seguridad integral.....	100
IV.A.5.- Inteligencia a nivel internacional y europeo.....	106
IV.B.- Cultura de inteligencia, y participación ciudadana y entidades privadas en inteligencia.....	113
Cap. V.- EL RETO DE UNA INTELIGENCIA INTEGRAL: COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN EN INTELIGENCIA.....	123
V.A.- La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia y otras relaciones del CNI en colaboración, cooperación y coordinación en inteligencia.....	125
V.B.- Otros órganos en colaboración, cooperación y coordinación en inteligencia.....	135
V.C.- Aproximación crítica al respecto de la institucionalización de la colaboración en inteligencia.....	149

Parte III: Actividad de inteligencia

Cap. VI.- INTELIGENCIA, SEGURIDAD NACIONAL Y ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD.....	153
VI.A.- Seguridad Nacional.....	155
VI.B.- Estrategia Española de Seguridad de 2011 y Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea de 2010 y Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016.....	162
VI.C.- Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (continuismo e innovación).....	170
VI.D.- Otros factores de riesgo para el sistema constitucional y la seguridad.....	174
Cap. VII.- TERRORISMO, CRIMEN ORGANIZADO E INTELIGENCIA.....	179
VII. A.- Terrorismo e inteligencia.....	186
VII. B.- Crimen organizado e inteligencia.....	205

Cap. VIII.- “OTROS” ÁMBITOS DE ESPECIAL INTERÉS PARA LA INTELIGENCIA EN LA SOCIEDAD DEL RIESGO: PROTECCIÓN CIVIL E INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS, SISTEMA ECONÓMICO Y CIBERSEGURIDAD.....	215
VIII.A.- Protección civil, infraestructuras críticas en ámbitos de especial riesgo e inteligencia.....	218
VIII.B.- Inteligencia económica y financiera.....	228
VIII.C.- Internet: seguridad y ciberinteligencia	243
VIII.C.1.- Ciberinteligencia e información.....	xxx
VIII.C.2.- Ciberinteligencia y ciberintervención.....	xxx
VIII.C.3.- Ciberinteligencia y ciberseguridad.....	xxx
VIII.C.4.- Internet, dependencia tecnológica y comunidad de ciberinteligencia.....	xxx
Cap. IX.- INMIGRACIÓN, DESAFECCIÓN CONSTITUCIONAL E INTELIGENCIA: ÁMBITOS CRÍTICOS EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.....	287
IX.A.- Flujos migratorios irregulares e inteligencia.....	293
IX.B.- La desafección constitucional como objeto de inteligencia.....	307
 Parte IV: Control de la inteligencia	
Cap. X.- INTELIGENCIA, SECRETO Y DEMOCRACIA.....	327
X.A.- Inteligencia y secreto.....	330
X.B.- Inteligencia, CNI y control político.....	344
X.B.1.- Control gubernamental.....	344
X.B.2.- Control parlamentario.....	346
X.C.- Inteligencia, transparencia, libertad de informar y creación científica.....	376
Cap. XI.- INTELIGENCIA Y CONTROL JURÍDICO.....	xxx
XI.A.- Inteligencia, secreto y control jurisdiccional.....	xxx
XI.B.- CNI, inteligencia y control judicial previo.....	xxx
 CONSIDERACIONES FINALES EN TORNO A LA INTELIGENCIA EN ESPAÑA: CUATRO CONCLUSIONES Y UN EPÍLOGO	
	391

Primera conclusión: una inteligencia integral, pero cada vez más amplia y compleja.....	xxx
Segunda conclusión: a más expansión del secreto, mayor déficit de control sobre la inteligencia.....	xxx
Tercera conclusión: la necesidad de un nuevo régimen jurídico sobre la inteligencia.....	xxx
Cuarta conclusión: hacia una seguridad e inteligencia integrada en Europa.....	xxx
Epílogo: inteligencia, corrupción y Democracia.....	xxx
BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	405

SIGLAS UTILIZADAS

(En materia de seguridad e inteligencia)

CCN:	Centro Criptológico Nacional
CESID:	Centro Superior de Información de la Defensa
CICO:	Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado
CIFAS:	Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas
CIREFI:	Centro de Información, Reflexión e Intercambio en Materia de Cruce de Fronteras e Inmigración
CITCO:	Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado
CMUE:	Comité Militar de la Unión Europea
CNCA:	Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista
CNI:	Centro Nacional de Inteligencia
CNPIC:	Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad
CPS:	Comité Político y de Seguridad
CSIRT:	Equipo de respuesta a incidentes de seguridad informática de referencia
CSN:	Consejo de Seguridad Nacional
Director del CNI:	Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia
DSN:	Departamento de Seguridad Nacional
EES_2011:	Estrategia Española de Seguridad de 2011
EMUE:	Estado Mayor de la Unión Europea
ENC_2019:	Estrategia Nacional de Ciberseguridad de 2019
ENCODG_2019:	Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave de 2019
ENISA:	Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información
ENPC_2019:	Estrategia Nacional de Protección Civil de 2019

ENT_2019:	Estrategia Nacional contra el Terrorismo de 2019
ESN_2013:	Estrategia de Seguridad Nacional de 2013
ESN_2017:	Estrategia de Seguridad Nacional de 2017
ESPDEF-CERT:	Mando Conjunto de Ciberdefensa del Ministerio de Defensa
EUROPOL:	Oficina Europea de Policía
EUROSUR:	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras
FRONTEX:	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
IESUE:	Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea
INCIBE-CERT:	Instituto Nacional de Ciberseguridad
INTCEN:	Centro de Análisis de Inteligencia
INTERPOL:	Organización Internacional de Policía Criminal
OLAF:	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
ONIP:	Oficina Nacional de Información sobre Pasajeros
ONS:	Oficina Nacional de Seguridad
OTAN:	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PIU:	Unidad de Información sobre Pasajeros
PNR:	Registro de Nombres de los Pasajeros
SATCEN:	Centro de Satélites de la Unión Europea
SICOA:	Sistema de Coordinación de Operaciones Antiterroristas
SIS II:	Sistema de Información de Schengen

PRÓLOGO

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

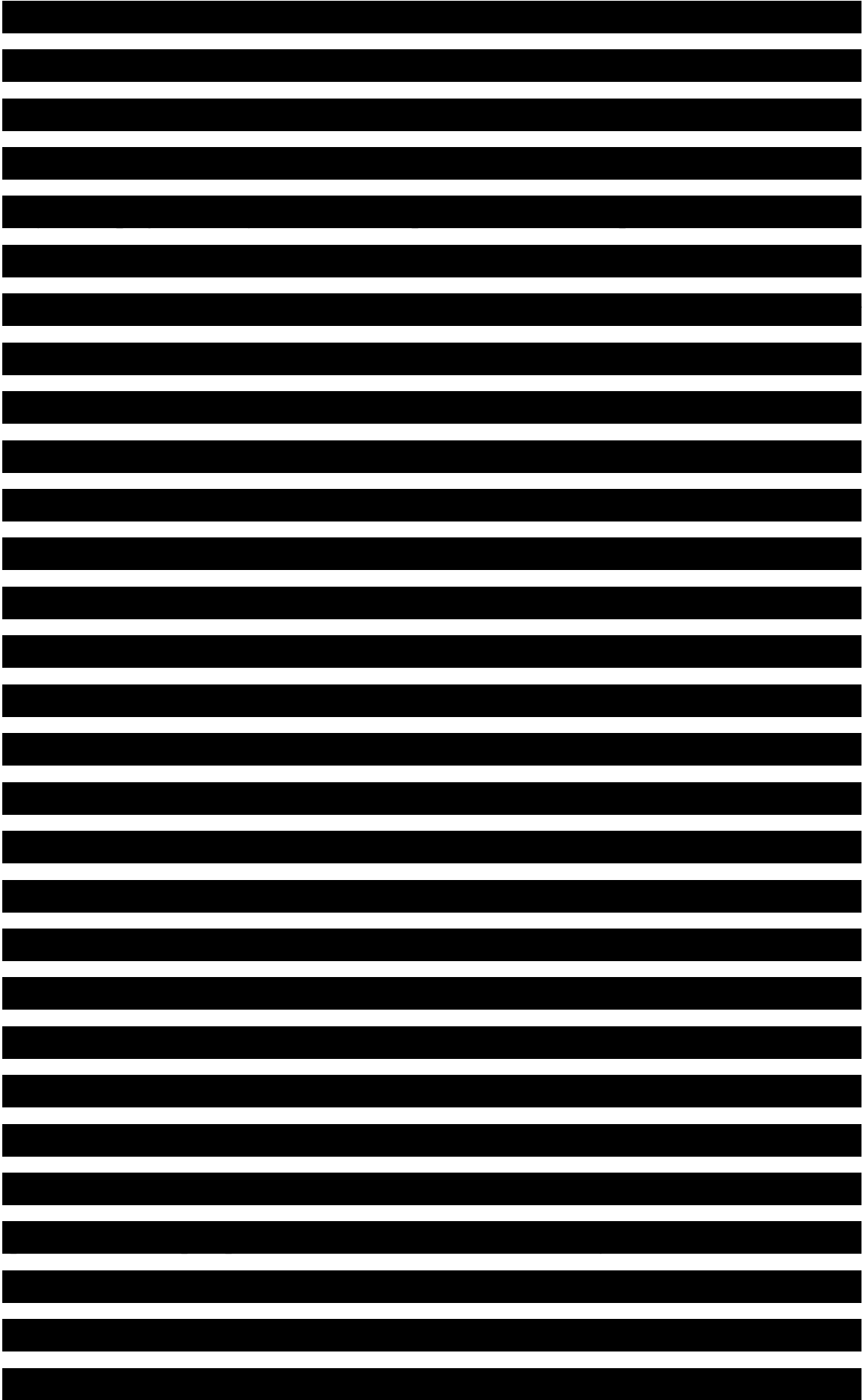
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

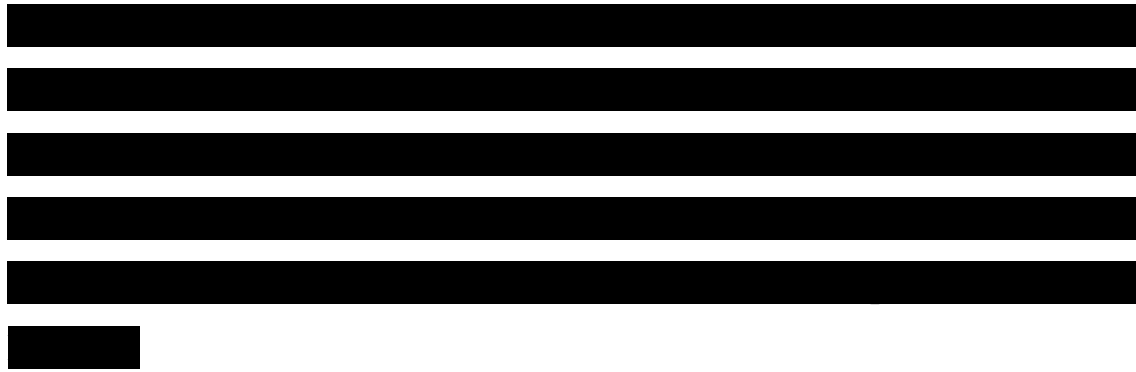
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Escriba su texto aquí



Enrique Guillén López

Junio de 2019.

¹ Ulrich BECK, *La sociedad del riesgo (Hacia una nueva modernidad)*, Jorge Navarro *et al.* (trad.), Paidós, Barcelona, 1998, p. 287.

INTRODUCCIÓN: SOBRE LA INTELIGENCIA Y LA SEGURIDAD COMO OBJETO CONSTITUCIONAL

Este trabajo tiene origen en una contribución que hice durante 2010 al hilo del proyecto de investigación conjunto UGR-MADOC “Funciones de las Fuerzas Armadas en el interior. Versatilidad y apertura en el contexto de las nuevas necesidades de la sociedad española” (2ª Fase: “Inserción de las Fuerzas Armadas en un sistema integral de intervención: Terrorismo, Inmigración ilegal, Crimen organizado, Protección en el ámbito civil”), dirigido por Francisco Balaguer Callejón (en su vertiente universitaria y jurídico-constitucional), y con el título: “Prevención e inteligencia: Centro Nacional de Inteligencia y comunidad de inteligencia ante el terrorismo, la criminalidad organizada y la inmigración ilegal. La protección civil”¹. Una síntesis de este trabajo vería la luz al tiempo como “Prevención e inteligencia: Centro Nacional de Inteligencia y comunidad de inteligencia ante el terrorismo, la criminalidad organizada y la inmigración ilegal”², además de servir de base de un segundo, si bien más limitado en su objeto: “Inteligencia e inmigración: informes del CNI sobre

¹ Un paso del tiempo, por cierto, que me ha permitido advertir los cambios que, de manera concreta pero significativa, se han producido a lo largo de estos años en la conformación de la comunidad de inteligencia en España; y ello no sólo en relación con la configuración abstracta de la inteligencia, sino al respecto del diseño y posición de diversas manifestaciones institucionales y organizativas de la misma al hilo de los diversos cambios de Gobierno acontecidos; no obstante, y salvo para cuestiones concretas, se ha dejado a un lado la perspectiva diacrónica a fin de aligerar el texto (por sí, suficientemente complejo). En tal sentido señalo el momento en el que concluyo estas páginas, a comienzos de junio de 2019, pues el desarrollo último de este trabajo ha coincidido no sólo con un intenso cambio de gobierno (entre otros, Reales Decretos 354/2018, de 1 de junio, 355/2018, de 6 de junio, y 357/2018, también de 6 de junio) que, como es ordinario, ha venido a modificar la estructura y organización de la Administración estatal, sino con otras relevantes novedades legislativas (p.e., la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre), jurisprudenciales (al hilo de la anterior, la Sentencia del Tribunal Constitucional 74/2019, de 22 de mayo) y políticas en materia de seguridad (las nuevas Estrategias Nacionales de Ciberseguridad, contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave, de Protección Civil, y contra el Terrorismo, todas en 2019).

² Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Prevención e inteligencia: Centro Nacional de Inteligencia y comunidad de inteligencia ante el terrorismo, la criminalidad organizada y la inmigración ilegal”, *Ejército: de tierra español*, núm. 846, 2011, pp. 57-61.

integración social de solicitantes de nacionalidad española por residencia”³. Dicho proyecto e investigación tuvieron a su vez origen en las nuevas necesidades de seguridad y defensa surgidas tras los ataques terroristas de Al Qaeda en Estados Unidos (el 11-S, de 2001), como en España (el 11-M, de 2004) y en Gran Bretaña (el 7-J, de 2005), y en los que la gestión de inteligencia y prevención resultó, como poco, deficitaria, dando lugar a un nuevo entendimiento de la misma en tanto que más compartida y cooperativa, y viniendo también a terminar el proceso de ruptura con el anterior modelo de inteligencia secreta desarrollado durante la *guerra fría*⁴. Y todo ello, a la par, en un intenso contexto de debate constitucional en torno a la libertad y a cómo garantizar más y mejor la seguridad quebrada por dichos ataques, pasándose a presentar ambas a modo de balanza en equilibrio imperfecto⁵.

³ Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Inteligencia e inmigración: informes del CNI sobre integración social de solicitantes de nacionalidad española por residencia”, en AA.VV. *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, Universidad de Granada / Instituto de Migraciones, Granada, 2011, pp. 1691-1698.

⁴ Sobre la evolución de la inteligencia en tal sentido, *vid.*, p.e., Juan Bautista SÁNCHEZ GAMBOA, “Ideas fundamentales sobre inteligencia”, en AA.VV. *Inteligencia. Un enfoque integral*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2016, pp. 13 y ss.

⁵ Muestra de tal debate en Estados Unidos tras el 11-S, y entre otros: Ronald DWORKIN, “The Threat to Patriotism”, *The New York Review of Books*, vol. 49, núm. 3, 2002, en <https://www.nybooks.com/articles/2002/02/28/the-threat-to-patriotism/> (01/09/2018); Bruce ACKERMAN, “The Emergency Constitution”, *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 5, 2004, pp. 1029 y ss.; Laurance H. TRIBE y Patrick O. GUDRIDGE, “The Anti-Emergency Constitution”, *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 8, 2004, pp. 1801 y ss.; y David COLE, “The Priority of Morality: The Emergency Constitution’s Blind Spot”, *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 8, 2004, pp. 1753 y ss. También de interés, en Derecho comparado, *vid.*: Luciano PAREJO ALFONSO, “Reflexiones sobre la libertad, la seguridad y el Derecho”, *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, núm. 21, 2003, pp. 5 y ss.; Wolfgang HOFFMANN-RIEM, “Libertad y seguridad en la estela de los atentados terroristas”, Antonio López Pina (trad.), *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 12-13, 2003, pp. 471 y ss.; Ramón PUNSET BLANCO, “Seguridad, libertad, Constitución”, *Cuadernos de Alzate: Revista Vasca de la Cultura y las Ideas*, núm. 30, 2004, pp. 107 y ss.; Giuseppe DE VERGOTTINI, “La difícil convivencia entre libertad y seguridad. Respuesta de las democracias al terrorismo”, Pedro J. Tenorio Sánchez (trad.), *Revista de Derecho Político*, núm. 61, 2004, pp. 11 y ss.; o David FELDMAN, “United Kingdom. House of Lords on Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 in A. and others v. Secretary of State for the Home Department and X and another v. Secretary of State for the Home Department, Decision of 16 December 2004. Terrorism, Human Rights and their Constitutional Implications”, *European Constitutional Law Review*, núm. 1, 2005, pp. 531 y ss. Y al hilo ahora, y especialmente, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación a las medidas adoptadas contra el terrorismo asimismo tras el 11-S, Milena COSTAS TRASCASAS, “Seguridad nacional y derechos humanos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en materia de

Años después, y a la sombra del nuevo terrorismo que ha supuesto el ISIS⁶, en particular con sus ataques en Europa (las bombas de París de 13 de noviembre de 2015, las de Bruselas de 22 de marzo de 2016 o las de Manchester de 22 de mayo de 2017; o los atropellos masivos de Niza el 14 de julio de 2016, de Berlín el 19 de diciembre de 2016, de Londres el 22 de marzo y el 3 de junio de 2017, de Estocolmo el 7 de abril de 2017, o de Barcelona el 17 de agosto de 2017, etc.)⁷, además de la crisis migratoria originada asimismo en la Unión Europea con ocasión de la guerra llevada a cabo por el Estado Islámico en el Oriente Medio⁸, es que vuelva a resurgir en Europa el referido debate constitucional entre seguridad y libertad⁹, del que es expresión precisamente el actual Proyecto de Investigación estatal “Los Derechos fundamentales ante las crisis económicas y de seguridad en un marco constitucional fragmentado” (DER2016-77924P), en el que

terrorismo internacional: ¿hacia un nuevo equilibrio?”, en AA.VV. *Terrorismo y legalidad internacional*, Madrid, Dykinson, 2012, pp. 187 y ss.

⁶ Como nueva oleada terrorista, *vid.* Emilio SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, “¿Nos encontramos ante la quinta oleada del terrorismo internacional?”, *Boletín IEEE (Documento Análisis)*, núm. 2, 2016, pp. 40 y ss., en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA02-2016_Oleada_Terrorismo_Internacional_ESRD.pdf (03/10/2018).

⁷ De interés, Janiel David MELAMED VISBAL, “Europa ante la amenaza del radicalismo religioso del Estado Islámico”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 11, núm. 1, 2016, pp. 63 y ss.

⁸ Así Paul COLLIER, “Europa y los refugiados. Una tragedia rayana en la farsa”, Alejandro Pradera (trad.), en AA.VV. *La crisis de Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 2018, pp. 331 y ss.

⁹ P.e., y al respecto ahora de Francia: Olivier DUHAMEL, “Guest editorial: Terrorism and Constitutional Amendment in France”, *European Constitutional Law Review*, núm. 12, 2016, pp. 1 y ss.; Dolores AMAT, “L’urgence politique, la nouvelle utopie sécuritaire et les menaces à la liberté et à la pensée”, *Eutopías: Revista de Interculturalidad, Comunicación y Estudios Europeos*, núm. 12, 2016, pp. 93 y ss.; y Carolina CERDÁ GUZMÁN, “Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 27, 2017, en https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/02_CERDA.htm (10/09/2018). También de interés, y desde una perspectiva crítica al respecto de los derechos y las libertades, Rosario SERRA CRISTÓBAL: “Los derechos fundamentales en la encrucijada de la lucha contra el terrorismo yihadista. Lo que el constitucionalismo y el Derecho de la Unión Europea pueden ofrecer en común”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, pp. 487 y ss.; y más recientemente, “El desafío constitucional del terrorismo. En busca de la seguridad, pero preservando las premisas del Estado Democrático de Derecho”, ponencia, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/02/PONENCIA-ROSARIO-SERRA3130.pdf> (05/05/2019).

participo y del que es investigador principal mi compañero de Departamento Enrique Guillén López¹⁰. Es en este Proyecto que, precisamente, venga a integrarse ahora este trabajo de Derecho constitucional sobre la organización y la labor de inteligencia en relación con las nuevas necesidades que en torno a la seguridad se reclaman en la actualidad¹¹; y ello, además, teniéndose en cuenta no sólo las referidas al terrorismo internacional, sino a la sombra del actual contexto global, económico y tecnológico-digital, los nuevos riesgos que a su amparo surgen, y con relación esencialmente a la Ley 11/2002 reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, de 6 de mayo, a la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, de 17 de noviembre, y la ulterior Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, de 28 de septiembre, junto con la vigente Estrategia de Seguridad Nacional, de 30 de noviembre de 2017; pero también, claro, al respecto de la todavía vigente Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, dada la estrecha conexión existente entre el secreto y la actividad de inteligencia, como en relación con su control.

Es así que este trabajo tenga por objeto la prevención y la inteligencia (fundamentalmente estratégica) al respecto de la actual sociedad del riesgo y su afectación a la seguridad desde el marco

¹⁰ Al que agradezco enormemente no sólo la generosa elaboración del muy inteligente, sugerente e impagable prólogo que ha preparado para estas páginas (además de las muchas horas pasadas discutiéndolas en el despacho, ante un café o por teléfono), sino todos los años de amistad y compañerismo que venimos compartiendo en el seno del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada (mezclando lo personal con lo laboral, el descanso con la reflexión, y la seriedad académica e institucional con el humor más absurdo). También quisiera referirme a Augusto Aguilar Calahorra, Antonio Pérez Miras y Miguel Arjona Sánchez (asimismo miembros de este Departamento), por sus comentarios a diversas cuestiones tratadas en este trabajo (y al hilo de más café), y, cómo no, a Miguel Azpitarte Sánchez (también colega y amigo), por su siempre crítica constructiva a la hora de discutir borradores (pero ya sin café...). Y para terminar, claro, el reconocimiento a Francisco Balaguer Callejón por su constante apoyo y confianza en las empresas que acometo, como mi más sincero agradecimiento al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales por publicar este texto (volviendo a sentirme parte del mismo) y a sus evaluadores por sus informes (y oportunas sugerencias).

¹¹ Por cierto, sobre la creciente relevancia del estudio constitucional de la seguridad y la inteligencia en España, *vid.* el muy reciente *Congreso XVII Seguridad y libertad en el sistema democrático (Santiago de Compostela, 4 y 5 de abril de 2019)*, Asociación de Constitucionalistas de España, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/> (03/05/2019).

constitucional y sus transformaciones, en general, para concretar luego en el terrorismo y la criminalidad organizada, además de en relación con la protección civil, las infraestructuras críticas, la estabilidad económica y financiera, la ciberseguridad, la inmigración ilegal y la desafección constitucional¹²; y esto, con especial consideración al Centro Nacional de Inteligencia (CNI), en cuanto que principal manifestación en la organización y de la actividad de inteligencia en España, y en relación con la entera comunidad de inteligencia que se desarrolla e institucionaliza al respecto de dichas materias. El propósito del trabajo es así advertir cómo repercutan los cambios que suponen la globalización y la tecnología en la inteligencia y en la seguridad al respecto de su conformación constitucional hoy y, en su caso, señalar sus debilidades sistémicas en especial al hilo de su control político y jurídico; no en vano, el desarrollo expansivo que de la inteligencia y la seguridad se ha producido (y según se venga a mostrar) no ha venido acompañado de un paralelo progreso y perfeccionamiento constitucional al respecto, generándose de esta forma, si no una quiebra del sistema normativo que regula la inteligencia, sí que, desde luego, un salto intelectual de compleja reconducción mediante la mera reinterpretación constitucional. *Es de este modo que cuando proponemos la inteligencia y la seguridad como objeto constitucional no lo hagamos desde un concepto o materia constitucional de inteligencia, pues como tales no se prevén en nuestra Constitución (otra cosa, claro, es la seguridad, expresamente constitucionalizada), sino con relación a las debilidades y potencialidades*

¹² Con todo, ciertamente, quedan fuera de este trabajo diversos campos objeto hoy de la seguridad, como es la seguridad energética (y la labor de inteligencia a desarrollar al respecto); y es que, a la hora de delimitar el alcance de este trabajo de investigación, la perspectiva constitucional del mismo me ha llevado a centrarme en aquellos campos en seguridad e inteligencia que mayor relevancia e interés constitucional alcanzan. Por otra parte tampoco tales campos se tratan de manera agotadora; en tal sentido, en la bibliografía que vengo a señalar en las notas se puede encontrar análisis concretos y en profundidad de las diversas cuestiones referidas en el trabajo. Lo relevante al respecto (al momento de redactar estas páginas) ha sido buscar un estudio global del alcance de la inteligencia hoy en relación al vigente contexto de sociedad del riesgo y a fin de comprender luego su relevancia en nuestro sistema constitucional.

en la actual conformación y encauzamiento de la organización y de la actividad de inteligencia en el seno del vigente sistema constitucional español. Y a tales efectos, entonces, que procuremos una amplia aproximación a la dimensión orgánica y funcional de la inteligencia a fin de, y aun con carácter descriptivo y generalista, esbozar los contornos de la entera inteligencia, y así poder advertir la dimensión cuantitativa y cualitativa de ésta al respecto de la ordenación constitucional de la seguridad y del poder¹³; y ya luego analizar, desde nuestro sistema constitucional y de manera crítica, la ordenación que de la organización, la actividad y el control de inteligencia, efectivamente se dan¹⁴.

En el trabajo no se profundizará, sin embargo, en la inteligencia militar, aun siendo clásica la relación entre inteligencia y defensa; y es que nos vamos a centrar más en cómo los cambios del contexto globalizado y del riesgo en que vivimos han abierto y potenciado precisamente la acción de la inteligencia a otros campos distintos a la defensa militar ante la tradicional amenaza de otros Estados (sin perjuicio de que abordemos, aun sucintamente, la inteligencia militar con ocasión del estudio de quiénes integran la comunidad de inteligencia, además de tenerla en cuenta luego al

¹³ O lo que es igual, no quedarnos en el *árbol* (y en su concreta, aun relevante, problemática), sino aspirar al *bosque* y a cómo se extiende y repercute éste en el entero ecosistema constitucional; y un *bosque*, por lo demás, que en relación con la inteligencia encuentra su origen en la defensa (determinando todavía su corazón), pero que hoy avanza en ámbitos más propios de la seguridad civil. De todo ello, entonces, la importancia de delimitar, desde la mera descripción fáctica y normativa, la efectiva área y superficie del *bosque* de la inteligencia al respecto de la seguridad, y en tanto que presupuesto para una adecuada comprensión cuantitativa y cualitativa de la incidencia constitucional de la inteligencia.

¹⁴ Considerando crucial advertir cuáles sean los problemas que la inteligencia en su conjunto (como organización y actividad) plantea al respecto de la seguridad en el vigente diseño constitucional español, es que haya de ser desde *tal diseño* desde el que, en última instancia, se haya de ofrecer adecuadas respuestas hoy. Ello, obviamente, va a desplazar posibles respuestas desde el Derecho comparado (sin más), aun cuando éste lo tengamos en cuenta para aspectos concretos; otra cosa es, claro, si pasáramos a postular cambios que supongan reformas constitucionales, pues dichos modelos comparados bien podrían ofrecer oportunas soluciones (mas ello, entonces, no sólo en relación con la inteligencia y la seguridad, sino al respecto de otros contenidos constitucionales en tanto que potencialmente afectados a tales cambios).

hilo de concretas manifestaciones de la actividad de inteligencia)¹⁵. Ni tampoco se va a tratar de forma específica y sistemática la afectación de los derechos fundamentales y las libertades públicas por la actividad de inteligencia (a pesar de presentarse a primera vista como la cuestión más relevante en Derecho constitucional), aunque finalmente tal cuestión adquiriera presencia a lo largo de este trabajo (como no puede ser de otra forma)¹⁶.

De manera más concreta, vamos a comenzar entonces con un preludeo, como Parte I, acerca de los nuevos riesgos que la globalización y la tecnología han supuesto, de sus consecuencias en la seguridad y de la importancia de la labor de inteligencia a fin de evitar la materialización de tales riesgos y amenazas (Cap. I)¹⁷, para detenernos después en las

¹⁵ Con ello no es que se pretenda revitalizar las diferencias entre la defensa y la seguridad, por cuanto que las mismas, aun existentes (Lorenzo COTINO HUESO, *El modelo constitucional de las Fuerzas Armadas*, Instituto Nacional de Administración Pública / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, Cap. VII), se han visto al tiempo relativizadas ante las nuevas amenazas que el referido contexto global y de riesgo conllevan, y, por tanto, en orden a la propia reinterpretación constitucional que dicho contexto supone para ambas (Enrique GUILLÉN LÓPEZ, “Inserción de las FAS en un sistema integral de intervención terrorismo, inmigración ilegal, crimen organizado, protección en el ámbito civil”, *Ejército: de tierra español*, núm. 846, 2011, pp. 54 y ss.); es sólo que, y conforme se vendrá a mostrar a lo largo del trabajo, la progresiva extensión de la labor de inteligencia en tal contexto no tiende a crecer tanto en el ámbito de la defensa militar (aunque también; piénsese en ciberdefensa), sino en ámbitos tradicionalmente civiles (según se viene a insistir). Por otra parte, el análisis de la inteligencia militar desbordaría el alcance originario de estas páginas (según se acaba de delimitar), mas reconociendo que, finalmente, así ha sucedido al entrar en cuestiones que inicialmente no estaban previstas, pero a las que el desarrollo del propio trabajo nos ha llevado (no en vano, siempre he pensado que los trabajos de investigación tienen *vida propia*, arrastrando al autor por derroteros y cuestiones que no tenía en mente al momento de iniciar su labor).

¹⁶ Es más, pues sería un trabajo distinto al que aquí proponemos (muy posiblemente de mayor interés constitucional que éste, reconocemos); pero para ello, antes (y siendo científicamente honestos), habría que fijar (mas que definir) previamente qué se entienda hoy por inteligencia en España, para lo que, entonces, se tendría que delimitar, aun descriptivamente (por cierto, como si hacemos en estas páginas, a pesar de su tedio), la entera organización y actividad implicada en aquélla. Con todo, finalmente, es que abordemos, aun de manera sintética, las múltiples y *muy* diversas cuestiones que la entera inteligencia genera no sólo ya en relación con los derechos fundamentales, sino con otras cuestiones de relevancia constitucional como es, y por ejemplo, el sistema de fuentes.

¹⁷ Un contexto globalizado y tecnológico que no por ser ya estudiado profusamente por las Ciencias sociales, deja de ser necesariamente señalado, apuntado y actualizado al respecto del estudio constitucional de cuestiones especialmente afectas por tal contexto, como así sucede en relación con la inteligencia y la seguridad; no en vano, y al hilo de estas páginas, son los nuevos riesgos que nacen o se desarrollan o potencian con ocasión de la globalización y del progreso tecnológico los que llevan al impulso orgánico y funcional de la inteligencia y de la seguridad hacia nuevos retos y paradigmas al respecto del sistema constitucional.

transformaciones ahora del Derecho constitucional a la sombra del contexto globalizado y de riesgo tecnológico (Cap. II), pues es desde tal Derecho desde el que luego se analizará (más allá del mero contraste) el régimen jurídico de la inteligencia y la seguridad; así se va advertir del carácter hoy abierto y complejo del Derecho constitucional, y de su mayor grado de incerteza (al hilo de la incertidumbre que nos ahoga), de la dificultad para intervenir públicamente en ciertos ámbitos técnicos y reconquistados por los particulares, del reto que supone la aparición de nuevos conflictos, de la dificultad para plantear adecuados equilibrios entre la excepcionalidad y la normalidad, y del uso que de la anomia y el *soft law* se da hoy en el ámbito de lo público¹⁸.

Continuaremos seguidamente con una presentación sobre cómo se organiza la inteligencia en España, Parte II, para lo que comenzaremos con el CNI, su naturaleza, estructura y funciones (Cap. III), para pasar a delimitar la entera comunidad de inteligencia e información (tanto a nivel nacional, como supraestatal), junto con la propia cultura de inteligencia y la potencial intervención de los particulares a su amparo (Cap. IV); y al hilo de la complejidad resultante, que también dediquemos nuestra atención a la necesaria colaboración, cooperación y coordinación al respecto de tal dimensión orgánica de la inteligencia a fin de reunificar su compuesta actuación (Cap. V)¹⁹.

¹⁸ No es entonces una mera aproximación dogmático-formal de la perspectiva constitucional con la que abordarse la inteligencia y la seguridad (por lo demás, siempre relevante), sino un pre-replanteamiento de cuestiones formales y sustantivas de incidencia constitucional y de particular proyección al respecto de la inteligencia y la seguridad (y según se venga más adelante a mostrar); y ello, además, en atención a como tales cuestiones trascienden su particular proyección sobre la inteligencia y la seguridad, al referirse a las transformaciones propias del entero Derecho público y constitucional hoy.

¹⁹ Es a estos efectos que proponemos una entera visión de la composición orgánica de la inteligencia, pues su descripción, y la de su régimen jurídico (aun extensa y generalista), resulta necesaria (insistimos) a fin de una adecuada comprensión de la dimensión que aquélla alcanza efectivamente en la organización constitucional del poder.

Luego, en la Parte III, será cuando se esté ya en disposición de analizar la actividad de inteligencia desarrollada por la entera comunidad de inteligencia, en general, y el CNI, en particular, con relación al presente marco incierto, globalizado y de riesgo en el que nos encontramos; a tales efectos se comenzará por el análisis de un nuevo concepto de seguridad a su amparo, especialmente a la vista de la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional y de las Estrategias de Seguridad de 2013 y 2017 (Cap. VI), para detenernos a continuación, de un lado, en el terrorismo y en la criminalidad organizada (Cap. VII), de otro, en la protección civil y en las infraestructuras críticas, en el sistema económico y financiero, y en la ciberseguridad (Cap. VIII), además de al respecto de la inmigración y la desafección constitucional (Cap. IX).

Para terminar, como Parte IV, y al amparo de la conformación constitucional del Estado español como democrático y de Derecho, es que afrontemos de manera crítica el secreto al respecto de la inteligencia, así como su necesario control político y acceso a la información relativa a ésta (Cap. X), además de su fiscalización jurídica (Cap. XI); y ya, al hilo de las deficiencias que se advierten hoy en torno al entero desarrollo de la inteligencia ante la actual sociedad del riesgo (y de la seguridad integral), que acabemos con cuatro conclusiones y un epílogo (Consideraciones finales).

Con todo ello se pretende alcanzar (y según se ha adelantado) una aproximación constitucional y actual de la entera inteligencia (y del CNI, de manera más concreta) respecto a riesgos que desde años exceden la defensa en sentido estricto (en el actual contexto globalizado y tecnológico), y con relación a un concepto amplio y complejo de seguridad de evidente vertiente civil (pues excede en mucho de la militar); pero a la par, postular una comprensión de la labor de la inteligencia (y del propio

CNI) efectiva y necesariamente integrada en el Estado constitucional de Derecho, en cuanto que democrático y garante de los derechos y las libertades desde una nueva seguridad integral. Un entendimiento así de la inteligencia más allá de la comprensión particular de los concretos problemas constitucionales que sobre ésta surgen, y a fin de alcanzar una visión sopesada, pero crítica, de su total ordenación jurídica²⁰.

²⁰ Es por esto que la perspectiva utilizada sea fundamentalmente la jurídico-pública, y en particular la constitucional (conforme se viene adelantando), mas no sólo, dada la evidente dimensión politológica y sociológica de la inteligencia, la seguridad y la sociedad del riesgo; si tal conexión científica siempre es permanente, pues al fin y al cabo el Derecho constitucional actúa sobre el ejercicio del poder en la realidad social, su dependencia aumenta cuando el estudio constitucional actúa sobre objetos nuevos o en transformación, como acontece en este trabajo. Al respecto, sobre la tensión del Derecho constitucional con la realidad, *cfr.* Francisco BALAGUER CALLEJÓN, “Constitución normativa y ciencia del derecho”, en AA.VV. *Estudios de Derecho Público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico (I)*, Tecnos, Madrid, 1997, en especial pp. 106 y ss.

Parte I: Riesgo, seguridad, inteligencia y Derecho constitucional

Capítulo I.- RIESGO, TECNOLOGÍA Y GLOBALIZACIÓN; SEGURIDAD, PREVENCIÓN E INTELIGENCIA

I.A.- Riesgo, tecnología y globalización

Desde la segunda mitad del siglo pasado la sociedad viene caracterizándose, entre otros factores, por el riesgo: así, *sociedad del riesgo*; es decir, por la potencialidad de origen humano para generar gravísimos daños en intereses y bienes colectivos de la máxima relevancia para la humanidad, y que de materializarse resultarían de difícil o imposible reparación. Riesgos que además no actúan aisladamente, sino conjunta y dialécticamente con otros, o meras potencialidades, dando lugar a nuevos riesgos; y de cómo la sociedad, con todo, se desarrolla, convive, gestiona incluso, dichos riesgos, procurando, eso sí, su restricción y/o contención¹. De este modo, junto con los tradicionales peligros de origen estrictamente natural, causantes de gravísimas catástrofes (como terremotos o volcanes), la humanidad es hoy actor directo de situaciones no menos peligrosas y catastróficas para ella misma y su entorno (del que depende); piénsese, sin más, en el accidente nuclear de Chernóbil o más

¹ Por todos, Ulrich BECK, *La sociedad del riesgo (Hacia una nueva modernidad)*, Jorge Navarro *et al.* (trad.), Paidós, Barcelona, 1998.

recientemente, y entre el peligro natural y el riesgo humano (o con ambos), el de la central de Fukushima.

De lo anterior, entonces (y de manera general), la búsqueda de instrumentos con los que procurar evitar o atenuar, preventivamente, dichos riesgos, a fin de impedir los referidos resultados lesivos ante la evidencia de su difícilísima o imposible (o inútil) reparación; y en tal sentido, precisamente, el impulso y la consolidación de nuevos principios jurídicos como los de “responsabilidad” o de “precaución” a fin de prevenir, reducir, contener o encauzar riesgos en actividades humanas conscientemente peligrosas (en potencia) para la humanidad y su entorno, pero a la par consideradas oportunas y beneficiosas en abstracto para ésta (siguiendo el ejemplo anterior, piénsese en la energía nuclear)².

El referido riesgo entra en contacto, a su vez (bebe, incluso), con otros dos fenómenos, el progreso tecnológico y la globalización (que también vienen a caracterizar nuestra sociedad actual)³, los cuales actúan como motor y amplificador del mismo. En cuanto a la tecnología, ésta aporta los recursos que generan el riesgo, al permitir cada vez más a la humanidad afrontar retos y alcanzar soluciones y respuestas a problemas y necesidades, si bien con el precio de poner en peligro potencial a ésta⁴;

² En cuanto al primero, por todos (cómo no), Hans JONAS, *El principio de responsabilidad (Ensayo de una ética para la civilización tecnológica)*, Javier M. Fernández Retenaga (trad.), Herder, 2ª ed., Barcelona, 2004; y en relación al principio de precaución, entre otros (y en tono crítico), vid. Casas R. SUNSTEIN, *Leyes de miedo (Más allá del principio de precaución)*, Verónica I. Weinstabl y Servanda M. de Hagen (trad.), Katz, Buenos Aires, 2009. XXXX

³ Para una primera aproximación a la tecnología y la globalización, y sobre cómo ambos fenómenos interactúan en nuestros sistemas políticos y jurídicos, vid. ya Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, (y la bibliografía que cito) en los siguientes trabajos: “Globalizzazione, tecnologia e costituzione: verso una democrazia planetaria e un diritto costituzionale comune?”, Andrea Buratti (trad.), *Nomos*, 3/2002, pp. 169 y ss.; “Sobre la Constitución normativa y la globalización”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 7, 2004, pp. 241 y ss.; y “Sobre la Constitución normativa y la tecnología”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 8, 2005, pp. 257 y ss. XXXX

⁴ Con carácter general vid., p.e., José ESTEVE PARDO, *El desconcierto del Leviatán (Política y Derecho ante las incertidumbres de la Ciencia)*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

mientras, la globalización (e interactuando siempre con la propia tecnología) amplía el marco de actuación del riesgo, tanto en sus efectos como en sus orígenes (riesgos globales)⁵. Así, por ejemplo, el cambio climático al respecto de las causas humanas que lo provocan, como en relación con las posibles medidas a adoptar, entronca directamente con los precedentes de la sociedad industrial y el progreso tecnológico vivido en estos últimos dos siglos (en particular, el consumo del carbón y del petróleo, y las emisiones de CO₂), a la par que diversas propuestas científicas y tecnológicas buscan/ofrecen soluciones, aun parciales, a dicho riesgo o potencial daño (como las llamadas energías renovables y libres de emisiones, o con menor índice de emisión y contaminación)⁶; y todo ello, claro, desde una eminente dimensión global con relación a sus causas (menos emisiones y contaminación), como al respecto de la puesta en marcha de posibles soluciones e instrumentos políticos y jurídicos (p.e., el Acuerdo de París de 2015)⁷.

Deteniéndonos ahora un poco más en la tecnología, el progreso (como avance, adelanto, mejora, desarrollo y beneficio paulatino) toma cuerpo en relación con la actividad científica y tecnológica como progreso

⁵ Nuevamente Ulrich BECH, pero ahora *¿Qué es el globalización? (Falacias del globalismo, respuestas a la globalización)*, Bernardo Moreno y M^a Rosa Borràs (trad.), Paidós, 9^a ed., Barcelona, 2002, en particular pp. 141 y ss.

⁶ Sobre la incidencia incluso del cambio climático en la seguridad, *vid.*: Olinta LÓPEZ RAFEL, “Entender el Cambio Climático como amenaza a la Seguridad Global”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 471 y ss.; y Lara Esther LÁZARO TOUZA y Ángel GÓMEZ DE ÁGREDA, “El medio ambiente y los fenómenos naturales: el cambio climático”, en AA.VV. *La geopolítica líquida del siglo XXI*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2015, pp. 93 y ss.

⁷ Así, María del Pilar BUENO RUBIAL, “El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?”, *Relaciones Internacionales: Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica*, núm. 33, 2016, pp. 75 y ss., en <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/747.html> (30/07/2017); también, nuevamente, Lara LÁZARO TOUZA y Ángel GÓMEZ DE ÁGREDA, pero esta vez “Gobernanza climática y empresa”, *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, núm. 24, 2016, pp. 139 y ss.

tecnológico⁸, dado que uno de los motores esenciales del progreso humano a lo largo de toda la historia⁹; y ello, hasta llegar hoy a configurar el actual estadio histórico también como *sociedad tecnológica*¹⁰. En este marco, y a la luz del progreso de la informática (como un paso más y específico tecnológico), es que quepa hablarse incluso de *sociedad de la información* o *digital*¹¹. Así que la tecnología y la más específica informática, su progreso, puedan considerarse, en el vigente contexto globalizado, como objeto esencial de las políticas públicas en cuanto que factor económico, geopolítico y de la misma seguridad¹². Sin embargo, y según se ha señalado más arriba, es que el progreso tecnológico entronque con el estigma de la generación de nuevos riesgos para la misma humanidad¹³; no en vano, en torno al progreso tecnológico, y desde antes de su misma revolución, se ha expresado históricamente un recelo a modo de auténtico mito, el de Prometeo, de acuerdo al cual la ciencia y la tecnología desembocan en cierta expiación de los hombres por creerse Dioses en su propósito de controlar la naturaleza¹⁴. Un recelo que, más allá de sus prejuicios (en tanto

⁸ Para una preliminar aproximación al concepto de progreso tecnológico, *vid.* Miguel Ángel QUINTANILLA FISAC, “El enfoque de la innovación tecnológica: el concepto de progreso tecnológico”, *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 620, 1997, pp. 377-390.

⁹ De interés, sobre el progreso científico y tecnológico desde una perspectiva histórica, cultural y social, *vid.* Ángel MARTÍN MUNICIO, “La comprensión social de la ciencia”, asimismo en *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 706, 2004, pp. 405-442.

¹⁰ P.e. *vid.* Langdon WINNER, “Dos visiones de la civilización tecnológica”, Marta Domínguez Folgueras (trad.), en AA.VV. *Ciencia, tecnología, sociedad y cultura en el cambio de siglo*, Biblioteca Nueva / Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, 2001, pp. 55 y ss.

¹¹ *Vid.* Carmen SILVA ROBLES, Gloria JIMÉNEZ MARÍN y Rodrigo ELÍAS ZAMBRANO, “De la sociedad de la información a la sociedad digital: Web 2.0 y redes sociales en el panorama mediático actual”, *F@ro: Revista Teórica del Departamento de Ciencias de la Comunicación*, núm. 15, 2012.

¹² *Cfr.* Pedro BAÑOS BAJO, “La geopolítica de la tecnología”, *Revista Ejército: de tierra español*, núm. 902, 2016, pp. 128 y ss.

¹³ Así, y al respecto de cómo la tecnología afecta a la propia naturaleza, John GRAY, “Nature Bites Back”, en AA.VV. *The Politics of Risk Society*, Polity Press, Cambridge, 1998, pp. 44 y ss.

¹⁴ *Vid.* Fiammetta SALMONI, *Le norme tecniche*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, pp. 8-15.

que debate siempre abierto sobre el progreso tecnológico)¹⁵, hoy adopta forma, no se olvide, de riesgo cierto sobre el que debemos operar política y jurídicamente; pensemos, y como mero ejemplo, en la inteligencia artificial, y en el riesgo que para la entera humanidad y su futuro podría llegar a suponer¹⁶, y en cómo, más allá de la potencialidad real de tal riesgo (al hilo del actual desarrollo de la informática), se exige, no obstante, de nuestra reflexión prospectiva a fin de evitar o contener los riesgos que puedan darse en el futuro¹⁷. Así es que, y su vez, se llegue a fomentar respuestas tecnológicas (conforme se ha adelantado) a los riesgos que genera la propia tecnología, para finalmente advertir como aquéllas provocan entonces nuevos riesgos; de este modo acontece hoy a la sombra del desarrollo y abuso de la vigilancia informática por ciertos servicios de seguridad en Derecho comparado, precisamente para contener amenazas y riesgos de evidente carácter tecnológico¹⁸.

¹⁵ Cómo no, Lewis MUMFORD: *El mito de la máquina I: Técnica y evolución humana*, Arcadio Rigodón (trad.), Pepitas de Calabaza ed., La Rioja, 2010; y *El mito de la máquina II: El pentágono del poder*, Javier Rodríguez Hidalgo (trad.), Pepitas de Calabaza ed., La Rioja, 2011. También de interés, sobre la tecnología como amenaza y oportunidad, Stefano RODOTÀ, *El derecho a tener derechos*, José Manuel Revuelta (trad.), Trotta, Madrid, 2014, pp. 69 y ss.

¹⁶ Así, *vid.* Eliezer YUDKOWSKY, “Artificial Intelligence as a Positive and Negative Factor in Global Risk”, en AA.VV. *In Global Catastrophic Risks*, Oxford University Press, New York, 2008, pp. 308 y ss.; o más recientemente, y en especial, Nick BOSTROM, *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

¹⁷ *Cfr.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “El Derecho constitucional ante la era de Ultrón: la informática y la inteligencia artificial como objeto constitucional”, *Estudios de Deusto*, vol. 64, núm. 2, 2016, pp. 225 y ss. Y ya, acerca de la prospectiva y la inteligencia, *vid.* Jordi SERRA DEL PINO: “La prospectiva y la investigación del futuro”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 4, 2008, pp. 211 y ss.; y “Prospectiva”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 305 y ss.; también, acerca del futuro y de lo deseamos anticipar, José María BLANCO y Óscar JAIME, “Toma de decisiones y visión de futuro para la seguridad nacional”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014, especialmente pp. 290 y ss.

¹⁸ P.e., Cristina PAUNER CHULVI, “Perspectivas constitucionales de las nuevas tecnologías en seguridad”, ponencia, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Perspectivas-constitucionales-de-las-nuevas-tecnolog%C3%ADas-en-seguridad.pdf> (05/05/2019).

Desde tal perspectiva tecnológica y de sus riesgos, los atentados a las Torres Gemelas y al Pentágono en 2001 pusieron ya en evidencia cómo una tecnología estrictamente civil, la aviación comercial (y como singular expresión de un progreso tecnológico evidentemente beneficioso para la humanidad al permitir un medio de comunicación muy rápido y seguro), se instrumentalizaba (sin embargo) en herramienta agresora en un atentado de masas¹⁹ mientras era retransmitido a nivel global por televisión (asimismo, como expresión del progreso tecnológico en materia de telecomunicaciones ahora)²⁰; el riesgo propio, ordinario, asimilable y bajo control de un vuelo aéreo comercial era así artificial y criminalmente potenciado, hasta el punto de convertirse en un arma con la que atentar no sólo contra la vida de miles de personas, sino contra el sistema financiero internacional y la seguridad mundial²¹: de esta forma, tecnología, riesgo e inseguridad generalizada²²; incluso, de una “globalización de la inseguridad” cabría hablarse²³.

Pero con este atentado, también, la visualización de la nueva sociedad global hasta ese momento teorizada (dado que fundamentalmente advertida, pero no realmente interiorizada por los sistemas políticos y jurídicos), no sólo al respecto de la difusión televisiva mundial de tal atentado en tiempo real, sino a sus causas y forma de ejecución (por un

¹⁹ Desde esta misma perspectiva, Bruce ACKERMAN, “The Emergency Constitution”, *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 5, 2004, p. 1029.

²⁰ De interés, también, *vid.* Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL, “Nuevos tiempos, viejas amenazas”, *Estrategia Global: Revista de Relaciones Internacionales, Economía, Defensa y Tecnología*, núm. 13, 2006, pp. 66 y ss.

²¹ Fernando Francisco NAVARRETE ROJAS, “La obtención de inteligencia antiterrorista en los mercados de valores”, *Boletín de Información (Ministerio de Defensa)*, núm. 286, 2004, en especial pp. 79 y ss.

²² *Cfr.* Ignacio NUNES FERNANDES, “El sentimiento de inseguridad frente a la sociedad de riesgo: El paradigma de la seguridad insegura”, *Revista de Estudios Jurídicos UNESP*, vol. 17, núm. 25, 2013, especialmente pp. 207 y ss.

²³ Concepción ANGUITA OLMEDO y María Victoria CAMPOS ZABALA, “La globalización de la inseguridad”, *Revista de Relaciones de Internacionales de la UNAM*, núms. 101-102, 2008, pp. 207 y ss.

grupo terrorista integrado por personas de diversas nacionalidades, con células en diversos continentes y organizado y dirigido desde una red internacional), además de sus efectos inmediatos y consecuencias posteriores (en particular, las medidas antiterroristas que se tomaron a nivel mundial, como la ulterior guerra de Afganistán)²⁴.

Es de este modo que la globalización, y al margen de su dimensión estrictamente espacial o geográfica, su complejo carácter material (político, cultural, económico, etc.), junto con las contradicciones y paradojas que ella comporta²⁵, haya generado al tiempo nuevas dimensiones sustantivas del riesgo menos conexas a la idea del desastre o la catástrofe natural, ambiental o sanitaria (ámbitos en los que se movía el concepto de riesgo fundamentalmente en el Siglo XX), para abrir puertas a fenómenos que generan peligros políticos, económicos y/o sociales al venir a desestabilizar, potencialmente, el sistema político, jurídico, social y/o económico de uno o varios países. Baste al respecto, por ejemplo, no sólo el terrorismo global tras el 11-S (según se ha adelantado), y al tiempo los atentados de Francia (2015, 2016 y 2017), Berlín (2016), Manchester (2017) o Barcelona (2017), sino la actividad bursátil y su incidencia en la recién crisis económica, y las repercusiones geopolíticas, jurídicas, económicas y culturales de dichos supuestos; o de manera más difusa la propia inmigración (fruto de la desigualdad económica y social mundial, como de la extrema falta de seguridad en ciertas regiones en el mundo por guerras y regímenes autoritarios), en tanto que en un punto de difícil integración, sobre todo por la intensidad que ha alcanzado, y el potencial conflicto que ésta puede suponer aún para sociedades plurales como son las

²⁴ De interés, Jordi JARIA I MANZANO, “El terrorismo como síntoma: constitucionalismo, legitimidad del poder y globalización”, en AA.VV. *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 61-84.

²⁵ *Vid.* Anthony GIDDENS, *Un mundo desbocado*, Pedro Cifuentes (trad.), Taurus, Madrid, 2000.

europesas²⁶, tal como se ha contemplado a la vista de la masiva llegada de refugiados sirios a Europa huyendo del llamado Estado Islámico y su guerra en Oriente Próximo (2015 y 2016)²⁷; incluso, la intervención de servicios de inteligencia de Estados en los procesos electorales de otros, espionando información de los candidatos (el *Russian-gate*)²⁸, o de meras empresas privadas desacreditando opositores políticos (*Black Cube*)²⁹; y en línea con lo anterior, la infiltración de noticias falsas en las redes sociales, según se ha advertido en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de 2016 o en el referéndum del *Bréxit* (el *Facebook-gate* y la *Cambridge Analytica*)³⁰.

Y todo ello, sin que además debamos perder de vista el progresivo desgaste que para la soberanía y el poder de los Estados supone la globalización misma, en tanto que proceso de limitación de ésta ante la sujeción fáctica que para los Estados supone su interacción en un nuevo espacio, único y global³¹, junto a sujetos privados capaces de imponer sus

²⁶ Ya, Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Globalización y crisis económica: sombras en la integración europea”, *Videtur Quod: Anuario del Pensamiento Crítico*, núm. 2, 2010, en especial pp. 199-200.

²⁷ P.e., Francisco ESPINOSA NAVAS, “Una visión sobre los refugiados sirios en Europa”, en AA.VV. *Panorama Estratégico 2016*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2016, pp. 215-241.

²⁸ “Background to ‘Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections’: The Analytic Process and Cyber Incident Attribution”, de 6 de enero de 2017, en https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf (30/07/2017).

²⁹ *Vid.* <https://www.publico.es/internacional/black-cube-black-cube-juguete-israeli-interferir-elecciones.html> (18/08/2018).

³⁰ Desde tal perspectiva, Francisco BALAGUER CALLEJÓN, “Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el Siglo XXI”, *Nomos*, núm. 4, 2018, pp. 10 y ss., en <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Callehon.-conv-11.05.pdf> (28/09/2018). Y más recientemente, también, el uso de *fake news* en las elecciones presidenciales de Brasil; https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-10-25/jair-bolsonaro-fake-news-elecciones-brasil_1635334/ (31/10/2018).

³¹ *Cfr.* Michael STOLLES, “Trayectoria del Estado constitucional con la perspectiva de la globalización”, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez (revis. trad.), junto a Andreas PAULUS, *El Derecho constitucional de la globalización*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2013, pp. 23 y ss. También, *vid.* Alessandro MORELLI, “La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione”, *Consulta On Line*, fasc. I, 2018, pp. 97 y ss., en <http://www.giurcost.org/studi/morelli3.pdf> (12/06/2019).

propias reglas a nivel económico, cultural, tecnológico e ideológico³². Por tanto, conforme la globalización se expande, es que los Estados pierdan, cada vez más, capacidad de actuación al respecto del desarrollo de políticas propias en sus mismas fronteras, a la par que se ven necesitados de proyectar su actividad política más allá de ellas³³; y a la vez que se busquen nuevas respuestas desde las que abordar la presente realidad global³⁴. Ello, obviamente, incide en la forma en la que los Estados puedan/hayan de afrontar su objetos de actuación, como acontece al respecto de la seguridad, pues se acercan desde una debilidad hoy ya estructural; y es que, a fin de superar tales limitaciones, pueden terminar por sobredimensionar el esfuerzo público a nivel interno (y entrando, potencialmente entonces, en un riesgo autorreferencial)³⁵.

Mas esto, claro, sin perjuicio de que el efecto globalizador no sea igual para todos los Estados dado su diverso tamaño y peso geoestratégico,

³² Entre otros: José Eduardo FARIA, *El Derecho en la economía globalizada*, Carlos Lema Añón (trad.), Trotta, Madrid, 2001; Antonio BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2002; Massimo L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2011; o, más recientemente, Maria Rosaria FERRARESE, *Promesse mancate (Dove ci ha portato il capitalismo finanziario)*, Il Mulino, Bologna, 2017.

³³ Sobre dicho proceso, *vid.*, p.e., Luis Miguel HINOJOSA MARTÍNEZ, “Globalización y soberanía de los Estados”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 10, 2005, en <http://www.reei.org/index.php/revista/num10> (30/07/2017).

³⁴ Desde diversas perspectivas, y tempranamente, Gurutz JÁUREGUI BERECIARTU, *La democracia planetaria*, Ediciones Nóbel, Oviedo, 2000; o David HELD, *La democracia y el orden global (Del Estado moderno al gobierno cosmopolita)*, Sebastián Mazzuca (trad.), 3ª ed., Paidós, Barcelona, 2002. Y más recientemente, e incidiendo en cierta constitucionalización del orden internacional (aun en distinto grado): Armin VON BOGDANDY, “Globalization and Europe: how to Square Democracy, Globalization, and International Law”, *The European Journal of International Law*, vol. 15, núm. 5, 2004, pp. 885 y ss.; Jürgen HABERMAS, “La crisis de la Unión Europea a la luz de una constitucionalización del Derecho internacional. Un ensayo sobre la Constitución de Europa”, Francesc J. Hernández i Dobon y Benno Herzog (trad.), en *La Constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012, pp. 39 y ss.; o Cesare PINELLI, “Le teorie del costituzionalismo globale e la sfida dei mercati finanziari”, *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 8, 2014, pp. 141 y ss.

³⁵ Es decir, el riesgo de que la debilidad pública responda con un mayor esfuerzo público que, lejos de lograr más eficiencia frente a la globalización, desencadene no sólo mayor frustración, sino desgastes innecesarios para el entero sistema público; o al respecto de la seguridad, que una sobredimensión de la misma como política pública acabe no sólo por no satisfacer sus fines, sino por someter al resto de la actividad pública (y a la propia ciudadanía) a una tensión desproporcionada.

de manera que, aunque todos sufren la acción de la globalización, no todos se encuentran en idéntica situación *ante* ésta y *en* ésta. Por ello, claro, la importancia del proceso de integración europea como propuesta de composición supranacional con la que, precisamente, posicionar mejor los Estados europeos ante la globalización³⁶. Y esto a pesar de la crisis que hoy vive la Unión tras el *Brexit*³⁷, como de las diversas propuestas que la recorren propugnando su retroceso, por cuanto que lejos de que los Estados recobren la soberanía que ostentaban previamente a su integración (como precisamente se ha pretendido con el *Brexit*), está la desventaja que supone la propia globalización al respecto de éstos (según se viene advirtiendo)³⁸.

Por último, y entroncando con distintas cuestiones señaladas más arriba en torno a la globalización, se ha de insistir en su carácter complejo y contradictorio³⁹. Se advierte así la irradiación mundial de valores humanos y democráticos, mientras que los procesos políticos se ven atenazados por la razón económica; y una mayor mundialización cultural, a la par que, y sin embargo, se acaba colonizando la cultura al servicio del mercado global⁴⁰. Se generan también sentimientos cosmopolitas y solidarios globales, para finalmente apreciarse respuestas cada vez más endogámicas

³⁶ Cfr. Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “La constitucionalización de la integración regional europea: ¡más Europa! de vuelta a una Constitución para Europa, ante la situación de crisis de la Unión”, *Estudios de Deusto*, vol. 60, núm. 2, 2012, p.e. pp. 72 y 104 y ss.

³⁷ “Libro Blanco sobre el futuro de Europa y el camino a seguir (Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete)”, pp. 12 y 13, en https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_es (19/02/2018).

³⁸ Ya Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, pero ahora “Unión Europea y globalización: reivindicando una Europa de los ciudadanos”, en AA.VV. *Estudios en Homenaje al Profesor y Magistrado Luis Ortega Álvarez*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, p. 153.

³⁹ Nuevamente Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, mas “Europa entre crisis económica y crisis constitucional: Constitución, Derecho constitucional y globalización”, en AA.VV. *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Cedam, Padova, 1012, p. 372.

⁴⁰ De manera crítica, Federico SPANTIGATI, “Globalizzazione e decumene: cosa abbiamo imparato in Italia in cinquanta anni”, *Jus-Rivista di Scienze Giuridiche*, núm. 1/2001, pp. 15 y ss.

frente *al otro*; aumenta la riqueza de unos, cuando hay más con menos⁴¹. Y de este modo, entonces, que junto a la proyección universalista de la economía, de valores sociales y políticos, de manifestaciones culturales, e incluso del propio Derecho (los mismos derechos humanos)⁴², se presenten respuestas endógenas frente a ella, siendo el integrismo (nacional, religioso, cultural, etc.) su mayor demostración⁴³.

Por tanto, mientras que la globalización proyecta a nivel mundial, y bajo un marco económico predominante, determinados valores sociales, políticos, jurídicos y culturales (según se acaba de referir), es que se presenten respuestas integristas (a nivel nacional, religioso, cultural, etc.) a la misma, y en consecuencia que el proceso de estandarización económica, social y cultural que en gran medida supone y define la globalización, genere, a su vez, un efecto rebote en el sentido de buscar identidades fuertes e intensas frente a la débil y falsa homogeneización que dicha estandarización produce (en cuanto que limitada a determinados aspectos y modelos); y todo esto no desde la consideración de tales procesos de identificación como reacción en sí a la globalización, sino como parte de ella misma⁴⁴.

⁴¹ Cómo no, Boaventura DE SOUSA SANTOS, “El uso contra-hegemónico del Derecho en la lucha por una globalización desde abajo”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 39, 2005, pp. 363-420.

⁴² Aun de manera crítica, *vid.* Alfonso DE JULIOS-CAMPUZANO, *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, Dykinson, Madrid, 2003.

⁴³ Sobre el fundamentalismo, como grave problema del Derecho constitucional, *vid.* ya Peter HÄBERLE, “El fundamentalismo como desafío del Estado constitucional: consideraciones desde la ciencia del Derecho y de la cultura”, Xavier Arzo Santiesteban (trad.), en *Retos actuales del Estado constitucional*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, pp. 133 y ss.

⁴⁴ Así, Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO: “Tra identità: il futuro dell’integrazione europea nel contesto globale”, Valentina Faggiani (trad.), *Nomos*, núm. 2, 2018, en http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/06/Barrilao_anticipazioni.pdf (22/07/2018); y “Fundamentalismo, identidades e integración en Europa”, en AA.VV. *Perspectivas actuales del proceso de integración europea*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2019, pp. 113 y ss.

Sin embargo no siempre se ha aceptado dicha naturaleza contradictoria y compleja de la globalización; es más, en la propia Unión Europea se ha tenido que llegar a la crisis política de 2016 para que se asuma oficialmente dicha comprensión (ya en 2017)⁴⁵. La crisis económica (y su particular dimensión financiera), y las limitaciones que ha supuesto la integración europea al respecto del principio democrático y del modelo social⁴⁶, vinieron a insuflar un nuevo y progresivo integrismo nacionalista en la propia Europa que⁴⁷, además de con cierta reminiscencia conservadora-cristiana (como es el caso de Polonia o Hungría)⁴⁸, postula volver al Estado, y con él a la ciudadanía estatal como respuesta soberana ante la globalización y el desamparo que ésta, junto a la misma integración europea (más económica que social), han generado en grandes capas

⁴⁵ Comisión Europea, “Encauzamiento de la globalización” (mayo de 2017), en https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation_es (19/02/2018).

⁴⁶ Acerca de la debilidad constitucional del Estado social en la Unión Europea, *vid.* José Luis MONEREO PÉREZ, “Por un constitucionalismo social europeo. Un marco jurídico-político insuficiente para la construcción de la ciudadanía social europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 21, 2014, pp. 143 y ss.

⁴⁷ En esta línea, es que la Comisión Europea reconozca como “dificultades” de la globalización riesgos de radicalización, polarización social, amenazas identitarias y temores (“En particular, en los países y regiones con elevados niveles de desempleo y exclusión, los costes económicos y sociales pueden ser elevados, y la marginación, en algunos casos, puede impulsar también la radicalización”; “Encauzamiento de la globalización... cit., p. 9) que vendrían a alimentar las retóricas populistas y nacionalistas que cuestionan hoy la confianza y la legitimidad misma de la Unión: “Muchos ciudadanos consideran que la globalización constituye una amenaza directa para su identidad y sus tradiciones que va en detrimento de la diversidad cultural y de su modo de vida. Los ciudadanos temen no poder controlar su futuro y consideran que sus hijos tienen perspectivas peores que las suyas propias. Esto se debe a la percepción de que los gobiernos han perdido el control y no pueden o no quieren configurar la globalización y gestionar sus consecuencias de forma que beneficie a todos” (*ibidem*; asimismo *vid.* “Libro Blanco sobre el futuro de Europa y el camino a seguir... cit., pp. 12 y 13). Y con todo ello, entonces, el riesgo de diversos integrismos o fundamentalismos que, al margen de sus dimensiones más radicales y violentas (en especial en forma de terrorismo, pero no sólo: los discursos del odio), pondrían en crisis la idea misma que de progreso constitucional europeo se habría alcanzado al tiempo [*vid.* Peter HÄBERLE, “Algunas tesis sobre el presente y el futuro de Europa: una aportación al debate”, Francisco Balaguer Callejón (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 18, 2012, especialmente pp. 425 y ss.], y que hoy, sin embargo, comienza a cuestionarse [p.e., Albrecht WEBER, “¿Está en crisis el pensamiento jurídico europeo?”, Miguel Azpitarte Sánchez (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 28, 2017, en http://www.ugr.es/~redce/REDCE28/articulos/04_WEBER.htm (12/02/2018)].

⁴⁸ *Vid.* Fausto VECCHIO, “Il populismo ungherese tra economia e costituzione”, *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, pp. 134 y ss.

sociales que se sienten desplazadas⁴⁹; pero también como acción populista identitaria y excluyente no sólo frente al extracomunitario, sino *al otro* con el que por tanto tiempo ha compartido comunidad, pero al que ahora se quiere excluir⁵⁰. Y todo esto a pesar de cómo, desde hace tiempo, se venga advirtiendo de los riesgos que para el pluralismo supone no sólo cualquier forma de integrismo (y para el propio Derecho constitucional, en tanto que marco jurídico con el que dar consistencia normativa a la Democracia pluralista y a la garantía de las minorías)⁵¹, sino las limitaciones que para las políticas sociales supone la rendición de la política al mercado y al sistema económico (y con ello del constitucionalismo social, en cuanto que pilar material y baluarte de dicha democracia pluralista)⁵². Por tanto no nos debemos de sorprender, pero sí alarmar, por resultados electorales o referendarios que, al hilo del mencionado carácter contradictorio y complejo de la globalización, abogan por respuestas nacionalistas frente a Europa⁵³; una alarma, además, de trascendencia democrática y

⁴⁹ Y esto, especialmente, conforme se viene presenciando desde las elecciones holandesas y en las presidenciales francesas de 2017, en las que Europa tomó aire después del *Brexit*, pero sólo ante el siguiente envite electoral y el reto de recuperar una ciudadanía europea castigada socialmente y cada vez más antieuropeista (así, p.e., las elecciones italianas de marzo de 2018, o las mismas españolas de abril de 2019 con la irrupción, aun contenida, de Vox). Sin embargo es con ocasión del movimiento de los *chalecos amarillos* en Francia (2018-2019) dónde mejor quepa advertir, entendemos, ese sentimiento transversal de desamparo y descontento social ante las instituciones públicas francesas y europeas. Para una aproximación doctrinal (y crítica) a esta tendencia (populista), *vid.* Alessandro MORELLI, “La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione... *cit.*”, en especial pp. 106-108.

⁵⁰ Desde esta perspectiva, y recientemente, *vid.* Marlene WIND, *La tribalización de Europa: una defensa de nuestros valores liberales*, Albino Santos Mosquera (trad.), Espasa Libros, Barcelona, 2019.

⁵¹ *Cfr.* Francisco BALAGUER CALLEJÓN, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico*, Anna Maria Nico (trad.), Cacucci Editore, Bari, 2012, p. 26.

⁵² Y ello, pesar de su temprana debilidad sistémica. Por todos, Carlos DE CABO MARTÍN: por una parte, el ya clásico *La crisis del Estado Social*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1986; y más adelante, en relación ahora con la globalización y la Unión Europea, “Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, 2009, pp. 17 y ss.

⁵³ De este modo, si al hilo de lo anterior, del mismo *Brexit*, la Unión Europea está en peligro, no es sólo por dichos movimientos nacionalistas, sino por la rendición básica de la integración política y jurídica al sistema económico y al mercado único, mientras que las políticas sociales se han visto profundamente limitadas; en tal sentido, Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Constitucionalismo, (neo)crisis del Estado social y Unión Europea”, en AA.VV. *Constitución e integración europea (Forma política,*

constitucional, ante el riesgo que para el pluralismo político (art. 1.1 Constitución) supone, dado el carácter integrista del nacionalismo.

E incluso, y desde finales del siglo XX, y especialmente desde comienzos del XXI (cómo no, con el referido 11-S), que dichos procesos de reafirmación identitaria hayan llegado a tomar forma como fundamentalismo fanático y agresor de los valores occidentales y constitucionales que se venían irradiando al amparo de la globalización, hasta alcanzar su manifestación más violenta a modo de guerras civiles y terrorismo mundial que, con diversas caras, arriba hasta hoy golpeando tanto a países de tradición islámica, como al corazón de la misma Europa (recientemente, y de nuevo, Francia, Bélgica, Alemania, Gran Bretaña o España)⁵⁴; y con ello, entonces, el terrorismo, como singular amenaza para la seguridad hoy.

I.B.- Comunidad y seguridad

Dice Zygmunt Bauman que en toda comunidad resulta implícita la idea de seguridad, el sentirnos protegidos por el grupo que la conforma y en el que nos encontramos; mas ello, con el precio que para nuestra libertad tal seguridad suponga por cuanto que la seguridad conlleva, en mayor o menor medida, restricciones para la libertad al venir ésta a interactuar sistémicamente en la organización y funcionamiento del grupo en se desenvuelve. Y así, consecuentemente, el surgimiento de una relación

gobernanza económica, organización territorial), Istituto Italiano di Cultura / Dykinson, Madrid, 2017, pp. 150 y ss.

⁵⁴ Dicho integristismo, sin embargo, no se vio por tiempo como parte de la globalización, sino como mera agresión violenta, desproporcionada e ilegítima al respecto de ésta, y ajena así al espíritu y a la cultura occidental que se vendría precisamente a extender, aun en parte, con la globalización.

dialéctica entre seguridad y libertad, la comunidad y el individuo, ya que la seguridad requiere de acciones del grupo que inciden en los derechos de sus miembros (y de terceros) al hilo de su reconocimiento, ejercicio y efectiva garantía por aquél⁵⁵.

Este planteamiento, por lo demás, funcional, no es nuevo, pues desde Hobbes, y al respecto del Estado (en cuanto que comunidad pública fundamental, al tiempo), la formación e integración de la comunidad supone un pacto (o adhesión) de los individuos con el que (y para) garantizar cierta seguridad grupal de éstos frente a un entendimiento absoluto y arbitrario de su libertad⁵⁶. Los individuos, de este modo, asumen la restricción de su libertad y legitiman la acción de la comunidad, del Estado mismo, y con ello del monopolio de la fuerza por y en torno a él, pero a cambio, eso sí, de que la convivencia y el poder se organice y funcione en modo tal que funcional y efectivamente proteja a sus miembros⁵⁷.

Al margen de la trascendencia que se reconozca a dicho pacto (en cuanto que hipotético fundamento no sólo del poder público, sino al respecto de los mismos derechos y libertades reconocidos y garantizados por aquél)⁵⁸, la referida relación dialéctica y funcional que se da entre seguridad y libertad, en tanto que relación de poder y conflicto, acaba por integrarse también en el seno del constitucionalismo y del Derecho

⁵⁵ Zygmunt BAUMAN, *Comunidad (En busca de seguridad en un mundo hostil)*, Jesús Alborés (trad.), 2ª ed., Siglo XXI, Madrid, 2006.

⁵⁶ Cfr. Andreas BUSH, “La arquitectura cambiante del estado de seguridad nacional”, en AA.VV. *Transformaciones del Estado contemporáneo*, Ramón Cotarelo (trad.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 459.

⁵⁷ P.e., vid. Ángela María ARBELÁEZ HERRERA, “La noción de seguridad en Thomas Hobbes”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, núm. 110, 2009, pp. 97 y ss.

⁵⁸ Cfr. Maurizio FIORAVANTI, *Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las constituciones*, Manuel Martínez Neira (trad.), 4ª ed., Trotta, 2003, pp. 38 y ss.

constitucional, pues, como ideología y ordenación jurídica del poder público-estatal, postulan la limitación del poder en relación con los ciudadanos⁵⁹; y ello en su doble dimensión de garantía de la libertad de los ciudadanos, como al respecto de su misión de garantizar también su seguridad individual y colectiva⁶⁰. Otra cosa es, claro, cómo se haya establecido constitucionalmente esta doble apreciación (en su momento), y cómo dicha función de seguridad se ha configurado según que se desarrolle al interno de la comunidad, del Estado, o hacia fuera, ante otros Estados. Y a su sombra, respectivamente, la distinción entre la seguridad pública y la defensa militar, como misiones constitucionalmente dissociadas (en principio)⁶¹, y sin perjuicio de su diversa incidencia: en los derechos y libertades de los ciudadanos, particularmente al hilo de sus limitaciones; en el establecimiento de deberes, esencialmente militares y en relación con la defensa⁶²; e incluso al respecto de la previsión de situaciones de excepción constitucional, en uno y otro caso⁶³.

Con todo, esta preliminar distinción entre seguridad y defensa es que se desarrollara de manera conexas con la idea de soberanía, en cuanto que ambas, finalmente, se desplegaron al amparo del monopolio que de la

⁵⁹ Vid. otra vez Maurizio FIORAVANTI, mas *Constitucionalismo (Experiencias históricas y tendencias actuales)*, Adela Mora Cañada y Manuel Martínez Neira (trad.), Trotta, Madrid, 2014.

⁶⁰ Nuevamente Maurizio FIORAVANTI, pero ahora *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*, Manuel Martínez Neira (trad.), Trotta, Madrid, 2001, en especial Cap. 3.

⁶¹ P.e. Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, “Defensa, interés nacional y seguridad colectiva: acotaciones conceptuales desde el ordenamiento constitucional español”, en AA.VV. *Constitución y Derecho público: Estudios en homenaje a Santiago Varela*, Tirant lo Blach, Valencia, 1995, pp. 241 y ss. También, sobre la tradicional distinción entre seguridad interior y exterior, y su ulterior evolución, vid. Juan Luis PÉREZ MARTÍN, “Seguridad global y seguridad interior”, en AA.VV. *Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2017, pp. 109 y ss.

⁶² Vid., p.e., Álvaro SEDANO LORENZO, “Movilización y militarización en la España del siglo XXI”, *Revista de Gestión Pública y Privada*, núms. 17-18, 2012-2013, pp. 91 y ss.

⁶³ De interés, Tommaso Nicola POLI, “Limitaciones específicas de derechos fundamentales”, Leonardo Sánchez-Mesa Martínez (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 17, 2012, pp. 305 y ss.

fuerza han ejercido (o han pretendido ejercer) los Estados⁶⁴. Mas ello, sin perjuicio de que: por una parte, tras la Segunda Guerra Mundial la comunidad internacional comenzara a propugnar cierta seguridad del orden mundial desde el reconocimiento y respeto de los derechos humanos, lo que vendría a limitar entonces a los Estados a la hora de definir la relación entre libertad y seguridad⁶⁵; por otra, y a nivel europeo, es que se iniciara también un proceso de integración económica, política y jurídica en torno a un mercado único y libre cuya seguridad habría de garantizarse, si bien la garantía de los Estados y los ciudadanos quedaba, en principio, como función esencialmente estatal⁶⁶; y finalmente, claro, la extensión de la referida globalización, debilitando la capacidad de acción y decisión de los Estados, sino, y además, dando lugar a nuevas formas de agresión a la seguridad interna e internacional de los Estados, como es precisamente la aparición de fundamentalismos radicales y violentos⁶⁷. Pero asimismo con la globalización, y a la sombra del también referido progreso tecnológico, la irradiación de la función de seguridad en múltiples y nuevas facetas más allá de las clásica seguridad pública y el orden público (además de la propia defensa), y entroncando directamente con nuevas amenazas y el mismo desarrollo tecnológico en diversos ámbitos materiales (en relación a distintas áreas según la presencia del riesgo y el factor técnico)⁶⁸, como por

⁶⁴ Desde esta perspectiva, *vid.* Antonio Nicolás MARCHAL ESCALONA, “Globalización y fuerzas de seguridad”, *A distancia (UNED)*, núm. 2, 2001-2002, pp. 44 y ss.

⁶⁵ De interés, *vid.* Matthias HERDEGEN, “La soberanía de los estados en épocas de globalización”, *Inciso*, vol. 17, núm. 2, 2015, pp. 192 y ss.

⁶⁶ Sobre la limitada capacidad de las instituciones europeas en materia de defensa y seguridad en los primeros momentos de la integración, *cfr.* Paola BILANCIA, “Posibles desarrollos futuros de la Política Exterior de Seguridad Común después del Tratado de Lisboa”, Juan Francisco Sánchez Barrilao (trad.), *Revista de Derecho constitucional Europeo*, núm. 13, 2010, pp. 244-245.

⁶⁷ Así, Mourad ZARROUK, “Orígenes del terrorismo global: Una propuesta de análisis”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 6, núm. 1, 2011, pp. 13 y ss.

⁶⁸ Acerca de la extensión de la seguridad al llamado “peligro tecnológico”, *vid.*, entre otros, María José CARO BEJARANO, “Peligros tecnológicos”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 159, 2013, pp. 183 y ss.

ejemplo la seguridad alimentaria, la seguridad farmacéutica, la seguridad nuclear, la seguridad ambiental, la seguridad sanitaria, la seguridad aérea, la seguridad vial, la seguridad marítima, la seguridad económica y/o financiera, la seguridad informática, etc. (y según se venga a profundizar en Caps. VII, VIII y IX)⁶⁹. Mas con la necesidad de replantearse, no obstante y al tiempo, no sólo una concepción unitaria de la seguridad misma y a la luz del constitucionalismo contemporáneo (así, en Cap. VI.A), sino del propio alcance de dicha seguridad al respecto de la libertad y de la democracia y en cuanto que nuevo fundamento de ella⁷⁰; y de este modo, y en un paso más (al impulso del Derecho internacional), que hoy quepa hablarse también de seguridad humana y democrática, en cuanto que la persona y la libertad actúen como nuevos ejes en torno a los cuales comenzar a articular la seguridad⁷¹, frente a la clásica protección de la comunidad o del Estado⁷².

I.C.- Prevención e inteligencia

⁶⁹ Sobre las diversas concepciones que sobre la seguridad se aprecian en la actualidad, *vid.* Juan Luis JIMÉNEZ RUIZ, “Sobre la dialéctica de los conceptos: una reflexión jurídica multinivel en torno a la seguridad y sus amenazas”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013, pp. 1103 y ss.

⁷⁰ Desde esta perspectiva crítica en torno a la seguridad y sus excesos, *vid.* Ronald DWORKIN, *La democracia posible (Principios para un nuevo debate político)*, Ernest Werkert García (trad.), Paidós, Barcelona, 2007, especialmente pp. 41 y ss.

⁷¹ *Cfr.* Miguel Ángel BALLESTEROS MARTÍN, *En busca de una estrategia de Seguridad Nacional*, Instituto de Estudios Estratégicos / Ministerio de Defensa, Madrid, 2016, en particular pp. 106 y ss.; mientras, para una aproximación crítica a tal consideración de seguridad humana al respecto de la articulación de la seguridad nacional, *vid.* Óscar JAIME JIMÉNEZ, Luis DE LA CORTE IBÁÑEZ y José María BLANCO NAVARRO, “Aproximación a la seguridad nacional”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014, pp. 26-27.

⁷² Sobre el desplazamiento de la seguridad de los Estados hacia los seres humanos, Clifford SHEARING y Jennifer WOOD, *Pensar la seguridad*, Gedisa, Barcelona, 2011, pp. 83 y ss. Por cierto, la vigente Estrategia Nacional contra el Terrorismo de 2019 (Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero) es que hable ya expresamente de una “Estrategia para la seguridad humana” (Cap. 3, *in fine*), al poner “el foco en la seguridad de las personas, del ser humano en su integridad, en la seguridad humana”.

Volviendo otra vez a la idea de riesgo (humano, y frente a la de peligro natural), lo cierto es que ella, en sí, no es nueva. Su origen más inmediato se encuentra en el desarrollo de armas de destrucción masiva en la *guerra fría* tras la segunda guerra mundial. Pero esto, se ha de apuntar, al amparo de un halo de supuesto control, minimización o al menos contención de tal riesgo/amenaza conocido, dado que bajo un hipotético control por las dos grandes potencias del momento, USA y URSS, además de su encorsetamiento en el ámbito militar y de la defensa (la referida *guerra fría*)⁷³. Un contexto, a su vez, motor por años de un modelo de inteligencia centrado entonces en la defensa y en la insurgencia, y caracterizado por un secretismo extremo y la infiltración en las filas del otro u otros⁷⁴.

Es entonces que lo verdaderamente novedoso en la actualidad sea la exponencial apertura del riesgo, y sus ulteriores consecuencias en las actividades y organizaciones de inteligencia; y ello más allá de la descomposición de la URSS y el cambio a un mundo multipolar⁷⁵, así como desde la mayor accesibilidad tecnológica con relación a armas de

⁷³ Vid. Manuel GARCÍA-PELAYO, “Defensa nacional y problemas estratégicos en la época tecnológica”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 1, 1978, pp. 45 y ss., y en especial 56 y ss. Y ya tras la caída del muro de Berlín y los atentados del 11-S, José María TERÁN ELICES, “La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico”, en AA.VV. *Panorama estratégico 2006/2007*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, pp. 29 y ss.

⁷⁴ Para una introducción a la evolución de los servicios secretos a nivel comparado, vid. Priscila CARLOS BRANDÁO, “Servicio de inteligencia”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 354 y ss.; y si bien para el caso de Iberoamérica, pero a la sombra de los servicios secretos norteamericanos y como paradigma de los servicios de inteligencia en tal momento, Andrés GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, “Servicios de inteligencia y democracia en América del Sur: ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas?”, *Agenda Internacional*, núm. 27, 2009, pp. 119 y ss. XXXX

⁷⁵ De interés, Josep BAQUÉS, “Análisis de tendencias geopolíticas a escala global”, *Documento de Investigación*, IEEE, núm. 18, 2017, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEEINV18-2017 Analisis Tendencias Geopoliticas EscalaGlobal JosepBaques.pdf (16/08/2018).

destrucción masiva (tanto por su número, como por su reducción de tamaños y nuevos tipos, además de por el aumento de sujetos que pueden hacerse con ellas)⁷⁶. Nos referimos por tanto a la ampliación material del riesgo a nuevos fenómenos capaces de generar gravísimos daños humanos, económicos, medioambientales, políticos y sociales, y que son difíciles de controlar y predecir en especial: por cómo, a su vez, pueden interactuar con otros fenómenos⁷⁷; por cómo ello desencadena nuevos riesgos o amenazas híbridos⁷⁸; y por cómo, la más de las veces, ya no tienen origen estatal (difuminándose, entonces)⁷⁹. Fenómenos que, por otra parte, quedan ahora fuera del ámbito estrictamente estatal, militar o de la defensa, pero que desde luego requieren de un control desde la seguridad a fin de evitar que se materialice, preventivamente, el referido riesgo⁸⁰. De ahí, entonces, la extensión del concepto de seguridad en Derecho público más allá de la clásica seguridad pública y el orden público (según se ha adelantado), y entroncando directamente con nuevas amenazas y el mismo desarrollo tecnológico en diversos ámbitos materiales⁸¹; y un control que requiere, por

⁷⁶ Así, Julia PULIDO GRAGERA, “Un riesgo a batir: armas biológicas y químicas en el Mediterráneo Sur”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 1, 2003, en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0303130004A> (10/10/2018).

⁷⁷ José Manuel AZCONA PASTOR, “Posguerra fría y estrategia global: la sociedad internacional y sus designios”, en AA.VV. *Guerra y paz: La sociedad internacional entre el conflicto y la cooperación*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 19 y ss.

⁷⁸ Sobre el carácter híbrido del riesgo, *cfr.* Ulrich BECK, “Politics of Risk Society”, en AA.VV. *The Politics of Risk Society... cit.*, en especial p. 11.

⁷⁹ *Cfr.* Valentín DÍAZ BLANCO, “Finalidad de la inteligencia”, en AA.VV. *Inteligencia. Un enfoque integral*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2016, en especial p. 48. También, de interés, Javier ROLDÁN BARBERO, “Un enfoque geoestratégico de la seguridad de España”, en AA.VV. *La seguridad nacional en España. Un enfoque geoestratégico*, Tirant humanidades, Valencia, 2017, pp. 17-18.

⁸⁰ Desde la perspectiva de la vigilancia, como respuesta preventiva al riesgo y la amenaza, *vid.* Alejandro VÉLEZ SAÑAS, “Vigilancia y seguridad después del 11-S”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 191 y ss.

⁸¹ Sobre los nuevos paradigmas de la seguridad en el Siglo XXI, Emilio SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, “Curiosidades estratégicas: reflexiones y comentarios fuera del marco”, *Revista Ejército: de tierra española*, núm. 837, 2010, pp. 10 y ss.

su parte, nuevas formas no sólo de obtener y tratar la información y la inteligencia, sino sobre la información misma y sus objetivos, así como su ulterior evaluación y examen⁸².

En tal sentido la inteligencia, en tanto que información evaluada⁸³, se entiende hoy, y más que nunca, como un instrumento esencial ante la toma de decisiones políticas, jurídicas, económicas y sociales no ya sólo a fin de alcanzar por los poderes públicos la decisión más adecuada al respecto en cada momento (ya sea a nivel político o jurídico), sino como medio de advertir riesgos y amenazas potenciales (incluso desconocidos a día de hoy), y de esta forma, especialmente, prevenir desde los poderes públicos resultados gravemente lesivos para el interés general y el bien público de difícil o imposible reparación⁸⁴; y esto al encontrarnos (conforme se ha apuntado) ante un mundo globalizado y una sociedad tecnificada y del riesgo donde el referido riesgo sobre bienes e intereses generales excede en mucho el ámbito de lo militar y la defensa originado por la amenaza, potencial o cierta, de otros Estados o enemigos colectivos declarados⁸⁵.

⁸² De interés, Diego NAVARRO BONILLA, “El Ciclo de Inteligencia y sus límites”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 48, 2004, pp. 51 y ss.; también, Markus ORGIS, “Operaciones impulsadas y guiadas por inteligencia, la mejor opción para combatir las amenazas preeminentes”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011, pp. 143 y ss.

⁸³ Y por tanto, más allá de la mera obtención de información, por cuanto que ésta ha de ser luego analizada; al respecto, entre otros, *vid.* Lucía HALTY BARRUTIETA, “Análisis”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 21 y ss.; también, acerca del ciclo de inteligencia, y sus diversas fases (de las que la obtención de información y análisis son sólo dos momentos del mismo), Andrés DE CASTRO GARCÍA, “Ciclo de inteligencia”, asimismo en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 53.

⁸⁴ Y ello, además, sin perjuicio de que tal función preventiva de inteligencia sea desarrollada no sólo por los poderes públicos, sino por sujetos privados; mas con ello, claro, advirtiendo que la inteligencia sea también instrumento esencial de decisiones a nivel privado o particular, si bien la información y la decisión se orientará, naturalmente, al respectivo interés privado o particular (de ahí que tal inteligencia no sea objeto específico de estas páginas). Con todo, para una aproximación a esta consideración específicamente preventiva de la inteligencia, a la par que integrable por sujetos privados, *cfr.* Gustavo DÍAZ MATEY, “Hacia una definición inclusiva de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 4, 2008, pp. 59 y ss.

⁸⁵ *Cfr.*, en tal sentido, Andrés MONTERO GÓMEZ, “Inteligencia Prospectiva de Seguridad”, *Documentos de Trabajo (Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos)*, núm. 24,

Así, y por ejemplo, téngase en cuenta las maniobras bursátiles y financieras que se dieron al inicio de la crisis económica (y en especial, con relación a la padecida en la zona euro y en Grecia), y cómo fueron precisamente investigadas por servicios de inteligencia de diversos Estados⁸⁶; o los ataques masivos a la red que se producen cada cierto tiempo, bloqueándola, como el acontecido precisamente el 21 de octubre de 2016 en Estados Unidos, de especial gravedad y a pocos días de las elecciones presidenciales allí (mediante un ataque DDoS y a través del llamado Internet de las Cosas)⁸⁷; o la paralización de miles de ordenadores de empresas e instituciones públicas (incluso sanitarias) a nivel mundial, el de 12 de mayo de 2017 (mediante su secuestro a través de un *ransomware*)⁸⁸.

Y por tanto, que haya de ser ésta una inteligencia fundamentalmente estratégica, pues, al margen de la actuación de la inteligencia a nivel operativo (y táctico) al respecto de intervenir ante concretas materializaciones de riesgos, lo que se busca y pretende es, insistimos, evitar su realización preventivamente; o lo que es igual, análisis sobre lo que se ha de actuar, intervenir y vigilar públicamente⁸⁹. Así, analizar

2006, en <http://biblioteca.ribei.org/1108/1/DT-024-2006.pdf> (30/10/2016). También de interés, *vid.* Víctor CASAS POU, “La identificación de la amenaza por parte de la doctrina estratégica española (1990-2004)”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 419 y ss.

⁸⁶ Sin perjuicio de volver a ello más adelante, *vid.* ahora, por su interés, Juan FERRER RODRÍGUEZ, “Seguridad económica e inteligencia estratégica de España”, *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 85, 2011, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEE085-2011SeguridadEconomicaIntEstEspana_JFerrer.pdf (30/10/2016).

⁸⁷ P.e., *efr.* TEKNAUTAS, “Un ciberataque masivo inutiliza las grandes páginas web en EEUU y Europa”, *El Confidencial*, 21 de octubre de 2016, en http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-10-21/ciber-ataque-ddos-twitter-facebook_1278793/ (25/10/2016).

⁸⁸ *Cfr.* también Manuel Ángel MÉNDEZ, “El ataque informático masivo que afectó a España se extiende a nivel global”, *asimismo en El Confidencial*, de 12 de mayo de 2017, en http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2017-05-12/hackeo-ataque-red-telefonica_1381682/ (30/07/2017).

⁸⁹ *Vid.* José Manuel DÍAZ-CANEJA GRECIANO, “Campos de actuación de la inteligencia”, en AA.VV. *Inteligencia. Un enfoque integral... cit.*, pp. 77 y ss. También de interés, sobre una distinción sencilla

riesgos y amenazas potenciales e hipotéticas, como meras debilidades para la seguridad (e incluso oportunidades para el progreso), son el objeto de una inteligencia que busca ofrecer información evaluada (auténtico conocimiento) al operador político para la adecuada decisión conforme a las circunstancias presentes y venideras; y con ello, entonces, colaborar con éstos en la planificación de estrategias públicas con las que abordar potenciales riesgos y amenazas en el futuro⁹⁰. La inteligencia estratégica, de este modo, como instrumento imprescindible para la decisión política, como para el planteamiento de políticas públicas oportunas para una seguridad integral⁹¹.

A su vez, la complejidad ínsita en la sociedad tecnificada, global y del riesgo en la que vivimos exige de una inteligencia cada vez más compleja, técnica y cooperativa. Y es que tanto la especialización técnica del objeto de información (tecnológica o de otro tipo, como es la económica o financiera), además del tipo de respuesta a la misma (consecuentemente), como la propia extensión geográfica-global de los fenómenos (junto a los particularismos y localismos que se dan, claro), demandan una información y una inteligencia cada vez más especializada, a la par que amplia y extensa. Cabe así, de un lado, hablar de una inteligencia militar (frente a amenazas exteriores, protegiendo la soberanía territorial y con una finalidad tanto preventiva como reactiva), policial (ante actividades esencialmente delictivas, protegiendo el orden y la

entre inteligencia estratégica, operativa (u operacional) y táctica, José Medina GONZÁLEZ DÁVILA, “Inteligencia estratégica, seguridad nacional, derechos humanos y responsabilidad social: ejes esenciales para el desarrollo nacional integral”, *Juris Tantum*, núm. 26, 2015-2016, pp. 79-80.

⁹⁰ Desde esta perspectiva, Isaac MARTÍN BARBERO, “Actores en la producción de inteligencia”, asimismo en AA.VV. *Inteligencia. Un enfoque integral... cit.*, pp. 113 y ss.

⁹¹ *Vid.* Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, “El papel de la inteligencia estratégica en el mundo actual”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 162, 2013, pp. 35 y ss.; asimismo, Silvia BEATRIZ CUCOVAZ, “Inteligencia estratégica”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 241 y ss.

seguridad pública en el ámbito interior, y dando lugar a actuaciones preventivas como reactivas) y una ahora específicamente estratégica (frente a amenazas y agresiones muy graves, abarcando un ámbito más amplio de la seguridad del Estado, actuando tanto a nivel interno como externo, y desarrollando una actividad principalmente preventiva); y de otro, y a la vez, de una inteligencia de la defensa, criminal, en terrorismo, cibernética, económica, e incluso medioambiental. Incluso, de una especialización profesional y de su actividad que en el seno de la inteligencia se plantee⁹². Esto, evidentemente, lleva a una necesaria colaboración, cooperación y coordinación entre sus diversas manifestaciones (y organizaciones y sujetos intervinientes) a fin de alcanzar la mayor eficiencia posible, y especialmente preventiva, al respecto; cooperación, de este modo, entre diversos instrumentos, tipos y servicios de inteligencia a nivel estatal, como a nivel infra y supraestatal⁹³. Finalmente, que de “inteligencia abierta” se llegue a hablar⁹⁴.

Por otra parte, y siguiendo a Sherman Kent, no ha de olvidarse la triple configuración de la inteligencia como conocimiento, organización (o institución dedicada a ésta), y como actividad (de obtención, búsqueda y recolección de información, así como evaluación de la misma)⁹⁵. Y al hilo de ello que en este trabajo, por su carácter jurídico-constitucional, nos vayamos a centrar fundamentalmente en los dos últimos sentidos de la

⁹² *Vid.*, respectivamente: Diego NAVARRO BONILLA, “Variantes del análisis como especialización profesional: retos y oportunidades de la inteligencia sociocultural”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea... cit.*, pp. 127 y ss.; y José MARTÍN JUÁREZ y Andrés MONTERO GÓMEZ, “Modelo de centrado en el objetivo”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 2, 2007, pp. 95 y ss.

⁹³ Asimismo de interés, Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ (coord.), junto a Miguel REVENGA SÁNCHEZ y Óscar JAIME JIMÉNEZ, *Cooperación europea en inteligencia (Nuevas preguntas, nuevas respuestas)*, Thomson Reuters / Aranzadi, Pamplona, 2009.

⁹⁴ Enrique V. IGLESIAS, “Prólogo”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, p. 11.

⁹⁵ Sherman KENT, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press, Princeton, 1966.

inteligencia, como organización y actividad de información, sin perjuicio de reconocer la dependencia de éstas respecto de la primera pues el conocimiento condiciona teleológicamente las otras dos: se busca y se obtiene información en cuanto que de su ulterior evaluación se va obtener un conocimiento que va ayudar a los poderes públicos en la toma de decisiones de interés general; y para ello, tanto al respecto de la captación de la información como de su ulterior evaluación, institucionalizándose un conjunto de recursos humanos y materiales a su servicio y que vienen a integrarse en la estructura pública. De ahí, precisamente, la cada vez mayor importancia de la evaluación en el seno de la información obtenida, dado que catalizadora de ésta en conocimiento y elemento esencial así en la toma de decisiones en cualesquiera de sus manifestaciones en el vigente contexto globalizado y del riesgo, y en el que la incertidumbre y la inseguridad se extienden sospechosamente de manera ordinaria.

Por último, y a la vista de cómo la inteligencia ha de insertarse también hoy en una sociedad conformada política y jurídicamente como democrática, justa, libre y plural (como es la nuestra, a la vista del art. 1.1 Constitución, nuevamente), es que ésta haya de plantearse sin caer en el riesgo mismo, y paradójico, del *miedo* al general y creciente riesgo que nos embarga (según se acaba de señalar)⁹⁶, de forma que dicha inteligencia limite desproporcionadamente los fundamentos políticos y jurídicos del orden democrático y de Derecho al que sirve y pretende asegurar. Y por tanto que la inteligencia haya de concebirse, diseñarse, desarrollarse y ejecutarse bajo tales fundamentos políticos y jurídicos, en especial al ser una actividad que normalmente se desenvuelve de forma constante y ordinaria (que no excepcional, salvo en casos singulares y/o extremos); y

⁹⁶ Sobre dicho miedo y sus riesgos hoy, *cfr.* Francisco Javier DE LUCAS MARTÍN, “El miedo en las sociedades más seguras de la historia”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 43, 2009, pp. 85 y ss.

consecuentemente que tal inteligencia deba ser acompañada por las consiguientes garantías políticas y jurídicas, a dichos efectos⁹⁷. Lo contrario, insistimos, y a pesar de una hipotética mayor eficiencia de la labor de inteligencia, degradaría los fundamentos constitucionales a los que ha de responder y servir legítimamente ésta; a ello, en gran medida, venimos a dedicar buena parte de este trabajo.

⁹⁷ Con carácter general, sobre la tensión entre libertad y seguridad (en la que se enclava el miedo al riesgo, y la acción preventiva de la inteligencia al respecto), *vid.* Erhard DENNINGER, “Prevención y libertad. Sobre el orden de la libertad”, Federico Fernández-Crehuet (trad.), asimismo *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 43, 2009, pp. 39 y ss.

Capítulo II.- EL DERECHO CONSTITUCIONAL HOY

Antes de analizar cómo la inteligencia (en su doble condición de organización y actividad) haya de concebirse y actuar hoy al servicio y conforme al marco constitucional que la legitima (y en su función de instrumento de seguridad del propio sistema constitucional, incluso), consideramos oportuno detenernos previamente en la manera en la que en la actualidad se expresa el Derecho público, en general, y el constitucional, en particular; y ello por que, además de cuadro normativo de legitimación jurídica y política de la inteligencia en tanto que actividad pública (es decir, a desarrollar por los poderes públicos), el Derecho público y el propio constitucional se ven transformados por los mismos factores de cambios que afectan a la inteligencia y a la seguridad: globalización, progreso tecnológico y sociedad del riesgo (según se ha destacado en el Cap. I.A). Es de esta forma que nos detengamos, entonces, en cómo en la actualidad el Derecho constitucional se expande y se concibe más allá de su estricta dimensión estatal, a la par que el Derecho público, en general, se nos presenta cada vez más contingente en relación con el tiempo y falta de certezas al respecto de la realidad que (ha de) regula(r); y junto a ello, el reto de nuevos conflictos a afrontar por el Derecho constitucional y las nuevas tensiones que entre excepcionalidad y normalidad constitucional surgen a la sombra de los gravísimos riesgos y amenazas que cada día se advierten, además de cómo hoy tiende a expresarse el propio Derecho público al respecto.

II.A.- Sobre un Derecho constitucional más allá de la Constitución normativa-estatal

El Derecho constitucional en el que se enmarca hoy la seguridad y la actividad de inteligencia es el de un Derecho compuesto, complejo y más allá de la propia Constitución normativa-estatal, además de en evidente crisis sustantiva a la sombra de la globalización (nuevamente Cap. I.A). Respecto a cómo en la actualidad se rompe la identificación entre Constitución y Derecho constitucional, en particular dado el modelo de Constitución estatal y normativa asentado durante el pasado siglo (en especial en Europa), la crisis que para el Estado supone la globalización (en tanto que ésta da lugar a una progresiva degradación de la acción y de las fronteras soberanas de aquél)¹, conlleva también la crisis misma de la Constitución normativa puesto que construida históricamente en torno al Estado y a su soberanía². La incapacidad o, como poco, la limitación estatal generada por la globalización repercute negativamente entonces en la propia efectividad normativa de la Constitución estatal, pues ésta pasa a ser incapaz de ordenar totalmente la realidad político-jurídica del interior del Estado³; y si esto acontece con carácter general para todos los Estados, más sucede al respeto de los Estados integrados en la Unión Europea a tenor de

¹ P.e., Gurutz JÁUREGUI BERECIARTU, “Del Estado nacional a la democracia cosmopolita (Política y Derecho en la era global)”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 36, 2002, pp. 127-150.

² Así, y desde el mismo liberalismo decimonónico, la concepción que sobre Constitución nos presentara George JELLINEK, en *Teoría general del Estado*, Fernando de los Ríos Urruti (trad.), Comares, Granada, 2000, p. 495. Y luego, sobre el progresivo proceso de pérdida por el Estado del monopolio jurídico alcanzado durante el Siglo XIX y XX, como consecuencia del desarrollo tecnológico y la acción de la globalización, y su repercusión a nivel constitucional, *vid.* Paolo GROSSI, *De la codificación a la globalización del Derecho*, Rafael D. García Pérez (trad.), Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010; además, sobre cómo ello repercute al respecto del propio constitucionalismo, Giuliano AMATO, “Passato, presente e futuro del costituzionalismo”, *Nomos*, núm. 2, 2018, p. 1 y ss., en <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Amato.-conv.-11.05.pdf> (28/09/2018).

³ *Cfr.* Sabino CASSESE, *La crisi dello Stato*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2002. También de interés, acerca de la pérdida de la Constitución normativa del propio monopolio entonces sobre el sistema de fuentes del Derecho (y de su consiguiente articulación), François OST y Michel VAN DE KERCHOVE, “De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit?”, *Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques*, núm. 44, 2000, pp. 1 y ss.

la expresa limitación que para ellos supone a la par dicha integración, sin perjuicio de que ella responda (en buena medida) a la búsqueda de un remedio con el que contener la globalización y de situarse en mejor posición ante la misma⁴.

En este sentido, la referida crisis constitucional ha generado diversas respuestas, destacándose la búsqueda de nuevos espacios, en particular supra estatales (como se acaba de señalar para Europa), sobre los que articular nuevas Constituciones⁵; pero ante la imposibilidad hoy de articular adecuadamente éstas⁶, incluso a nivel regional-europeo (recuérdese el fracaso de la Constitución Europea en la década pasada)⁷, es que, al menos, se haya procedido a extender e impulsar instrumentos propiamente constitucionales a dichos espacios ordinamentales a fin de: no sólo parchear los agujeros que al interno de la normatividad constitucional ha generado la globalización, sino procurar resolver problemas globales que requieren respuestas a nivel constitucional⁸. Y es de este modo que el Derecho constitucional alcance en la actualidad cierta autonomía de las

⁴ Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “La constitucionalización de la integración regional europea: ¡más Europa! de vuelta a una Constitución para Europa, ante la situación de crisis de la Unión”, *Estudios de Deusto*, vol. 60, núm. 2, 2012, pp. 71 y ss. Además, y concretamente sobre el paso del *Estado nación* al simple *Estado miembro*, vid. Dieter GRIMM, “Constitutionalism: past- present- future”, *Nomos*, núm. 2, 2018, pp. 7 y ss., en <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Grimm.-conv-11.05.pdf> (28/09/2018).

⁵ Por todos, Jürgen HABERMAS: “¿Es posible una constitución política para la sociedad mundial pluralista?”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 39, 2005, pp. 107 y ss.; “¿Tiene todavía alguna posibilidad la constitucionalización del Derecho internacional?”, en *El Occidente escindido*, José Luis López de Lizaga (trad.), Trotta, Madrid, 2006, pp. 113 y ss.; y “Constitucionalización del Derecho Internacional y problemas de legitimación de una sociedad mundial constitucionalizada”, en *¡Ay, Europa!*, José Luis López de Lizaga *et alii* (trad.), Trotta, Madrid, 2009, pp. 107 y ss.

⁶ Cfr. Thomas GIEGERICH, “The Is and the Ought of International Constitutionalism: How Far Have We Come on Habermas’s Road to a «Well Considered Constitutionalization of International Law»?”, *German Law Journal*, vol. 10, núm. 1, 2009, pp. 31 y ss.

⁷ P.e., vid. Francisco BALAGUER CALLEJÓN, “La Constitución europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 8, 2007, pp. 11 y ss.

⁸ Así, Alfonso DE JULIOS-CAMPUZANO, *La transición paradigmática de la teoría jurídica (El Derecho ante la globalización)*, Dykinson, Madrid, 2009, Cap. V.

Constituciones normativas y del Estado, al extenderse a espacios tanto supraestatales (internacional y regional, especialmente en Europa), como infraestatales, a la par que, entonces, el Derecho constitucional *total* (en el entendido del efectivo Derecho constitucional que regula una determinada colectividad, más o menos amplia) pase a conformarse finalmente de manera compuesta en cuanto que resultante de diversos ordenamientos interrelacionados⁹.

Naturalmente el referido carácter compuesto hoy del Derecho constitucional conlleva, asimismo, una mayor complejidad de éste¹⁰, hasta el punto de que no pocos recursos se destinen más sobre cómo articular adecuadamente las relaciones de unos y otros concretos Derechos constitucionales¹¹, que sobre los propios contenidos sustantivos. Y de esta forma que, de un lado (y a su vez), la condición conflictiva y compleja del Derecho constitucional *total* desemboque en un mayor protagonismo de los tribunales frente a los poderes políticos, que pierden presencia¹²; y de otro, que tanto lo anterior, como el carácter económico de la globalización (especialmente tras la crisis económica), vengan de tiempo socavando los postulados sustantivos propios del neoconstitucionalismo (a saber,

⁹ Cfr. nuevamente Francisco BALAGUER CALLEJÓN, pero ahora “Fuentes del Derecho, espacios constitucionales y ordenamientos jurídicos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, 2003, pp. 181 y ss.

¹⁰ P.e., Andreas PAULUS, “Globalización en el Derecho Constitucional”, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez (trad.), junto a Michael STOLLES, *El Derecho constitucional de la globalización*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2013, pp. 63 y ss.

¹¹ En esta línea, *vid.* ya Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Constitución y relaciones entre ordenamientos en el contexto de la globalización”, *Estudios Constitucionales*, núm. 12/2, 2014, pp. 55-108.

¹² Sabino CASSESE, *Il diritto globale (Giustizia e democrazia oltre lo Stato)*, Einaudi Editore, Torino, 2009. También de interés, sobre el protagonismo constitucional de los tribunales al impulso del desarrollo de la garantía de los derechos en el vigente contexto global, *vid.* Charles R. EPP, *La revolución de los derechos (Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada)*, Alcira Bixio (trad.), Siglo XXI, Buenos Aires, 2013.

democracia pluralista, reconocimiento y garantía de derechos y libertades, y políticas sociales)¹³.

Es por tanto que, finalmente, el Derecho constitucional se muestre en la actualidad como un Derecho que se extiende más allá de la propia Constitución y del Estado (según se acaba de exponer), proyectando contenidos e instituciones característicamente constitucionales a nuevos espacios y relaciones; un Derecho, además, culturalmente proyectado y compartido, a partir de aproximaciones comparadas de unos y otros sistemas constitucionales (Peter Häberle)¹⁴. Y desde tal perspectiva, entonces, la progresiva proyección de un Derecho constitucional global en ciernes particularmente en materia de derechos y libertades, en la que los derechos fundamentales y las libertades públicas no sólo entroncan con los derechos humanos reconocidos internacionalmente¹⁵, sino que incluso acaban integrándose, como así acontece expresamente en nuestro sistema constitucional a la luz del artículo 10.2 de la Constitución¹⁶; y a la par, también, que se configuren nuevas funciones y responsabilidades en el Derecho constitucional en tanto que “garantía de futuro”, y especialmente a la vista de los nuevos retos que suponen el progreso tecnológico y los riesgos que éste generan y que, y sin embargo, no pueden ser resueltos

¹³ Vid., desde una perspectiva nada sospechosa, Jürgen HABERMAS, “La constelación posnacional”, en *La constelación posnacional (Ensayos políticos)*, Luis Pérez Díaz (trad.), Paidós, Barcelona, 2000, pp. 81 y ss.

¹⁴ Peter HÄBERLE, *Teoría de la constitución como ciencia de la cultura*, Emilio Mikunda (trad.), Tecnos, Madrid, 2000.

¹⁵ Cfr. Vittorio FROSINI, “Diritti umani, diritti dei popoli e globalizzazione giuridica”, *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)*, núms. 19-20, 2001-2002, pp. 289 y ss.

¹⁶ En tal sentido, Alejandro SAIZ ARNAIZ, “La interpretación de conformidad: significado y dimensión práctica (Un análisis desde la Constitución española)”, en AA.VV. *Protección Multinivel de Derechos Humanos*, Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Barcelona, 2013, pp. 47 y ss.

desde los propios y meros Estados¹⁷. Mas todo ello, adoptándose no sólo una normatividad más *dúctil*, abierta y dinámica en su realización (nuevamente, Peter Häberle)¹⁸, sino más débil y con menor capacidad jurídica para limitar de manera efectiva poderes que se expresan también globalmente¹⁹. Esto, obviamente, repercute en relación con las nuevas dimensiones que de la seguridad se advierten (y según se viene en estas páginas a mostrar), así como de la propia noción de Estado de Derecho²⁰ y de su dimensión abierta y cooperativa a nivel internacional²¹; y más, todavía, al respecto de la incidencia de aquélla en los derechos y las libertades (según se venga a mostrar).

II.B.- Contingencia e incertidumbre en el Derecho público

¹⁷ *Cfr.*, y tempranamente desde dicha dimensión cambiante, Dieter GRIMM: “Evolución de las tareas del Estado y crisis del Estado de Derecho”, Antonio López Pina (trad.), en AA.VV. *Democracia representativa y parlamentarismo*, Senado, Madrid, 1994, p. 27; y *Sobre la identidad del Derecho Público*, Miguel Azpitarte Sánchez (trad.), Fundación Coloquio Jurídico Europeo / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. 28-29. También, *vid.* Antonio LÓPEZ PINA, “Las tareas públicas en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario*, núm. 4, 1998, pp. 366-367.

¹⁸ Peter HÄBERLE, pero ahora *El Estado constitucional*, Héctor Fix-Fierro (trad.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

¹⁹ *Cfr.* Francisco RUBIO LLORENTE, “Constitucionalismo contemporáneo y Constitución europea”, en AA.VV. *Estudios en Homenaje al Profesor y Magistrado Luis Ortega Álvarez*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, pp. 47 y ss. Además, se ha de señalar, tal concepción del Derecho constitucional es que carezca del sentido político constitutivo propio de las Constituciones normativas del siglo XX; no es que tal concepción del Derecho constitucional no posea carácter político y democrático, sino que carece de la capacidad de ordenación, proyección y eficacia normativa que, aún con sus limitaciones, se sigue reconociendo todavía a la Constitución en la conformación política, jurídica y social de una comunidad. Así, acerca del déficit político de este nuevo Derecho constitucional, *vid.* Maurizio FIORAVANTI, “Costituzione e politica: bilancio di fine secolo”, en AA.VV. *La nuova età delle costituzioni (Da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale)*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 63-67.

²⁰ Sobre esto último, nuevamente Maurizio FIORAVANTI, pero ahora “Passato, presente e futuro dello stato costituzionale odierno”, *Nomos*, núm. 2, 2018, en especial pp. 6 y ss., <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Fioravanti.-conv.-11.05.pdf> (28/09/2018).

²¹ *Cfr.* Paolo RIDOLA, “Il costituzionalismo e lo stato costituzionale”, asimismo *Nomos*, núm. 2, 2018, pp. 7 y ss., en <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Ridola-conv-11.05.pdf> (28/09/2018).

Al hilo de cómo la tecnología hoy se presenta y se desarrolla al amparo de la globalización, es que el progreso tecnológico (y especialmente a la luz del avance de la informática) se retroalimenta y autoimpulsa ganando también mayor velocidad; una velocidad, así, imagen de una tecnología motorizada y al respecto de una sociedad tecnológica y del riesgo, entonces, en constante cambio y evolución. Claro que el cambio y la evolución son condición de la misma historia, pero lo característico en la actualidad es la velocidad e intensidad de tales cambios; y unos cambios propiciados, en gran medida (según se acaba de indicar), por una tecnología asimismo acelerada, al punto de llegarse a hablar de un “tiempo fuera de sus goznes”²². Ello, a su vez, repercute en un Derecho cada vez más contingente, puesto que en constante mudanza a los nuevos tiempos²³, y con esto la dificultad del Derecho para ofrecer la necesaria seguridad jurídica que exige la libertad y el tráfico jurídico: lo más, de cierta *previsibilidad* que quepa hablarse²⁴. Si tal contingencia es un problema actualmente para el Derecho (a pesar de los mecanismos que ya se habilitan a fin de mejorar el pulso entre el Derecho y la cambiante realidad que éste tiende a regular)²⁵, mayor problema es con relación al Derecho constitucional, dado el superior grado de permanencia y estabilidad auto

²² François OST, *El tiempo del Derecho*, María Guadalupe Benítez Toriello (trad.), Siglo XXI, México, 2005, pp. 264-278.

²³ Cfr. Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, *De la ley al reglamento delegado (Deslegalización, acto delegado y transformaciones del sistema de fuentes)*, Thomson Reuters / Aranzadi, Pamplona, 2015, Cap. 3. Con todo, acerca de la contingencia en el Derecho como una constante del mismo al respecto de las expectativas jurídicas, vid. Fabio CIARAMELLI, *Instituciones y normas (Sociedad global y filosofía del Derecho)*, Juan-Ramón Capella (trad.), Trotta, Madrid, 2009, Cap. II.

²⁴ Sobre la “previsibilidad” como referente gradual, relativo y alternativo de la certeza jurídica en la actualidad, vid. Gianmarco GOMETZ, *La certeza jurídica como previsibilidad*, Diego Moreno Cruz y Diego dei Vecchi (trad.), Marcial Pons, Madrid, 2012.

²⁵ Cfr., p.e., Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, *De la ley al reglamento delegado... cit.*, Caps. IV, V y VI.

pretendida por éste, puesto que dirigido a regular relaciones esenciales en la conformación política y jurídica de las comunidades²⁶. Y si tal incerteza se da al respecto de la seguridad jurídica, mayor incidencia tendrá con relación a los nuevos riesgos y a la función de seguridad que habrá de contenerlos (según se viene a mostrar más abajo).

Con lo anterior se advierte la necesidad de procurar nuevas formas y procedimientos capaces de permitir cambios jurídicos más rápidos, aunque con suficientes garantías de estabilidad (al menos en sus elementos esenciales) y de respeto del pluralismo y las minorías²⁷; nuevas formas así para mantener la tensión entre una cierta estabilidad normativa, aunque dinámica, y una realidad tecnológica en constante evolución y tensión con la Democracia pluralista²⁸.

En cuanto a la incertidumbre con la que el Derecho es llamado a decidir sobre cuestiones tecnológicas y los riesgos que éstas generan²⁹, ella, en abstracto, siempre ha existido (en relación con la necesidad de decidir y resolver jurídicamente), y por tanto que el Derecho haya tenido que contar, entonces, con instrumentos para sortearla (fundamentalmente, las presunciones); pero lo relevante en la actualidad es, no obstante, la

²⁶ Así, Gustavo ZAGREBELSKY, *Historia y Constitución*, Miguel Carbonell (trad.), Trotta, Madrid, 2005, pp. 27 y 28.

²⁷ Otra vez Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, *De la ley al reglamento delegado... cit.*, pero ahora (especialmente) pp. 244 y ss.

²⁸ Cómo no, Stefano RODOTÀ, “Derecho, ciencia, tecnología. Modelos y decisiones de regulación”, Leysser L. León (trad.), *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 57, 2004, pp. 105 y ss.

²⁹ Y ello, además, con la desventaja de cómo la tradicional limitación del Derecho ante lo científico y tecnológico (al decidir sobre cuestiones de esta naturaleza) daba lugar a la progresiva incorporación de criterios y sujetos propios de este ámbito, para al tiempo, y sin embargo, comprobarse cómo éstos perdían absolutidad a favor de lo *porcentual* mientras el Derecho continúa en su categórica obligación de responder de manera absoluta; y así, que la ciencia y lo tecnológico hayan ganado un espacio decisional al interno del Derecho, para luego, y sin embargo, relativizar su responsabilidad ante lo político y lo jurídico. Cómo no, José ESTEVE PARDO, “Decidir y regular en la incertidumbre. Respuestas y estrategias del Derecho Público”, en AA.VV. *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 33 y ss.

abrumadora incertidumbre en la que nos movemos precisamente a causa de una ciencia y tecnología que, al hilo de desvelar y articular verdades objetivas, acaban, sin embargo, por generar mayores incertezas y riesgos en nuestro presente y futuro. Y desde tal paradigma dinámico y abierto, desde el que hoy ha de enmarcarse jurídicamente la labor pública de información e inteligencia en relación con los nuevos riesgos que en la actualidad amenazan nuestras sociedades³⁰, a la vez que se garantice, adecuada y suficientemente, los derechos y las libertades de las personas en un necesario equilibrio constitucional en el que la prevención asume un rol principal³¹; incluso, y desde la prospectiva, llegar a plantearnos amenazas y riesgos aun desconocidos, pero plausibles a tenor del potencial desarrollo tecnológico y de los acontecimientos³². Seguridad, de este modo, ante lo meramente potencial y desconocido (de “Estado preventivo” se llega a hablar)³³, y ante cierta postergación de decisiones críticas en un mundo cambiante y de elevado coste político y jurídico en relación con el presente³⁴.

II.C.- Derecho constitucional, Estado regulador y subsidiariedad horizontal

³⁰ Cfr. Diego CERDA SEGUEL, “Un vector en tres pasos: filosofía política, política estratégica e inteligencia”, *Inteligencia Total*, núm. 1, 2003-2004, en especial pp. 20-23.

³¹ Siguiendo a Denninger, sobre un “Estado de prevención” como nuevo paradigma ante la sociedad del riesgo, cfr. REVENGA SÁNCHEZ, Miguel: “Servicios de inteligencia y derecho a la intimidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 61, 2001, p. 73.

³² Así, Javier GUISÁNDEZ GÓMEZ, “La prospectiva en el ámbito de la inteligencia”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011, pp. 93 y ss. Y como inteligencia prospectiva incluso, Enric BAS, “Inteligencia prospectiva para la seguridad pública; reflexiones metodológicas y propuestas”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 1, 2006, pp. 15.

³³ Andreas BUSH, “La arquitectura cambiante del estado de seguridad nacional... *cit.*”, pp. 463-464.

³⁴ De interés, Stephen TINDALE, “Procrastination, Precaution and the Global Gamble”, en AA.VV. *The Politics of Risk Society*, Polity Press, Cambridge, 1998, pp. 54 y ss.

A lo anterior se une la transformación (en cuanto crisis) que del Estado social se vive en la actualidad, y en especial al respecto de la relación entre poderes públicos y sociedad civil; me explico. Si el Estado social supuso, al amparo del constitucionalismo de la postguerra mundial, una mayor intervención de lo público en las relaciones privadas a fin del progreso social, la efectiva promoción de los derechos y las libertades, y una mayor igualdad material³⁵, también conllevaría el desarrollo del aparato público, la Administración, en acción, funciones, tamaño y presencia; y ello, especialmente, en relación con cualquier sector de actividad considerable de relevancia pública, social y económica, y concretamente, e incluso, mediante la asunción por los propios poderes públicos de ciertas actividades de particular relevancia general en cuanto que servicios públicos (sin perjuicio de su ejercicio directo o indirecto)³⁶. Y esto, a su vez, entroncando con el modelo francés de investigación científica y técnica en manos de la propia Administración (con cuerpos y unidades especiales de ésta a tales efectos, como a través de las mismas Universidades y Escuelas Politécnicas)³⁷, de manera que buena parte del progreso tecnológico quedaba directamente bajo dirección y control público³⁸.

³⁵ P.e. Paolo GROSSI, "La Constitución italiana como expresión de un tiempo jurídico posmoderno", Clara Álvarez Alonso (trad.), *Historia Constitucional*, núm. 15, 2014, pp. 1 y ss.

³⁶ Por todos, Manuel GARCÍA-PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.

³⁷ De interés, José María BERAZA GARMENDIA y Arturo RODRÍGUEZ CASTELLANOS, "La evolución de la misión de la Universidad", *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, núm. 14, 2007, pp. 27-28; y de manera más amplia, Francisco Joaquín CORTÉS GARCÍA, "Infraestructuras y redes en el pensamiento de los científicos y sociólogos politécnicos", *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIX, núm. 1066, 2014, en <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1066.htm> (28/09/2018).

³⁸ Incluso, acerca de la estrecha relación existente luego en Estados Unidos durante la *guerra fría* entre la Administración militar y el desarrollo científico y tecnológico allí, *vid.*: Daniel SAREWITZ, "Bienestar

Ahora bien, el progresivo aumento de los costes de la investigación científica y tecnológica, así como la involución del Estado social al hilo del modelo económico y de mercado hoy prevalente (en particular, tras las diversas crisis económicas), propician no sólo que la investigación emigre paulatinamente al ámbito privado (bajo un modelo de tecnociencia, finalmente)³⁹, sino que ámbitos y servicios de relevancia pública, pero de carácter muy técnico y elevados costes, salgan asimismo del Estado para quedar/pasar al sector privado. De esta forma es que se advierta, finalmente, la tendencia *reguladora* con la que se caracteriza hoy la intervención pública (como otra manifestación más de los cambios que en los últimos tiempos vienen aconteciendo en el Derecho público y constitucional), y conforme a la cual los poderes públicos renuncian a proveer directamente servicios públicos a la ciudadanía, quedando entonces en el ámbito de acción de los particulares, si bien guardándose por aquéllos cierto control previo y ulterior sobre éstos en garantía de un interés público y general⁴⁰.

Mas con esto, claro, el efecto de unos poderes públicos en retroceso ante unos particulares que ganan presencia en ámbitos técnicos al ofrecer mayores recursos no sólo tecnológicos, sino económicos y humanos que

humano y ciencia federal, ¿cuál es su conexión?”, Patricia García Méndez y Eduardo M. García Palacios (trad.), en AA.VV. *Ciencia, tecnología, sociedad y cultura en el cambio de siglo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001, pp. 155 y ss.; y José María BERAZA GARMENDIA y Arturo RODRÍGUEZ CASTELLANOS, *op. cit.*, pp. 30 y ss.

³⁹ Cfr. Juan Manuel TORRES, “Investigación: problemas conceptuales y terminológicos”, en AA.VV. *La investigación científica como derecho fundamental*, Comares, Granada, 2012, en especial pp. 5-6. También, para una percepción más amplia sobre la tecnociencia como confluencia actual entre ciencia y tecnología, *vid.* Wenceslao J. GONZÁLEZ, “Progreso científico e innovación tecnológica: la «tecnociencia» y el problema de las relaciones entre filosofía de la ciencia y filosofía de la tecnología”, *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 620, 1997, pp. 261-284.

⁴⁰ Entre otros, pero recientemente, *vid.* Luciano PAREJO ALFONSO, *Estado y Derecho en procesos de cambios. Las nuevas funciones de regulación y garantía del Estado social de soberanía limitada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, en especial Cap. III. También, de interés (si bien desde una perspectiva politológica), Katharina HOLZINGER y Susanne K. SCHMIDT, “Del Estado positivo al regulador. ¿Una transformación en los mecanismos de la gobernanza?”, en AA.VV. *Transformaciones del Estado contemporáneo*, Ramón Cotarelo (trad.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 377 y ss. XXXX

los propios poderes públicos al respecto (además de ofrecer una mayor flexibilidad). Y con ello: de un lado, la referida participación privada cada vez más amplia en la gestión de espacios y servicios de trascendencia pública; de otro, y al tiempo, la progresiva dependencia de los poderes públicos ante los particulares en dichos ámbitos técnicos; y finalmente, también, la intervención de éstos en tareas de seguridad y control de posibles riesgos y daños al respecto de tales ámbitos, e incluso en labores de policía, prevención e inteligencia, y en colaboración con la desarrollada por los poderes públicos⁴¹.

Naturalmente esto genera nuevas cuestiones al interno del Derecho constitucional, más allá de la externalización de parte de la actividad pública (según sectores). Así la proliferación de particulares, en ámbitos técnico-tecnológicos de relevancia pública, conlleva la exteriorización de los diversos intereses que persiguen unos y otros (públicos y privados), pudiendo entrar en conflicto, a la vez que en relación con los intereses de los meros ciudadanos (y/o usuarios y consumidores); y con ello la intervención de los poderes públicos, bajo la legitimación que les ofrece el sistema constitucional, definiendo un ulterior y superior fin o interés público general y abstracto con el que (superponiéndose a tales intereses contrapuestos) recomponer (desde tal prisma “regulador”) la actuación pública y privada⁴² ante la progresiva “privatización” jurídica que se advierte en el vigente contexto global⁴³. Con esto, además, es que se esté haciendo referencia a un principio jurídico que gana cada día mayor

⁴¹ Y esto, sin perjuicio de volver a ello con ocasión del estudio de la llamada “cultura de inteligencia” en el Cap. IV.B.

⁴² Otra vez José ESTEVE PARDO, pero ahora, *La nueva relación entre Estado y sociedad (Aproximación al trasfondo de la crisis)*, Marcial Pons, Madrid / Barcelona, 2013, pp. 183 y ss.

⁴³ Así, Stefano RODOTÀ, “Cuál Derecho para el nuevo mundo?”, Emilssen Congález de Cansino (trad.), *Revista de Derecho Privado*, núm. 9, 2005, en especial pp. 16 y ss.

incidencia en Derecho constitucional al respecto de las relaciones de los poderes públicos con los sujetos privados en el vigente contexto de la globalización, cual es la subsidiariedad en su dimensión horizontal⁴⁴, instando a que determinadas materias o cuestiones queden en la esfera de la sociedad civil o de determinados sujetos privados en vez de los poderes públicos, y a modo de cláusula de limitación de intervención de éstos (incluso)⁴⁵. De esta forma es que se pueda hablar de expansión de la subsidiariedad como criterio relacional entre lo público y lo no público, buscando promover y garantizar (mas sin llegar a reservar competencialmente) ciertos ámbitos a favor del segundo, y fomentando, por tanto, heterogéneos procesos de autorregulación e intervención privada⁴⁶.

⁴⁴ Al respecto, ya, Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Ordenamientos privados y Derecho constitucional”, en AA.VV. *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela (I)*, Thomson Reuters / Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 627 y ss.

⁴⁵ Vid. Paolo RIDOLA: “Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica”, junto a Angelo A. CERVATI y Sergio P. PANUNZIO, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l’innovazione costituzionale in Italia*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2001, p. 221; y *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 361 y ss. También, Tommaso Edoardo FROSINI, “Subsidiariedad y Constitución”, en *Constitución, Democracia y Estado de Derecho*, Ediciones Olejnik, Santiago (Chile), 2018, pp. 11 y ss.

⁴⁶ Como sí sucede con el principio de competencia. Y por tanto, que los poderes públicos se vean legitimados a intervenir en el caso de que los particulares se muestren incapaces para proveer adecuadamente la satisfacción de sus propios intereses, y éstos tengan cierta proyección general y pública; desde tal perspectiva, vid. Alessandra ALBANESE, “Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici”, *Diritto pubblico*, núm. 1, 2002, pp. 51-84. Y ello, ya sea por tratarse sobre cuestiones específicamente referidas a ciertos colectivos, de manera que sus miembros se consideran como sujetos preferentes respecto a cómo determinar sus propias relaciones y conducta (*cf.* Gunther TEUBNER, “Societal Constitutionalism: Alternatives to State-Centered Constitutional Theory?”, en AA.VV. *Constitutionalism and Transnational Governance*, Oxford Press, Oxford, 2004, pp. 3 a 28); ya sea por referirse a materias muy técnicas (incluso tecnológicas), en las que expertos y técnicos se presentan como mejor llamados a decidir y regularlas (*vid.* Simone PENASA, “La función normativa del conocimiento científico: la ciencia como objeto y como recurso normativos”, en AA.VV. *La investigación científica como derecho fundamental... cit.*, pp. 159-165); o ya sea por tratar sobre materias y actividades que actúan a nivel global, de manera que sus actores o protagonistas se presentan como sujetos privilegiados a fin de determinar su ordenación y normación (p.e., *vid.* Pedro A. DE MIGUEL ASENSIO, “Algunas tendencias jurídica de la globalización”, en AA.VV. *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*, BOE-AEPDIRI, Madrid, 2003, pp. 47-84, y en especial párrafos 13 a 30).

Ahora bien, y desde tal dimensión funcional y horizontal de la subsidiariedad, debiéndose prevenir del carácter más corporativo, que democrático y plural, de este principio en no pocos casos⁴⁷, lo cual ha de tenerse en mente a la hora de conjugar adecuadamente la subsidiariedad en relación con la definición de intereses generales y desde criterios y procedimientos democrático-pluralistas⁴⁸; y de ahí que se presuponga una mayor capacidad a los poderes públicos para redefinir, en última instancia y unilateralmente (incluso), las relaciones entre éstos y los sujetos privados en atención al paradigma de la promoción y la garantía de intereses generales y abstractos política y democráticamente establecidos⁴⁹.

Pero todo esto, advertimos, sin perjuicio de la dependencia técnica a la que finalmente da lugar el protagonismo privado en ámbitos de máxima relevancia pública (insisto, al disponer los particulares mayores recursos al respecto, en no pocos casos), de manera que los poderes públicos necesitan cada vez más, en el ejercicio de la propia acción pública (incluida la seguridad), de la colaboración del ámbito privado (de la que dependen), como específicamente acontece en relación con la actividad de información e inteligencia, según se venga a mostrar cuando hablemos de la comunidad de inteligencia y de la cultura de inteligencia (en Cap. IV.B); y al hilo de esto, sin perder de vista, incluso cierto proceso de privatización de la propia defensa y seguridad a fin no sólo de externalizar determinadas actividades

⁴⁷ Nuevamente Paolo RIDOLA, “Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica... *cit.*, pp. 221-226.

⁴⁸ P.e., para el ámbito de Internet, *vid.* Santiago MUÑOZ MACHADO, *La regulación de la red (Poder y Derecho en Internet)*, Taurus, Madrid, 2000, pp. 55-61.

⁴⁹ Con todo, finalmente, se advierte la tensión dialéctica que la subsidiariedad supone siempre en relación a los múltiples principios y fines (complementarios, pero también contradictorios) que terminan por converger alrededor suyo (como democracia, eficiencia normativa, despolitización, descentralización, “Estado minimalista”, etc.), así como el resultado abierto y dinámico que conlleva (de la subsidiariedad a modo de *ascensor* llegan a hablar Roberto BIN y Giovanni PITRUZZELLA en *Diritto costituzionale*, 2ª ed., G. Giappichelli Editore, Torino, 2001, p. 96).

públicas al respecto, sino como instrumento para difuminar potenciales responsabilidades públicas en el más difuso ámbito privado⁵⁰.

II.D.- Viejos y nuevos conflictos en el Derecho constitucional

Si el Derecho constitucional decimonónico-liberal servía al predominio político y jurídico de determinados grupos sociales, esencialmente la burguesía, el constitucionalismo de entreguerras y en especial el posterior al de la segunda guerra mundial (el de la Alemania Occidental e Italia a la cabeza), con la concepción normativa de Constitución, vendría a impulsar un sistema democrático pluralista. Un sistema, ahora, en el que las mayorías resultan jurídicamente limitadas, y a su amparo un modelo de Estado constitucional y democrático de Derecho, en tanto que: configurado normativamente por una Constitución con supremacía jurídica; y al tiempo asegurado por una jurisdicción constitucional, con la que minorías y pluralismo político resultan garantizados⁵¹.

Pero a su vez este modelo constitucional vendría no sólo a destapar y reconocer el conflicto de clases encubierto por el anterior sistema liberal, sino que serviría de marco a un nuevo modelo de Estado, ahora social, en cuanto que atento a la igualdad sustantiva y promotor de la efectividad de

⁵⁰ Desde esta perspectiva crítica, y de manera muy interesante, José Antonio SANZ MORENO, “Monopoly on violence and privatization of war and peace under a *soft* rule of law”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Monopoly-on-violence-and-privatization-of-war-and-peace-under-a-soft-rule-of-law-.pdf> (05/05/2019).

⁵¹ P.e., Peter HÄBERLE, “Funciones y significados de los Tribunales Constitucionales en perspectiva comparada -y comentarios a los 60 años del Tribunal Constitucional”, Cristina Elías Méndez (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 17, 2012, pp. 501 y ss.

derechos y libertades (según se ha señalado antes); y de esta manera, potenciando que la democracia creciera material y pluralmente social (es decir, más allá de un determinado grupo social económicamente hegemónico)⁵². Para ello es que, de un lado (y primeramente), se constituyera un sistema de reequilibrio dialéctico jurídico y político entre clases sociales, y de otro (y ulteriormente), se llegase a ampliar dicho reequilibrio a otros sectores o grupos sociales históricamente relegados⁵³.

Paralelamente a lo anterior, el desarrollo del constitucionalismo normativo también coincide con la garantía, en no pocos casos, de un pluralismo ahora territorial, con el que conformar dialécticamente no sólo el centro y la periferia política, sino la misma estructuración del poder con relación a diversos órdenes o niveles territoriales de gobierno democrático y en atención a políticas propias (y en consecuencia potencialmente diversas); así, por tanto, que la concepción normativa de Constitución resulte esencial, de una parte, como garantía de procesos de descentralización del poder nacional (p.e., el Estado autonómico), como, y de otra (y en cambio), como instrumento de conformación de procesos de integración supranacional (nuevamente, Unión Europea)⁵⁴.

Con ello la Constitución normativa habría venido, al hilo de garantizar el referido pluralismo, a permitir el afloramiento y a asumir el conflicto político, social y territorial, a la par que a encauzarlo jurídicamente y pacificándolo con ello. A diferencia del constitucionalismo

⁵² Vid. Francisco BALAGUER CALLEJÓN, “El Estado social y democrático de Derecho. Significado, alcance y vinculación de la cláusula del Estado social”, en AA.VV. *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002, pp. 89 y ss.

⁵³ Carlos DE CABO MARTÍN, *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la Constitución*, Trotta, Madrid, 2010.

⁵⁴ De interés, Peter HÄBERLE, “Comparación constitucional y cultural de los modelos federales”, Miguel Azpitarte Sánchez (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 8, 2007, pp. 171 y ss.

decimonónico, que ocultaba el conflicto (al garantizar la primacía política y jurídica de un grupo social o de una de las partes), el Derecho constitucional de posguerra asume en cambio la confrontación de unos y otros, al respecto de lo cual articularía normativamente instrumentos con los que conseguir cierto equilibrio básico. Mas la pérdida de capacidad jurídica de la Constitución normativa a la sombra de la globalización (según se ha adelantado), como, y especialmente, la reducción del Estado social y las políticas sociales bajo la acción del neoliberalismo imperante en el contexto globalizado⁵⁵, e incluso el estímulo de políticas territorialmente re-centralizadoras al respecto⁵⁶, han limitado entonces la referida capacidad constitucional con relación al conflicto, al punto de que posiciones políticas críticas a ello se presenten en no pocos casos como antisistemas⁵⁷; y es que el discurso político resulta hoy drásticamente reducido por la economía y el mercado⁵⁸. No por ello, sin embargo el conflicto entre clases y económico desaparece; muy al contrario, éste asume nuevos desarrollos donde su tradicional dimensión política se reduce (ante la referida dependencia ideológica al mercado), para presentarse como simple problema económico y dando lugar al impulso de ciertos

⁵⁵ Otra vez Carlos DE CABO MARTÍN, pero ahora “Lo viejo y lo nuevo en la crisis económica actual: aspectos jurídico-políticos”, en AA.VV. *Pensamiento crítico y crisis capitalista: una perspectiva constitucional*, Universidad de Granada, Granada, 2010, pp. 11 y ss.

⁵⁶ P.e., Greta MASSA GALLERANO, “L’impatto della crisi economica sulla distribuzione territoriale del potere”, en AA.VV. *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Pamplona), 2015, pp. 551 y ss.

⁵⁷ Así, Juan ROCH GONZALEZ, “Europeanization in the shadow of the financial crisis: disruptive effects on the Spanish party system”, *IDP (revista de Internet, derecho y política / revista d’Internet, dret i política)*, núm. 24, 2017, pp. 21 y ss., en <https://www.raco.cat/index.php/IDP/article/view/329810/420445> (28/08/2018).

⁵⁸ Entre otros, *cfr.*: Francisco BALAGUER CALLEJÓN, “Una interpretación constitucional de la crisis económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 19, 2013, pp. 449 y ss.; y Enrique GUILLÉN LÓPEZ, “La crisis económica y la dirección política: reflexiones sobre los conceptos de necesidad y de elección en la teoría constitucional”, también *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, pero en núm. 20, 2013, pp. 431 y ss.

grupos criminales organizados capaces de desestabilizar la entera convivencia social⁵⁹.

Pero hoy, además, se añaden los nuevos conflictos que surgen específicamente con relación a la globalización; me explico. Según hemos indicado en el Capítulo anterior, la globalización se caracteriza por su naturaleza contradictoria y compleja, y así que, a la vez que la globalización proyecta a nivel mundial determinados valores, se presenten sin embargo respuestas endógenas frente a éstos como son los integrismos y fundamentalismos⁶⁰; mas también por el conflicto existente entre unas élites que, de un lado, prosperan bajo la globalización, y los demás, de otro, permaneciendo anclados en lo local⁶¹. Un conflicto así diverso al tradicional de “entre clases”, ya que deslocalizado e irresoluble desde la tradicional consideración del Estado social (pues delimitado territorialmente por definición, además de en grave crisis como consecuencia de la globalización)⁶².

Al respecto, desde la propia Europa y sus valores constitucionales es que se haya asistido a cierto proceso identitario y descentralizador⁶³, a la

⁵⁹ De interés, en esta línea, Hugo Fernando GUERRERO SIERRA y Janiel David MELAMED VISBAL, “La narcotización del conflicto armado colombiano: lucha contra las drogas y su incidencia en la dinámica reciente del conflicto”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013, pp. 835 y ss.

⁶⁰ Desde esta perspectiva, *vid.* Byung-Chul HAN, *La expulsión de lo distinto*, Alberto Ciria (trad.), Herder, Barcelona, 2017.

⁶¹ *Cfr.* Zygmunt BAUMAN, *La globalización (Consecuencias humanas)*, 2ª ed. (1ª reimp.), Daniel Zadunaisky (trad.), Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2017.

⁶² Sobre la crisis que la globalización genera en el Estado social, *vid.* Carlos DE CABO MARTÍN, “Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, 2009, pp. 17 y ss.

⁶³ Y con esto a una expectativa por parte de territorios infra-estatales no sólo a volver a identidades históricas y culturales pasadas, sino a resolver deficiencias constitucionales que comenzaban a advertirse como consecuencia de la ascensión y limitación política que supone la referida estandarización económico-global. *Cfr.* Luis MORENO FERNÁNDEZ, “Multiple identities and global meso-communities”, *Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)*, núm. 25, 2002.

par que a un intenso y progresivo proceso de integración; y con ambos procesos, de descentralización e integración, viniendo a reducirse la efectiva capacidad y función del Estado y con esto del propio Derecho constitucional en su dimensión más nacional, teniendo entonces éste que abrirse de manera compleja, dialéctica y subsidiaria a espacios inferiores y superiores del Estado con los que entra en permanente comunicación y tensión⁶⁴. Por otra parte, y según se ha adelantado (Cap. I.A), la crisis económica y la deficitaria gestión social que de ella se ha llevado a cabo, habría insuflado un nuevo y progresivo integrista nacionalista en la misma Europa que (junto a cierta reminiscencia conservadora-cristiana)⁶⁵ postula volver al Estado y, con él, a una identidad nacionalista y a una ciudadanía meramente estatal⁶⁶. Y es que el proceso de estandarización económica,

⁶⁴ De esta forma es, sin embargo, que asistamos ante una preliminar asunción constitucional del referido carácter contradictorio y complejo de la globalización, al intentar normalizarlo y regularlo desde diversos niveles físicos y espacios competenciales en diálogo jurídico y político. Y paralelamente, que asistamos también al debate constitucional identitario desarrollado al hilo: de un lado, del fracasado Tratado constitucional al respecto de la misma Europa, mas sin resultado final [acerca de tal debate, entre otros, Gustavo ZAGREBELSKY, “La identidad europea”, Juan Francisco Sánchez Barrilao (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 12, 2009, pp. 17-22]; como, de otro, en relación con los propios Estados ahora y como límite reconocido expreso frente al Derecho europeo en tanto que identidad constitucional de los Estados miembros (art. 4.2 Tratado de la Unión Europea, ya, tras el Tratado de Lisboa). Al respecto, Pedro CRUZ VILLALÓN, “La identidad constitucional de los estados miembros: dos relatos europeos”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 17, 2013, pp. 501-514; o Agustín José MENÉNDEZ, “Una concepción alternativa de la identidad constitucional en el Derecho comunitario: de las excepciones idiosincráticas a la resistencia constitucional colectiva”, asimismo en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 17, 2013, pp. 561-580. También más recientemente (y cercano a nosotros), Miguel AZPITARTE SÁNCHEZ, “Identidad nacional y legitimidad del Tribunal de Justicia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 39, 2017, pp. 413 y ss.

⁶⁵ Lo que ha venido a actuar, a su vez, sobre cierta revitalización de la ultraderecha europea a la sombra de la globalización ya a comienzos de la década pasada; sobre ésta, *vid.* Octavio RODRÍGUEZ ARAUJO, “El presente de la derecha y la ultraderecha en el mundo”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 46, núm. 187, 2003, pp. 177 y ss.

⁶⁶ Como vieja respuesta soberana ante la globalización y el desamparo que ésta, junto a la misma integración europea (más económica que social), han generando en grandes capas sociales que se ven efectivamente desplazadas del sistema democrático. Si al hilo de lo anterior, del *Brexit*, la Unión Europea está hoy en peligro, no lo es tanto (o sólo) por dichos movimientos integristas-nacionalistas (ojo, que lo está, evidentemente), sino por la rendición de la integración política y jurídica al sistema económico y al mercado único, mientras las políticas sociales se mantienen a nivel europeo, pero reducidas fundamentalmente a la lucha contra la exclusión. Y es que, ¿dónde ha quedado, entonces, el progreso social como factor de integración democrática?; de interés (si bien con carácter previo al *Brexit*), *vid.* Adrián VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, “El proceso de construcción de la Unión Europea: el desafío de los populismos”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 13, núm. 1, 2014, pp. 135 y ss.

social y cultural que supone la globalización ha provocado identidades fuertes e intensas frente a aquélla; y esto no desde su consideración como mera reacción a la globalización en sí, sino como parte de ella misma, en especial ante el desamparo que ésta genera en una gran parte de la población ubicada, recluida incluso, en lo local y en la incertidumbre⁶⁷. Se pone así en evidencia el carácter contradictorio que, de manera intrínseca, caracteriza la globalización; es decir, los integrismos y movimientos reactivos no son algo realmente externo a la globalización, sino un factor de permanente tensión interna pues actúan como fuerzas dialécticas ante la mera estandarización abstracta que genera la globalización⁶⁸. De “crisis de la democracia”, al tiempo, podemos hablar⁶⁹. Pero crisis de la democracia también a la sombra de la tensión que entre libertad y seguridad se da, como consecuencia del aumento del riesgo y de una consiguiente actividad de seguridad a costa de la libertad⁷⁰.

⁶⁷ Cfr. Zygmunt BAUMAN, *Tiempos líquidos (Vivir en una época de incertidumbre)*, 5ª ed., Carmen Corral (trad.), Tusquets Editores, Barcelona, 2015. Una población, o poblaciones, o comunidades que no se van a identificar, entonces, con los estándares globalizados, agrupándose en torno a imágenes colectivas y proyectadas como propias; sobre la identidad como proceso psíquico (percepción) de pertenencia social, *vid.* Armin VON BOGDANDY, “Identidad constitucional. Exploración de un fenómeno ambiguo con ocasión de la política de identidad europea de *lege data* y *lege ferenda*”, Mariela Morales-Antoniazzi (trad.), *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 75, 2005, pp. 13 y ss.

⁶⁸ Y de este modo, que advirtamos la necesidad de articular un Derecho constitucional complejo no sólo en relación con su metodología y espacio de acción (al abordar, recordemos, los diversos niveles sociales, políticos y jurídicos que hoy se reconocen), sino al respecto de su propio objeto, en cuanto que, y siguiendo la estela del pensamiento crítico (cómo no, con Carlos de Cabo Martín), sea capaz de dar respuestas y garantías ante la realidad dialéctica existente entre lo global, lo local, y lo más elemental e identitario, a fin de conseguir la reconfiguración de los conflictos que subyacen en dicha tensión. Cfr. Carlos DE CABO MARTÍN, “Propuesta para un constitucionalismo crítico”, en AA.VV. *Constitucionalismo crítico: Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 25-35.

⁶⁹ Cfr., ya, Luigi FERRAJOLI, “La crisis de la democracia en la era de la globalización”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 39, 2005, pp. 37 y ss. Y más recientemente, *vid.* Mark A. GRABER, Sanford LEVINSON y Mark TUSHNET (ed.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

⁷⁰ Así, *vid.* Susan N. HERMAN, *Taking Liberties: The War on Terror and the Erosion of American Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

II.E.- Excepcionalidad y normalidad en el actual Derecho constitucional

Al hilo del referido equilibrio que la labor de información e inteligencia ha de mantener con los derechos y las libertades de las personas (conforme se viene señalando), mas ante la exigencia de efectivos resultados en la contención del riesgo de graves daños para ámbitos y bienes de la máxima relevancia en los diversos sistemas constitucionales contemporáneos (a fin de evitar que éstos entren en peligro y/o se materialicen), es que las propias Constituciones normativas (algunas) hayan previsto medidas de excepción con las que, aun reduciendo el nivel estándar de garantías de derechos y libertades, procurar garantizar, en última instancia, la supervivencia del propio sistema y de intereses colectivos, y conteniendo, en lo posible, el daño potencial o en proceso⁷¹. Así, y para el caso de España, la previsión de los estados de alarma, de excepción y de sitio (arts. 55.1 y 116 Constitución)⁷²; y ello, a su vez, bajo específicos mecanismos de control (jurídicos y políticos) de dicha

⁷¹ Desde una perspectiva histórica y comparada, *vid.* Pedro CRUZ VILLALÓN, *El estado de sitio y la Constitución: la constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado (1789-1878)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980. Y desde el Derecho comparado (a nivel europeo): Anna KHAKKEE, “Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe”, *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) / Policy Paper*, núm. 30, 2009, en https://www.files.ethz.ch/isn/99550/pp30_anna_khakee_emergency_powers.pdf (01/09/2018); Juan Manuel GOIG MARTÍNEZ, “La defensa política de la Constitución. Constitución y Estados excepcionales (I) y (II)”, *Revista de Derecho UNED*, respectivamente núms. 4 y 5, 2009, pp. 263 y ss., y 211 y ss.; y Valentina FAGGIANI, “Los estados de excepción. Perspectivas desde el derecho constitucional europeo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 17, 2012, pp. 181 y ss.

⁷² P.e., Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, “La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio”, *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981, pp. 83 y ss.; y otra vez Pedro CRUZ VILLALÓN, pero “La protección extraordinaria del Estado”, en AA.VV. *La Constitución española de 1978 (Estudio sistemático)*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1981, pp. 689 y ss. También, José María LAFUENTE BALLE: “Los estados de alarma, excepción y sitio (I)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 30, 1989, pp. 23 y ss.; y “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 1990, pp. 27 y ss.

excepcionalidad⁷³, a la par que con sujeción a un paradigma de provisionalidad de la excepcionalidad: es decir, medidas excepcionales para situaciones excepcionales, de modo que superadas éstas dichas medidas debieran desvanecerse en la normalidad constitucional⁷⁴.

El problema al anterior axioma surge cuando los daños que pretende contener la excepcionalidad se plantean no con carácter extraordinario, sino en la misma cotidianidad, y a partir del reconocimiento de cierto “estado de tensión” que supone hoy amenazas y riesgos permanentes y de gravísima intensidad (como es el terrorismo, pero no sólo)⁷⁵. En tal sentido, y de un lado, el propio Derecho constitucional ha permitido que determinados ataques al sistema, por su intensa gravedad, sean respondidos desde cierta normalidad constitucional (que no desde la excepcionalidad), si bien desde la especialidad material, viniéndose a permitir entonces, mas conforme a la proporcionalidad siempre, concretas medidas más allá del sistema ordinario de garantía de los derechos y las libertades; piénsese, por ejemplo, y de nuevo en España, en la suspensión de específicos derechos y libertades para el caso de personas investigadas por terrorismo (art. 55.2

⁷³ Vid.: Antonia NAVAS CASTILLO, “El Tribunal Constitucional en la declaración-autorización de los estados de alarma, excepción y sitio”, en AA.VV. *Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 167 y ss.; Juan Manuel ALEGRE ÁVILA, “Una nota a propósito de los estados de alarma, excepción y sitio: la declaración gubernamental como acto político y la autorización/declaración parlamentaria como acto sin valor de ley”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 163, 2014, pp. 339 y ss.; y Carlos GARRIDO LÓPEZ, “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 110, 2017, pp. 43 y ss.

⁷⁴ Especialmente, desde esta perspectiva, Eva María BRU PERAL, “Estados de alarma, excepción y sitio”, *Derechos y Libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 7, 1999, pp. 141 y ss.

⁷⁵ De “tensión”, expresamente, nos habla Michel ROSENFELD, en “¿Es apropiada la ponderación judicial en la lucha contra el terrorismo? Contrastando tiempos normales, emergencias y tiempos de tensión”, *Real Instituto Elcano*, ARI, núm. 109, 2005, en http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido/!ut/p/a1/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtfN1cnf2cDf1DjFULsh0VAepxmsv!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%20109-2005 (20/09/2018).

Constitución)⁷⁶. Pero también, y en un paso más, la superación misma de la temporalidad de la excepción, de la propia excepcionalidad, a tenor de la mera proporcionalidad⁷⁷. Y es que la situación de abstracto riesgo en la que la normalidad hoy se encuentra, se desarrolla y progresa (en tanto que sociedad del riesgo)⁷⁸, dificulta entonces abordar la especialidad material anteriormente referida, porque de ampliarse ésta (sin más) vendría, consecuentemente, a abarcarse casi la totalidad de la realidad social. En tal sentido, ampliaciones del concepto de terrorismo⁷⁹, como nuevas limitaciones de derechos y libertades⁸⁰, no son sino expresión de la dificultad por resolver el dilema entre seguridad y libertad hoy a la sombra de un riesgo permanente en nuestras sociedades, con el consiguiente peligro (o riesgo) de reducirse el sistema constitucional de garantías jurídicas que protegen nuestro pluralismo y nuestros derechos y libertades

⁷⁶ Así, en relación al binomio normalidad-excepción constitucional al respecto de la normativa antiterrorista en España, *vid.* nuevamente Pedro CRUZ VILLALÓN, pero ahora “Normalidad y excepción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, 2004, pp. 187 y ss.

⁷⁷ Otra vez Pedro CRUZ VILLALÓN, pero “Entre proporcionalidad e identidad: las claves de la excepcionalidad en el momento actual”, Enrique Guillén López (trad. del francés), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 27, 2017, en http://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/11_CRUZ.htm (13/04/2018).

⁷⁸ Recogiendo las palabras de Dick Cheney (“the new normal”), *cfr.* David COLE, “In Case of Emergency”, *The New York Review of Books*, 2006, 1, en <https://www.nybooks.com/articles/2006/07/13/in-case-of-emergency/> (01/09/2018).

⁷⁹ Así, la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo (y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo), con la que se busca reforzar un marco jurídico común a todos los Estados miembros de la Unión a partir de una definición armonizada de los delitos de terrorismo que sirva como punto de referencia para el intercambio de información y la cooperación entre las autoridades nacionales competentes. Sobre ésta, y en tono crítico, *vid.*, p.e., Noelia CORRAL MARAVER, “La armonización penal en materia de terrorismo como ejemplo de irracionalidad político-criminal. Referencias al caso español”, *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, vol. 7, núm. 1, 2017, pp. 201 y ss.

⁸⁰ En tal sentido, y sobre cierta tendencia desde hace tiempo a cierta “sobreevaluación del principio de seguridad” a la sombra de tal normalización de la excepcionalidad constitucional, y en especial a la vista de la legislación antiterrorista y de las limitaciones que de derechos y libertades se han dado en especial tras los atentados del 11-S, *vid.* Manuel CARRASCO DURÁN, “Medidas antiterroristas y Constitución, tras el 11 de septiembre de 2011”, en AA.VV. *Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2010, en particular pp. 25 y ss.; también, Antonio TORRES DEL MORAL, “Terrorismo y principio democrático”, *Revista de Derecho Político*, núm. 78, 2010, en especial pp. 116 y 119-123.

desde la mera normalización de la excepcionalidad misma⁸¹; y con ello, claro, la claudicación del sistema constitucional ante riesgos y amenazas potenciales e inciertos, pero permanentemente ordinarios. Parafraseando a Bruce Ackerman, se ha de *re-razionalizar* constitucionalmente la amenaza y el riesgo en la normalidad⁸², mas sin normalizar, eso sí, la excepcionalidad⁸³.

También de interés son los supuestos que podrían hoy activar la excepcionalidad misma, dada la cada vez mayor dependencia tecnológica de la sociedad; y de esta manera, que riesgos y amenazas en ámbitos tecnológicos potencialmente capaces de paralizar servicios esenciales para la comunidad bien puedan precisamente activar dichas situaciones. En este sentido adviértase cómo en España, y a pesar de las graves circunstancias por las que históricamente ha pasado desde la entrada en vigor de la Constitución, no ha sido sino una simple huelga de controladores aéreos el

⁸¹ Esto se aprecia particularmente en sistemas constitucionales en los que no recogiendo expresamente la excepción constitucional (ni su régimen jurídico), se viene finalmente a activar desde su implícita consideración de prerrogativa funcional con la que proteger el propio sistema constitucional, de modo que sus contornos resultan especialmente difusos y problemáticos; y lo más, nuevamente, la proporcionalidad como casi único criterio constitucional con el que acometer tales supuestos. De interés, *vid.*: Thomas POOLE, “Constitutional exceptionalism and the common law”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 7, núm. 2, 2009, pp. 247 y ss.; y Marc DE WILDE, “Locke and the State of Exception (Towards a Modern Understanding of Emergency Government)”, *European Constitutional Law Review*, núm. 6, 2010, pp. 249 y ss.

⁸² Pues lo que plantea este autor es la “re-razionalización de la emergencia” al hilo de los poderes y medidas de emergencia constitucional adoptados en Estados Unidos tras el 11-S cuando en su Constitución, sin embargo, no se prevén (y según lo señalado en la nota anterior); Bruce ACKERMAN, “The Emergency Constitution”, *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 5, 2004, pp. 1037 y ss. De ahí, entonces, las críticas al mismo de Laurance H. TRIBE y Patrick O. GUDRIDGE, “The Anti-Emergency Constitution”, también *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 8, 2004, pp. 1801 y ss.

⁸³ Como ha venido a suceder, en gran medida, al respecto de la excepcionalidad económica adoptada durante la crisis y al tiempo mantenida; al respecto de un “estado de austeridad perdurable”, Bob JESSOP, *El Estado (Pasado, presente, futuro)*, Carlos Valdés García (trad.), Catarata, Madrid, 2017, pp. 307 y ss.

único supuesto que a día de hoy ha venido a justificar la declaración de un estado de alarma (conforme arts. 55.1 y 116.2 Constitución)⁸⁴.

Es en este contexto constitucional de necesarios y difíciles equilibrios donde la labor de inteligencia (tanto de captación de información, como de su evaluación) ha de moverse en la actualidad, identificando gravísimos riesgos que cohabitan con riesgos ordinarios en un mar de normalidad (o relativa normalidad) social, cultural, económica, política y jurídica; ¿cómo entenderse, si no, que un camión o una furgoneta se conviertan por sí en armas de agresión masiva?⁸⁵ Sin duda éste es el mayor reto al que ha de enfrentarse la inteligencia hoy: el discernir entre el mero e hipotético riesgo y el verdadero riesgo exponencial para el sistema; y ello, fundamentalmente, en y desde un halo de normalidad constitucional, de manera que no se limite o reduzca desproporcionadamente el estadio constitucional democrático y de derechos y libertades históricamente alcanzado. Y entonces, claro, nuestro reto en cuanto que constitucionalistas, dado que convencidos del necesario ejercicio limitado del poder y en la garantía de la libertad, pero conscientes, eso sí (y desde hace tiempo), de los nuevos riesgos que nos acechan y de la necesaria garantía de cierto grado de seguridad (pues la seguridad total resulta imposible, además de un concepto potencialmente peligroso) por los poderes públicos.

⁸⁴ De interés, *vid.* Ana ABA CATOIRA, “El estado de alarma en España”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, pp. 305 y ss.

⁸⁵ En tal sentido, precisamente, el atentado en Niza la noche del 14 de julio de 2016, en el que, recuérdese, un camión fue utilizado para arrollar a una multitud de personas que contemplaban, en el paseo marítimo de esta ciudad, los fuegos artificiales con los que cada año la República francesa conmemora la *Toma de la Bastilla*; al respecto, *vid.* Vincent SIZAIRE, “¿Cuándo hablar de terrorismo? una noción engañosa”, *Le Monde diplomatique en español*, núm. 250, 2016, pp. 10 y 11. O a los seis meses de tal ataque, la noche de 19 de diciembre, el atentado también mediante un camión arrollando a las personas que paseaban en un mercado navideño en Berlín; y ya en España, y utilizando tan sólo una furgoneta, el atropello de Las Ramblas de Barcelona en la tarde del 17 de agosto de 2017.

En tal sentido, resulta interesante la previsión que de las situaciones de “crisis” hace la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, en las que: de un lado, se incluye en su gestión “el conjunto *ordinario* de actuaciones dirigidas a detectar y valorar los riesgos y amenazas concretos para la Seguridad Nacional”, así como “facilitar el proceso de toma de decisiones y asegurar una respuesta óptima y coordinada de los recursos del Estado que sean necesarios” (art. 22.1)⁸⁶; y de otro, se advierte que tal gestión se desarrolle “a través de instrumentos de prevención, detección, respuesta, retorno a la normalidad y evaluación” (art. 22.2)⁸⁷. De este modo es que la Ley 36/2015 venga a contextualizar incluso situaciones de graves efectos y urgencia en la normalidad constitucional y en las atribuciones ordinarias de los diversos poderes y Administraciones, sin perjuicio de que, eso sí, se vean reforzados al respecto (Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2016, de 3 de noviembre de 2016, FJ núm. 7)⁸⁸; y por tanto, que quepa asumirse en la referida normalidad constitucional la actuación ordinaria de la inteligencia

⁸⁶ La cursiva es nuestra.

⁸⁷ Sigue diciendo el art. 22.2: “Su desarrollo será gradual e implicará a los diferentes órganos que componen la estructura del Sistema de Seguridad Nacional, según sus competencias y de acuerdo con la situación de crisis que se produzca”.

⁸⁸ Si bien con relación al reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas al respecto de defensa y seguridad (art. 149.1.4 y 29 Constitución), dice el Tribunal: “Reiteramos que la situación de interés para la seguridad nacional pretende hacer frente a situaciones de crisis, caracterizadas por «la gravedad de sus efectos, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución» y se enmarca en el «desempeño de atribuciones ordinarias». En el mismo sentido, el art. 23.3 dice que la situación de interés para la seguridad nacional se afrontará con «los poderes y medios ordinarios de las distintas Administraciones Públicas» y, en coherencia con ello, el art. 12.2 de la Ley 36/2015, al referirse a los órganos competentes en materia de seguridad nacional, en el caso de las Comunidades Autónomas, dice que serán «los que correspondan según lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía, en relación con las competencias que en cada caso estén relacionadas con la Seguridad Nacional». / Igualmente, reiteramos que la situación de interés para la seguridad nacional se caracteriza por «una coordinación reforzada de las autoridades competentes» cuya dirección asume el Gobierno «en el marco del sistema de seguridad nacional» (art. 23.2). Así lo confirma el preámbulo de la de la Ley 36/2015 cuando razona que: «la dimensión que adquieren ciertos riesgos y amenazas, su acusada transversalidad, o la combinación de estos rasgos con su naturaleza abierta e incierta, como sucede en las situaciones de interés para la Seguridad Nacional definidas por la presente ley, son factores que indican claramente que toda respuesta que implique a los distintos agentes e instrumentos de la Seguridad Nacional se verá reforzada y resultará más eficiente si se realiza de forma coordinada»”.

en relación con la prevención y detección de riesgos y amenazas para “la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos”, además de “la defensa de España y sus principios y valores constitucionales” (art. 3 Ley 36/2015)⁸⁹. No en vano, el propio concepto de defensa en España habría evolucionado ya de la clásica garantía de “la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria” (art. 2 Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar), a la más abierta “protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España” (art. 2 Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional)⁹⁰.

II.F.- Anomia y *soft law* ante el Derecho público

Otra cuestión a destacar al respecto del Derecho constitucional en relación con la actividad de los servicios de inteligencia es su carácter tendencialmente, como poco, reservado. Y es que más allá de la concreta consideración *secreta* de concretos actos y actividades de los servicios de

⁸⁹ “[...] así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”.

⁹⁰ “Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España”. Al respecto de este salto al respecto de una defensa hoy más abierta funcionalmente, *vid.* Ángel Luis ALONSO DE ANTONIO, “Dimensión constitucional de la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional”, en AA.VV. *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Jordi Solé Tura (I)*, Congreso de los Diputados / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Madrid, 2008, en espacial pp. 295 y ss.

inteligencia (incluso de su organización), así como del alcance del control político y jurídico al respecto (sobre lo que se volverá más adelante, en Cap. X.A), está la tradicional y oscura dimensión de los *arcana imperii* (y en referencia además con los tradicionalmente conocidos como *servicios secretos*) en cuanto que: de un lado, suponen espacios convenientemente secretos en el ejercicio de poder público, mientras que, de otro, vienen a reducir, entonces, el control sobre ello.

Al respecto de lo primero, el contemporáneo Estado democrático excluye, de base (mas no de manera absoluta), parcelas sobre las que la acción pública se esconda al conocimiento y control público, de forma que, y frente al modelo del Estado absoluto, requiere de la posibilidad, si no de una transparencia directa y total hacia el público, sí que, al menos, su conocimiento por parte de los representantes de los ciudadanos o por concretas instituciones públicas garantes o promotoras de los derechos de éstos⁹¹. Y en cuanto a lo segundo, y más allá del clásico binomio *iurisdictio-gubernaculum*, a la luz ahora del Estado de Derecho que no quepan límites al control jurídico de los actos de los poderes públicos, en especial cuando de actos lesivos o limitativos de derechos fundamentales se trata o contravengan elementos normativamente reglados (art. 2.a Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa)⁹². Esto último nos llevará, a su vez, a plantearnos la oportunidad, conveniencia y/o necesidad de regular normativa y

⁹¹ Cfr. Norberto BOBBIO, “Il segreto della democrazia: non avere segreti”, *La Stampa*, 16 de octubre de 2011, en <http://www.lastampa.it/2011/10/16/cultura/norberto-bobbio-il-segredo-della-democrazia-non-avere-segreti-jzTrxAEswWIP138Duuy46K/pagina.html> (03/07/2017). De manera más detallada, *vid.* Andrés GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, *Sin arcana imperii: Inteligencia en democracia*, Instituto de Estudios políticos y estratégicos, Lima, 2007. Por otra parte, y sin embargo, sobre la posibilidad de espacios secretos en democracia en razón al riesgo que su conocimiento puede generar, Lawrence QUILL, *Secrets and Democracy: from arcana imperii to Wikileaks*, Palgrave Macmillan, London and New York, 2014.

⁹² Sobre ello, en mayor detalle, Cap. XI.A.

detalladamente la organización y actuación de la inteligencia, y ello especialmente desde el Derecho público y al amparo del constitucional (Consideraciones finales). No en vano la inteligencia se encuentra de ordinario, y en palabras de Samuel J. Rascoff, en una “relación incómoda con la ley”; y no sólo en cuanto que la ley actúe como límite de la inteligencia, sino como instrumento de gobierno de ella⁹³.

Con todo, el carácter expansionista del Derecho constitucional, a tenor de su dimensión principialista, junto con la referida proyección jurisdiccional del mismo⁹⁴, habría venido a relativizar bastante, al menos, la necesidad de la ley como límite a la actividad de la inteligencia; y de este modo, entonces, que el marco constitucional tienda a alcanzar expansivamente toda la acción pública, sin perjuicio, claro, del mayor o menor grado de concreción en tal alcance normativo. Ahora bien, esto, finalmente, entronca y se plantea desde la cuestión más general de la *laguna* y de la *complitud ordinamental*, de forma que el Derecho, y el Derecho constitucional en particular, tienden, mediante diversos instrumentos jurídicos (como la analogía, pero no sólo), a ofrecer cobertura normativa a toda actuación de los poderes públicos⁹⁵, dando así debida cumplimentación, aun de manera más o menos abstracta, al principio de legalidad según el cual, inicialmente (y en colaboración necesaria con la ley, y potencialmente con el reglamento), toda acción pública debe de estar amparada por el Derecho⁹⁶.

⁹³ Samuel J. RASCOFF, “Domesticating Intelligence”, *Southern California Law Review*, vol. 83, 2010, pp. 575 y ss.

⁹⁴ Así, Gustavo ZAGREBELSKY, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 5ª ed., Marina Gascón (trad.), Trotta, Madrid, 2003.

⁹⁵ Vid. Francisco BALAGUER CALLEJÓN, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico*, Anna Maria Nico (trad.), Cacucci Editore, Bari, 2012, pp. 36-39.

⁹⁶ Por todos, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo (I)*, 4ª ed., Civitas, Madrid, 1986, pp. 409 y ss.

Mas lo anterior no impide que el poder público tienda a (o codicie) *jugar* precisamente con tal grado de abstracción y concreción en la ordenación normativa de la actividad de inteligencia, de manera que, y al hilo de la discrecionalidad y del margen de actuación, quepa, conscientemente, que el poder no regule determinadas actuaciones públicas de forma que su régimen jurídico no esté expresamente fijado y delimitado, sino que, como mucho, resulte meramente deducido⁹⁷. Es así, entonces, que se entre en el ámbito de la *anomia*, en tanto que espacio expresamente no reglado/regulado⁹⁸. Y es que, desde el momento en que se regula de manera concreta una específica actuación pública, cabe no sólo el control jurídico-concreto sobre dicha actuación, sino el control-abstracto sobre la regulación (normativa) misma, de modo que una actuación específica que de manera concreta podría resultar jurídicamente justificada al amparo de un marco jurídico general y abierto, con carácter abstracto y expreso sin embargo no. Piénsese así, por ejemplo, en la decisión ejecutiva de derribar un avión de pasajeros ante la certeza de su utilización como instrumento para un atentado que dará lugar a un grandísimo número de víctimas (cómo no, y nuevamente, el 11-S), y de otro en su expresa previsión abstracta mediante una norma general al respecto (el caso de la Ley de Seguridad Aérea alemana de 2005, § 14), para, y sin embargo, ser declarada inconstitucional al tiempo por ser contraria a la dignidad de la persona

⁹⁷ En tal sentido, *cfr.* María del Valle LÓPEZ ALFRANCA, “¿Pero quién vigilará a los vigilantes?”, *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 92, 2014, pp. 109-110.

⁹⁸ Sobre la anomia y su distinción con el *vacío normativo* y la *laguna*, *vid.* ya Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “La regla de supletoriedad a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo: Continuidad y renovación del Derecho estatal”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 99, 1998, p. 287.

(Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 15 de febrero de 2006 -115, 118 1 BVR 357/05-)⁹⁹.

Mientras que la excepcionalidad de una situación concreta y a priori imprevisible, y la perentoriedad de respuesta ante ella, pueden llegar, si no a legitimar, sí al menos a excusar a posteriori una actuación en principio no directamente convenida a Derecho (el estado de necesidad) tras su control jurisdiccional¹⁰⁰, su expresa regulación abstracta y general, en cambio, pueden dar lugar a un juicio de antijuricidad (inconstitucionalidad)¹⁰¹. Ello, obviamente, incita a que, salvo una constatable jurisprudencia al respecto del control de una actividad pública desarrollada (de modo que en tal caso una potencial regulación no venga sino a positivizar dicha jurisprudencia), pueda resultar más ventajoso para el poder público el no regular detalladamente determinados ámbitos que el hacerlo; un claro ejemplo de tal proceder, y siguiendo el supuesto referido más arriba, es el artículo 16.d de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional en relación al tipo indeterminado de operación a llevar a cabo en el supuesto de la utilización de aeronaves con fines terroristas¹⁰². Estaríamos de este modo ante un “caso trágico” (en la terminología de Manuel Atienza), por cuanto que cualquiera que sea respuesta adoptada, jurídicamente siempre

⁹⁹ Entre otros, *vid.* Gabriel DOMÉNECH PASCUAL, “¿Puede el Estado abatir un avión con inocentes a bordo para prevenir un atentado kamikaze? (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre la Ley de Seguridad Aérea)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 170, 2006, pp. 389 y ss.

¹⁰⁰ Para una distinción entre la excepcionalidad y la necesidad, en cuanto que concepto éste aún más indeterminado que el primero en razón a las circunstancias del caso, *vid.* Massimiliano GUARESCHI y Federico RAHOLA, “Il sublime dell’eccezione”, *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 8, 2014, pp. 358 y ss.

¹⁰¹ Según se acaba de ver al respecto de la referida Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre la Ley de Seguridad Aérea.

¹⁰² Literalmente: “La respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses. A estos efectos, el Gobierno designará la Autoridad nacional responsable y las Fuerzas Armadas establecerán los procedimientos operativos pertinentes”.

supondrá el sacrificio de elementos y bienes esenciales para el sistema constitucional¹⁰³. Obviamente ello supone, no obstante, un evidente riesgo para el Estado democrático y de Derecho, por cuanto que coartada entonces para los poderes públicos para limitarse a procurar justificar jurídicamente actuaciones realizadas y necesarias (en pasado), en vez de implicarse democráticamente (y en futuro) en la normación previa, abstracta y legal de las mismas (y en cuanto que garantía clásica del Estado de Derecho).

Ello, a su vez, entronca con cierta proliferación del *soft law* en concretos ámbitos de la actividad pública, en tanto que Derecho abierto en sus actores, menos procedimentalizado, más persuasivo que normativo, y buscando así más de la complicidad de sus destinatarios que la clásica sujeción estrictamente jurídica¹⁰⁴; y es que con ello se consigue impulsar u orientar políticamente una determinada acción pública (e incluso privada), mas sin determinarla jurídicamente dado que tales normas no llegan a considerarse estrictamente vinculantes y limitativas de la actuación pública (y/o privada)¹⁰⁵, si bien caben ser utilizadas por los Tribunales como

¹⁰³ Cfr. Manuel ATIENZA RODRÍGUEZ, “Los límites de la interpretación constitucional. De nuevo sobre los casos trágicos”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 6, 1997, en especial pp. 13 y ss. Asimismo, sobre las implicaciones de los “casos trágicos” en la ponderación constitucionales de bienes y derechos, *vid.* Carlos MARTINS PIRES, “El derecho a la vida y a la integridad física y moral en la lucha contra el terrorismo. Una aproximación jurídica al denominado «escenario de bomba de relojería»”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/El-derecho-a-la-vida-y-a-la-integridad-f%C3%ADsica-y-moral-en-la-lucha-contra-el-terrorismo.-Una-aproximaci%C3%B3n-jur%C3%ADdica-al-denominado-%E2%80%9Cescenario-de-bomba-de-relojer%C3%ADa%E2%80%9D.pdf> (05/05/2019).

¹⁰⁴ Por todos, Daniel SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, *El Soft Law Administrativo (Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración)*, Thomson / Civitas, Madrid, 2008.

¹⁰⁵ En tal sentido (si bien al hilo de determinados textos internacionales), Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso (Sec. 4ª), de 31 de mayo de 2017, resolviendo recurso 88/2017 (FD 5): “Queda clara su naturaleza no imperativa, es decir carece de fuerza vinculante como las leyes o los instrumentos internacionales mas ello no está siendo óbice a su toma en consideración por cuanto las resoluciones, declaraciones y programas de acción que lo conforman pretenden inducir a los Estados a actuar en consecuencia”. Sobre esta Sentencia, *vid.* Raúl C. CANCIO FERNÁNDEZ, “Constitucionalidad, *soft law* y elección de Jueces para el TEDH: Comentario a la Sentencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2017”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, 2018, pp. 449 y ss.

instrumento interpretativo o de referencia jurídica¹⁰⁶. Piénsese así, por ejemplo, en las Estrategias de Seguridad (art. 4.3 Ley 36/2015)¹⁰⁷, en las que vienen a definirse un marco político de referencia o plan de acción a desarrollar en corto, medio y/o largo plazo en materia de seguridad por los respectivos agentes y poderes públicos¹⁰⁸. De este modo es que, de un lado, específicas actividades de los poderes públicos, como pueden ser las relativas a la información e inteligencia, quepan ser orientadas y enmarcadas políticamente a partir de tales criterios, orientaciones, tendencias o previsiones, a la par que ganen en legitimidad sustantiva, mas sin llegar a resultar jurídicamente encorsetadas por éstas; y de otro, que el déficit del carácter jurídico de dichas normas (junto con la condición amplia e imprecisa de ellas, de ordinario), dificulten tanto su control jurisdiccional abstracto, como su efectiva consideración como auténtico parámetro normativo-jurisdiccional con ocasión del ulterior juicio jurídico de específicas actuaciones públicas, mas sin perjuicio de que puedan tenerse en cuenta como elemento interpretativo¹⁰⁹.

Además, como la naturaleza de dichas normas es meramente orientativa, sus destinatarios pueden fácilmente adaptar su actuación a una realidad que puede haber superado tal marco. Esto entronca así también

¹⁰⁶ Nuevamente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 31 de mayo de 2017 (FD 3.2). ~~Asimismo, de interés, vid. Diego Andrés ZAMBRANO PÉREZ, “La incidencia del llamado *soft law* o derecho blando en la interpretación del juez constitucional”, en AA.VV. *Tribunales constitucionales y jurisprudencia*, Centro de Estudios Constitucionales, México, 2016, pp. 117 y ss. XXXX~~

¹⁰⁷ Así, la inicial Estrategia Española de Seguridad, de 24 de junio 2011; luego, la Estrategia de Seguridad Nacional, de 31 de mayo de 2013; y la vigente Estrategia de Seguridad Nacional, de 30 de noviembre de 2017.

¹⁰⁸ Desde esta perspectiva, y a nivel de la Unión Europea, vid. Miryam RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, “El terrorismo en la evolución del espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 36, 2010, pp. 541 y ss.

¹⁰⁹ Sobre el progresivo reconocimiento jurídico del *soft law* en la jurisprudencia comunitaria, vid. ya Ricardo ALONSO GARCÍA, “El *soft law* comunitario”, *Revista de Administración Pública*, núm. 154, 2001, pp. 63 y ss.

con el referido fenómeno de *ductibilidad* jurídica que vivimos en relación con el tiempo, cada día más cambiante, y del alto grado de incerteza con los que a la par nos movemos, y de cómo el *soft law*, precisamente, fluye mejor en dicho contexto¹¹⁰. Pero si al respecto del ámbito privado (de la actuación de particulares) tal tipo normativo puede resultar útil y suficiente (sin perjuicio de que no toda actividad privada pueda quedar en el ámbito del *soft law*, por muy eficiente que éste se nos presente en el vigente marco globalizado), desde luego que con relación a los poderes públicos la cuestión cambia (entendemos) ante la necesaria garantía jurídico-normativa de los derechos y las libertades de las personas, así como de otros bienes de la máxima relevancia constitucional.

En tal sentido estarían, precisamente, concretos códigos aprobados formalmente como meros criterios, pautas o (buenas) prácticas de actuación a sus destinatarios (públicos y/o privados), pero materialmente dirigidos a orientar, con cierto grado de vinculación jurídica, la actuación de éstos en materia de información e inteligencia; es el caso, por ejemplo, de las llamadas “orientaciones” aprobadas por la Oficina Nacional de Seguridad, e integrada en el Centro Nacional de Inteligencia, a modo de “guías adicionales” con las que “facilitar la aplicación práctica de las Normas de la Autoridad” en materia de información clasificada¹¹¹.

¹¹⁰ Acerca de tal tendencia en el ámbito del Derecho europeo, *vid.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, *De la ley al reglamento delegado... cit.*, pp. 128-129.

¹¹¹ P.e.: OR-ASIP-04-01.05, Orientaciones para el manejo de información clasificada con grado de “difusión limitada o equivalente”; OR-ASIP-04-02.03, Orientaciones para el uso de recibos y certificados de correo; OR-ASIP-02-02.04, Orientaciones para la instrucción de seguridad del personal para acceso a información clasificada; OR-ASIP-02-01.05, Orientaciones para la confección de la solicitud de HPS (Modelo: 2016); OR-ASIP-01-01.04, Orientaciones para el plan de protección de una zona de acceso restringido; OR-ASIP-01-02.04, Orientaciones para la constitución de zonas de acceso restringido; OR-ASIP-01-01.01, Orientaciones para la solicitud de una habilitación de seguridad de empresa (HSEM) y habilitación de seguridad de establecimiento (HSES); OR-ASIP-01-02.01, Orientaciones para la participación de empresas en actividades y contratos de grado difusión limitada o equivalente; y OR-ASIP-02-01.01, Orientaciones para la remisión de solicitudes de visita clasificada. Todas ellas en https://www.cni.es/es/ons/Legislacion/legislacion_nacional/ (02/08/2017).

Parte II: Organización de la inteligencia

Capítulo III.- EL CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA

En el marco ya del referido contexto de riesgo y globalización (Cap. I.A), y a la luz de la Constitución de 1978, la Ley 11/2002, de 6 de mayo, vendría a regular el actual Centro Nacional de Inteligencia (CNI), sustituyendo al anterior Centro Superior de Información de la Defensa o CESID (de 1977), a fin de dotar a la sociedad española de “unos servicios de inteligencia eficaces, especializados y modernos, capaces de afrontar los nuevos retos del actual escenario nacional e internacional”; y esto, además, bajo “los principios de control y pleno sometimiento al ordenamiento jurídico”¹. Con ello, a su vez, es que vinieran a establecerse las bases esenciales de la vigente inteligencia en España, más allá de la estrictamente estratégica, para entrar en contacto con la militar y la policial (junto con la

¹ Exposición de motivos de la Ley 11/2002. En cuanto al anterior Centro Superior de Información de la Defensa, sigue diciendo la Ley 11/2002 (asimismo en su exposición de motivos): “La actual regulación del Centro Superior de Información de la Defensa está contenida en una pluralidad de disposiciones, ninguna de ellas de rango legal, que han supuesto un esfuerzo de adecuación de sus estructuras y funcionamiento a los nuevos requerimientos de la sociedad y del Estado. Sin embargo, carecen de una regulación unitaria y sistemática y con el rango legal apropiado a la luz de la Constitución. / Sólo el estatuto de su personal fue diseñado por una norma con rango de Ley formal y desarrollado reglamentariamente. / Esta situación hace necesario abordar una nueva regulación de los servicios de inteligencia mediante una norma con rango de Ley, en la que se recojan de una forma unitaria y sistemática la naturaleza, objetivos, principios, funciones, aspectos sustanciales de su organización y régimen jurídico administrativo, así como los controles parlamentario y judicial, constituyendo éstos la esencia de su funcionamiento eficaz y transparente”. Por otra parte, para una aproximación a la evolución de la inteligencia en España hasta llegar al CNI, *vid.* Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, “El servicio de inteligencia español a la luz de la teoría de la organización”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 48, 2004, pp. 19 y ss.; también, de interés, Carlos RUIZ MIGUEL, “El CESID: Historia de un intento de modernización de los Servicios de Inteligencia”, *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 709, 2005, pp. 121 y ss.

inteligencia a nivel internacional y supraestatal), y en pos de un sistema más cooperativo y eficiente².

Al tiempo, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional vendrá asimismo a considerar la inteligencia como apoyo “permanentemente al Sistema de Seguridad Nacional”, y con el fin de proporcionar “elementos de juicio, información, análisis, estudios y propuestas necesarios para prevenir y detectar los riesgos y amenazas y contribuir a su neutralización” (art. 9.2); y en tal sentido, integrando al Secretario de Estado-Director del mismo CNI como miembro del Consejo de Seguridad Nacional (art. 21.3.d). No en vano, dentro de las funciones hoy encomendadas al Sistema de Seguridad Nacional destaca (art. 19):

“[...] evaluar los factores y situaciones que puedan afectar a la Seguridad Nacional, recabar y analizar la información que permita tomar las decisiones necesarias para dirigir y coordinar la respuesta ante las situaciones de crisis contempladas en esta ley, detectar las necesidades y proponer las medidas sobre planificación y coordinación con el conjunto de las Administraciones Públicas, con el fin de garantizar la disponibilidad y el correcto funcionamiento de los recursos del Sistema [...]”.

III. A.- Naturaleza del CNI

El CNI es el organismo responsable de facilitar al Presidente del Gobierno, de manera individual, y al Gobierno, en su conjunto, “las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o

² Nuevamente exposición de motivos de la Ley 11/2002: “Esta Ley, inspirándose en el modelo de los países de nuestro entorno político y cultural, pretende, por tanto, dotar a los servicios de inteligencia de los instrumentos precisos para que puedan cumplir los objetivos que les asignen las disposiciones legales y reglamentarias. [...] El Centro Nacional de Inteligencia funcionará bajo el principio de coordinación con los demás servicios de información del Estado español”.

integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones” (art. 1 Ley 11/2002), para lo que el Gobierno determina y aprueba anualmente los objetivos del CNI “mediante la Directiva de Inteligencia, que tendrá carácter secreto” (art. 3 Ley 11/2002)³, si bien los objetivos de dichas Directivas son propuestos por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (art. 6.4.a Ley 11/2002), y en la que precisamente participa el Director del CNI como Secretario de la misma (art. 6.2, *in fine*, Ley 11/2002). Es así que en ellas el Gobierno venga a establecer un marco político de referencia o plan de acción a desarrollar por el CNI, mediante criterios, orientaciones, tendencias y previsiones, mas sin llegar a quedar jurídicamente encorsetado por éstas; y de ahí, entonces, que quepa considerar tales Directivas de Inteligencia como una manifestación del *soft law* en nuestro Derecho (conforme lo señalado en Cap. II.F). Con todo, resulta evidente la directa sujeción del CNI al Gobierno, y particularmente al Presidente, en tanto que al servicio genérico de las funciones constitucionalmente atribuidas a éste en relación a la dirección de “la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado” (art. 97 Constitución)⁴; y ello, especialmente hoy, a la vista de la trascendencia de la inteligencia en la actualidad como labor de información evaluada al respecto no sólo de riesgos y amenazas, sino de potencialidades u oportunidades políticas y/o económicas para la comunidad, de manera que

³ Al respecto, téngase en cuenta también el art. 5.1 Ley 11/2002 (relativo a la clasificación con “el grado de secreto” de las actividades del CNI, “así como su organización y estructura interna, medios y procedimientos, personal, instalaciones, bases y centros de datos, fuentes de información y las informaciones o datos que puedan conducir al conocimiento de las anteriores materias”), y la Ley de 5 de abril de 1968, sobre secretos oficiales (parcialmente modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre). Sobre ello volveremos más adelante, en Cap. X.A.

⁴ Entre otros, sobre la dirección política por el Presidente del Gobierno, *vid.* José María PORRAS RAMÍREZ, “Función de dirección política y potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno, de acuerdo con la Ley 50/1997, de 27 de noviembre”, *Revista de Administración Pública*, núm. 146, 1998, pp. 337 y ss.

la dirección política cada vez dependa más de una estructura de información directamente controlable por aquél que ejerza tal dirección⁵. De este modo es que el Gobierno, de un lado, ejerza un doble papel de dirección y consumidor de inteligencia, al definir políticamente objetivos (según la probabilidad y el grado de riesgo que suponen), a la par que asume la inteligencia elaborada como criterio de decisión política al respecto de cuestiones relativas a los objetivos señalados (y ello, sin perjuicio de que impulse nuevos objetivos de inteligencia a partir precisamente de la información previa recibida). Y de otro lado, y ante aquél, que el CNI se configure como cualificado órgano suministrador y evaluador de información relativa: a cualquier cuestión que pueda suponer un peligro, riesgo, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones, en abstracto (además, el recién referido art. 9.2 Ley 36/2015, según la condición de los Servicios de Inteligencia e Información de apoyo permanente al Sistema de Seguridad Nacional); como a las específicamente definidas a tales efectos por el Gobierno, de manera más concreta (ahora), y a la vista del establecimiento por éste de las líneas generales de la política de inteligencia y las directrices para su desarrollo. En este último sentido, téngase en cuenta cómo la Política de Seguridad Nacional hoy, que con carácter general queda “bajo la dirección del Presidente del Gobierno y la responsabilidad del Gobierno” (art. 4.1 Ley 36/2015)⁶, se concreta como “Estrategia de Seguridad Nacional”, conteniendo “el análisis del entorno estratégico”, concretando “los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España”, definiendo “las líneas

⁵ Así, y desde los Estados Unidos, *vid.* Samuel J. RASCOFF, “Presidential Intelligence”, *Harvard Law Review*, vol. 129, núm. 3, 2016, pp. 633 y ss.

⁶ Si bien, y como se venga luego a mostrar, participando en ella “todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con sus respectivas competencias, y la sociedad en general, para responder a las necesidades de la Seguridad Nacional”.

de acción estratégicas en cada ámbito de actuación” y promoviendo “la optimización de los recursos existentes” (art. 4.3 Ley 36/2015)⁷.

De otro lado el CNI queda legalmente configurado como un organismo público especial (disp. adic. 1ª Ley 11/2002)⁸, lo que le dota de cierta autonomía funcional para el cumplimiento de sus misiones (art. 7.2 Ley 11/2002), además de un régimen específico presupuestario, de contratación y de personal (art. 8 Ley 11/2002)⁹. Y en cuanto a la integración del CNI en la organización del poder ejecutivo, éste se encuentra adscrito al Ministerio de Defensa, según resultaba originariamente del artículo 7.1 de la Ley 11/2002 (y disp. adic. segunda vigente Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran

⁷ “Se elabora a iniciativa del Presidente del Gobierno, quien la somete a la aprobación del Consejo de Ministros, y se revisará cada cinco años o cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico. Una vez aprobada, será presentada en las Cortes Generales en los términos previstos en esta ley”.

⁸ Inicialmente, conforme disp. adic. 10ª Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (derogada), y hoy de acuerdo a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y sus arts. 98 a 102, en general, y disps. adic. 15ª y 18ª, en particular. Al respecto, *vid.* Vicente MORET MILLÁS, “El Centro Nacional de Inteligencia: una aproximación a su régimen jurídico”, *Foro (Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Nueva época)*, núm. 2, 2005, pp. 249 y ss.

⁹ En este sentido, la Ley 11/2002 habilita al Gobierno para que apruebe un estatuto, único y uniforme, para todo el personal que preste servicios en el CNI [art. 8.1 (conforme disp. final 5ª Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar), y disp. trans. única]. A estos efectos, *vid.* inicialmente Real Decreto 327/2004, de 27 de febrero, por el que se modifica el Estatuto del personal del Centro Nacional de Inteligencia, aprobado por el Real Decreto 1324/1995, de 28 de julio, y al tiempo, por su derogación, Real Decreto 240/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del personal del Centro Nacional de Inteligencia. Al respecto, *vid.* Xavier BOLTAINA BOSCH: “El personal del Centro Nacional de Inteligencia: su vínculo jurídico como «empleado público» y la afectación de sus derechos y deberes”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 11, 2012, pp. 183 y ss.; y “Recursos humanos y servicios de inteligencia: diez aspectos clave del nuevo estatuto de personal del CNI de 2013”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 15, 2014, pp. 77 y ss. También, Javier LLAVADOR PIQUERAS e Hilario LLAVADOR CISTERNES, *El Régimen Jurídico de los Servicios de Inteligencia en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, Cap. III.6. Por otra parte, en cuanto al régimen económico presupuestario del CNI [art. 8.2 a 6 Ley 11/2002 (parcialmente modificado por Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y por la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009)], *vid.* el Real Decreto 593/2002, de 28 de junio (parcialmente modificado por el ulterior Real Decreto 1287/2005, de 28 de octubre). Además, téngase en cuenta la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad. Nuevamente, *vid.* Javier LLAVADOR PIQUERAS e Hilario LLAVADOR CISTERNES, *op. cit.*, Cap. III.7 y 8; también, de interés, Ramón MARTÍN CASARES, “Normas que regulan el régimen económico en el CNI”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 12, 2012, pp. 53 y ss.

los departamentos ministeriales). En tal sentido recuérdese que la propia Ley 11/2002 prevé la posibilidad de que mediante mera disposición reglamentaria el Presidente del Gobierno pudiera modificar la adscripción orgánica del CNI a favor de otro ministerio distinto al de Defensa (disp. adic. 3ª Ley 11/2002)¹⁰, como así resultó al respecto del Ministerio de la Presidencia durante casi siete años (inicialmente, disp. adic. segunda Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales; y ulteriormente, disp. adic. segunda Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales)¹¹. De alguna forma tal adscripción obedecía al entendimiento de cómo las competencias del CNI exceden en mucho lo estrictamente militar (y la defensa del Estado, conforme art. 8.1 Constitución), al abarcar cualquier riesgo emergente que pueda afectar a intereses generales del Estado, según se ha señalado (lo que, por cierto, seguimos compartiendo); no en vano, la propia Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, en su Título V relativo a la “Contribución a la defensa”, dedica expresamente su Capítulo III (art. 26) al CNI [gráficamente, entre la Guardia Civil y la Policía Nacional (respectivamente, Caps. II y IV)]¹², mientras que la Ley 36/2015, de

¹⁰ Disp. adic. 3ª Ley 11/2002: “Se autoriza al Presidente del Gobierno para modificar, por Real Decreto, la adscripción orgánica del Centro Nacional de Inteligencia, prevista en el artículo 7.1 de esta Ley. El Departamento al que se adscriba el Centro ejercerá las competencias que, en relación con el mismo, atribuye esta Ley al Ministerio de Defensa y a su titular”. Ello es manifestación de la amplia facultad del Presidente de reorganización ministerial [art. 2 (en especial, 2.2.j) Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno] en cuanto que director de la acción del Gobierno y coordinador de las funciones de los demás miembros del mismo (art. 98.2 Constitución); con carácter general, de interés, José María PORRAS RAMÍREZ, “Función de dirección política y potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno... *cit.*”, en especial pp. 348 y ss.

¹¹ Sobre dicha deslegalización, ya, *cfr.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, *De la ley al reglamento delegado (Deslegalización, acto delegado y transformaciones del sistema de fuentes)*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 185 y ss., y en especial 192. Por último adviértase cómo la disp. adic. segunda vigente Real Decreto 355/2018 no se limita a derogar la previa disp. adic. segunda Real Decreto 415/2016, pues se invoca expresamente la referida disp. adic. tercera Ley 11/2002.

¹² Art. 26 Ley Orgánica 5/2005: “El Centro Nacional de Inteligencia contribuirá a la obtención, evaluación e interpretación de la información necesaria para prevenir y evitar riesgos o amenazas que

Seguridad Nacional, reduce “los Servicios de Inteligencia e Información” (mas sin mencionar expresamente al CNI) a mero apoyo del Sistema de Seguridad Nacional (art. 9.2), del que sí forman parte, en cambio, “la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior” (art. 9.1)¹³.

Otra cuestión es si tal autonomía institucional del CNI (nuevamente art. 7.2 Ley 11/2002) supone la sustracción de éste tanto de las Fuerzas Armadas (art. 8.1 Constitución), como de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 104 Constitución), quedando en un ámbito diverso (indeterminado), aunque en estrecha relación a ambos; y así parece resultar a la vista, por ejemplo, de la Sentencia de la Sección 15 de la Audiencia Provincial de Madrid, de 16 de julio de 2018, en la que, con relación a un presunto delito de injurias a los “Ejércitos, Clases o Cuerpos y Fuerzas de Seguridad” (art. 504.2 Código Penal)¹⁴, expresamente se niega la condición del CNI como objeto pasivo del mismo al no ser uno de ellos¹⁵.

III. B.- Estructura y dirección del CNI

afecten a la independencia e integridad de España, a los intereses nacionales y a la estabilidad del Estado de Derecho y sus instituciones”.

¹³ Nuevamente, art. 9.2 Ley 36/2015: “Los Servicios de Inteligencia e Información del Estado, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, apoyarán permanentemente al Sistema de Seguridad Nacional, proporcionando elementos de juicio, información, análisis, estudios y propuestas necesarios para prevenir y detectar los riesgos y amenazas y contribuir a su neutralización”.

¹⁴ “Los que injuriaren o amenazaren gravemente a los Ejércitos, Clases o Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, serán castigados con la pena de multa de doce a dieciocho meses. / El culpable de las injurias previstas en el párrafo anterior quedará exento de pena si se dan las circunstancias descritas en el artículo 210 de este Código”.

¹⁵ Sentencia (FD núm. 2, *in fine*): “En definitiva, el Centro Nacional de inteligencia no está comprendido entre las autoridades del párrafo primero, ni forma parte de los «Ejércitos» ni de las «Fuerzas de Seguridad»”.

En la actualidad el CNI se encuentra estructurado “en una Dirección, cuyo titular tendrá rango de Secretario de Estado, una Secretaría General y en las unidades que se determinen reglamentariamente” (art. 7.3 Ley 11/2002)¹⁶. En cuanto al primero, el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia (Director del CNI)¹⁷, le corresponde impulsar la actuación del CNI “y 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 y ostentar la representación de aquel” (art. 9.2 Ley 11/2002), así como otras funciones de las que, sin perjuicio de que se dé cuenta de ellas más adelante (en atención al desarrollo del objeto de este trabajo)¹⁸, destaca su

¹⁶ Dicha estructura está regulada en el vigente Real Decreto 436/2002, de 10 de mayo [aunque parcialmente reformado por: el referido Real Decreto 327/2004, el Real Decreto 612/2006, de 19 de mayo, la Orden DEF/2962/2009, de 2 de noviembre (por la que se modifica la dependencia orgánica de las Direcciones Técnicas en que se estructura el CNI) y por el Real Decreto 240/2013, de 5 de abril], si bien de manera muy básica, a tenor, de un lado, de la singular flexibilidad que permita la rápida adaptación del CNI para el mejor desarrollo de las funciones asignadas al mismo, y de otro, a la calificación que de secreto hace el art. 5 de la Ley 11/2002 en relación a la organización y estructura interna del Centro; por tanto, el Real Decreto 436/2002 se limita a la regulación de los órganos rectores del Centro (Dirección y Secretaría General), además de crear dos direcciones técnicas. En tal sentido, la disp. final 1ª del Real Decreto 436/2002 facultaba “al Ministro de Defensa para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo del presente Real Decreto”, a la par que su disp. adic. única vuelve a incidir en el carácter de secreto de las disposiciones que regulen la organización y estructura interna del CNI (así como la relación de puestos de trabajo y las resoluciones del Secretario de Estado Director del CNI por las que se nombren o separen a los Directores Técnicos y titulares de puestos de trabajo con rango de Subdirector general, sin perjuicio de su comunicación al Ministro de Defensa, Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de Hacienda, cuando proceda). Además está la Orden Comunicada 3/2015, de 27 de octubre, de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, por la que se modifica la estructura orgánica del CNI, si bien tiene la consideración de secreta.

¹⁷ Que será nombrado por Real Decreto a propuesta del Ministro de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, siendo su mandato de cinco años (“sin perjuicio de la facultad del Consejo de Ministros de proceder a su sustitución en cualquier momento”), conforme art. 9.1 Ley 11/2002 (y art. 1.a Real Decreto 436/2002 y disp. adic. segunda Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales). Hoy, en cambio, debemos entender que tal nombramiento queda en manos del Ministerio de Defensa, a la vista de la disp. adic. segunda vigente Real Decreto 355/2018.

¹⁸ Al margen de dicho reenvío, el art. 9.2 de la Ley 11/2002 le atribuye estas otras funciones: “a). Elaborar la propuesta de estructura orgánica del Centro Nacional de Inteligencia y nombrar y separar a los titulares de sus órganos directivos. b). Aprobar el anteproyecto de presupuesto. c). Mantener los procedimientos de relación necesarios para el desarrollo de las actividades específicas del Centro Nacional de Inteligencia, así como la celebración de los contratos y convenios con entidades públicas o privadas que sean precisos para el cumplimiento de sus fines. d). Mantener y desarrollar, dentro del ámbito de su competencia, la colaboración con los servicios de información de las Fuerzas y Cuerpos de

referida participación en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (nuevamente, art. 6.2 Ley 11/2002) y en el Consejo de Seguridad Nacional, al amparo ahora de la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional (art. 21.3.d).

A su vez el Director del CNI cuenta con un Gabinete de apoyo y asistencia para el ejercicio de sus funciones¹⁹, junto a la referida Secretaría General, a cargo del Secretario general del Centro Nacional de Inteligencia²⁰, el cual, además de poder sustituir al Director del CNI en los casos de ausencia, vacante o enfermedad (art. 10.1 Ley 11/2002), ejerce diversas funciones en relación a la organización y concreta actuación del CNI²¹.

Y en cuanto a las otras unidades en las que se organiza el CNI, en la actualidad éste cuenta con dos direcciones técnicas con funciones en

Seguridad del Estado, y los órganos de la Administración civil y militar, relevantes para los objetivos de inteligencia. e). Ejercer las facultades que otorgue la legislación vigente a los Presidentes y Directores de Organismos públicos y las que les atribuyan las disposiciones de desarrollo. f). Desempeñar las funciones de Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia y la dirección del Centro Criptológico Nacional. g). Realizar cuantas otras funciones le sean atribuidas legal o reglamentariamente”.

¹⁹ Art. 2.2 Real Decreto 436/2002: “Como órgano de apoyo y asistencia inmediata, el Secretario de Estado Director, dispondrá de un Gabinete con la estructura que se establece en el artículo 12 del Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo”. Y art. 12.3 Real Decreto 839/1996: “Los Gabinetes de los Secretarios de Estado estarán formados por un Director y un máximo de tres asesores, todos ellos con nivel orgánico de Subdirector general”.

²⁰ Art. 10.1 Ley 11/2002: “El Secretario general del Centro Nacional de Inteligencia, con rango de Subsecretario, será nombrado por Real Decreto a propuesta del Ministro de Defensa, entre personas de reconocida experiencia y competencia profesional en el ámbito de la Inteligencia. Sustituirá al Director en los casos de ausencia, vacante o enfermedad”. También art. 1.b Real Decreto 436/2002.

²¹ Art. 10.2 Ley 11/2002: “El Secretario general del Centro Nacional de Inteligencia ejercerá las funciones que le otorgue el Real Decreto de estructura del Centro, y, en particular, las siguientes: a). Apoyar y asistir al Director del Centro Nacional de Inteligencia en el ejercicio de sus funciones. b). Establecer los mecanismos y sistemas de organización del Centro y determinar las actuaciones precisas para su actualización y mejora. c). Dirigir el funcionamiento de los servicios comunes del Centro a través de las correspondientes instrucciones y órdenes de servicio. d). Desempeñar la jefatura superior del personal del Centro, elaborar la propuesta de relación de puestos de trabajo y determinar los puestos vacantes a proveer durante cada ejercicio. e). Las demás que legal o reglamentariamente se le encomienden (10.2)”. Además, *vid.* art. 3 Real Decreto 436/2002.

materia de inteligencia, apoyo a la inteligencia y recursos²². Al respecto de éstas, particular atención merece la Oficina Nacional de Seguridad (ya como ONS), la cual (y en el seno del servicio de inteligencia) se encarga, entre otros cometidos, de velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la Información Clasificada, realizar Acuerdos para protección de la Información Clasificada, participar en Comités y Grupos de Trabajo, y mantener relaciones con otras Autoridades Nacionales de Seguridad²³. Naturalmente un mayor detalle en la organización del CNI resultaría imposible, dada su referida consideración secreta (nuevamente, art. 5.1 Ley 11/2002), sin perjuicio, claro, de la información que sobre la misma se vea publicada (como la Unidad de Defensa de los Principios Constitucionales, o una División de Inteligencia Económica)²⁴. Además, y al hilo del propio “concepto estratégico” que del CNI se tenga en orden a las funciones a desarrollar a medio plazo (mediante aprobación del Gobierno y a propuesta del propio CNI), es que dicha organización y sus recursos se actualicen cada cierto tiempo, en cuanto que “programación en la que se contemplan tareas y recursos”; “[...] es decir, tanto ámbitos prioritarios como medios materiales, humanos y precisos para definir un servicio moderno y competitivo”²⁵.

²² Arts. 1.c, 4 y 5 Real Decreto 436/2002.

²³ Cfr. <https://www.cni.es/es/queescni/ans/> y <http://www.intelpage.info/oficina-nacional-de-seguridad-ons6.html> (3/11/2016).

²⁴ Sobre la primera, cfr. https://elpais.com/politica/2018/05/12/actualidad/1526131513_517815.html (08/08/2018). Y en cuanto a la División de Inteligencia Económica, y según el propio Director del CNI, Félix Sanz Roldán, en una intervención en la Universidad de Zaragoza el 12 de noviembre de 2015; *vid.* nota de prensa del Centro Universitario de la Defensa de dicha Universidad, en <http://cud.unizar.es/sites/default/files/imagenes/notadeprensacloseguridadnacional3.pdf> (10/08/2018).

²⁵ Cfr. la intervención de Soraya Sáenz de Santamaría Antón, en calidad de Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, en el Congreso de los Diputados el 15 de septiembre de 2015, presentando el presupuesto correspondiente a su departamento al respecto del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 305, 15 de septiembre de 2015, pp. 7-8. Precisamente a este “concepto estratégico” del CNI de 2015 parecería conectarse la recién referida Unidad de Defensa de los Principios Constitucionales del CNI (así como la comentada División de Inteligencia Económica).

III.C.- El Centro Criptológico Nacional

Anexionado al CNI está el Centro Criptológico Nacional (CCN). Éste es un organismo que se dedica a criptoanalizar y descifrar, así como a realizar investigaciones tecnológico-criptográficas y a formar al personal especializado en criptología. En tal sentido, la Ley 11/2002 encomienda al CNI el ejercicio de las funciones relativas a la seguridad de las tecnologías de la información (art. 4.e), y de protección de la información clasificada (art. 4.f), a la vez que confiere a su Director la responsabilidad de dirigir precisamente el CCN (art. 9.2.f)²⁶. De manera más concreta, el CCN se encuentra regulado por el Real Decreto 421/2004, de 12 de marzo (en virtud de disp. final primera Ley 11/2002), de acuerdo al cual éste queda adscrito al CNI, compartiendo con él medios, procedimientos, normativa y recursos, y rigiéndose asimismo por la Ley 11/2002 (art. 2.3 Real Decreto 421/2004)²⁷.

En la actualidad, además, el CCN despliega hoy la condición de CSIRT (*Computer Security Incident Response Team*), conforme al Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información (art. 11.1.a.1º)²⁸, viniendo así a ostentar las

²⁶ Y art. 2.1.f Real Decreto 436/2002.

²⁷ Sigue diciendo el art. 2.3 Real Decreto 421/2004: “El personal del CCN estará integrado orgánica y funcionalmente en el Centro Nacional de Inteligencia, por lo que le serán de aplicación todas las disposiciones relativas al personal de este, contempladas en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, y en la normativa de desarrollo, particularmente su régimen estatutario”.

²⁸ En transposición de la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión.

funciones propias de éstos en garantía de la seguridad de las redes y sistemas de información (art. 12.2)²⁹.

III.D.- Objetivos, funciones y actuación del CNI

Respecto a las funciones del CNI, y al servicio de los objetivos genéricos señalados en el artículo 1 de la Ley 11/2002 (y art. 26 Ley Orgánica 5/2005) en relación al suministro por éste al Gobierno de informaciones, análisis, estudios o propuestas (conocimiento) que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, riesgo, amenaza o agresión “contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones” (además, art. 9.2 Ley 36/2015)³⁰, el artículo 4 de la Ley 11/2002 concreta:

“a). Obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España, pudiendo actuar dentro o fuera del territorio nacional.

b). 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 libertades de los ciudadanos españoles, la soberanía, integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones, los intereses económicos nacionales y el bienestar de la población.

²⁹ “Los CSIRT desempeñarán como mínimo, las siguientes funciones: a) Supervisar incidentes a escala nacional. / b) Difundir alertas tempranas, alertas, avisos e información sobre riesgos e incidentes entre los interesados. / c) Responder a incidentes. / d) Efectuar un análisis dinámico de riesgos e incidentes y de conocimiento de la situación. / e) Participar en la red de CSIRT”.

³⁰ Recuérdese, proporcionando al Sistema de Seguridad Nacional “elementos de juicio, información, análisis, estudios y propuestas necesarios para prevenir y detectar los riesgos y amenazas y contribuir a su neutralización”.

c). Promover las relaciones de cooperación y colaboración con servicios de inteligencia de otros países o de Organismos internacionales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

d). Obtener, evaluar e interpretar el tráfico de señales de carácter estratégico, para el cumplimiento de los objetivos de inteligencia señalados al Centro.

e). Coordinar la acción de los diferentes organismos de la Administración que utilicen medios o procedimientos de cifra, garantizar la seguridad de las tecnologías de la información en ese ámbito, informar sobre la adquisición coordinada de material criptológico y formar al personal, propio o de otros servicios de la Administración, especialista en este campo para asegurar el adecuado cumplimiento de las misiones del Centro^[31].

f). Velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la información clasificada.

g). Garantizar la seguridad y protección de sus propias instalaciones, información y medios materiales y personales”.

Sin perjuicio de que ulteriormente se singularice en algunas de tales funciones a la vista de la vigente Estrategia de Seguridad de 30 de noviembre de 2017 y de los fines hoy reconocidos a la Seguridad Nacional

³¹ Y en cuanto a las específicas funciones del CCN (y sin perjuicio de lo referido antes), el art. 2.2 Real Decreto 421/2004 establece: “a). Elaborar y difundir normas, instrucciones, guías y recomendaciones para garantizar la seguridad de los sistemas de las tecnologías de la información y las comunicaciones de la Administración. Las acciones derivadas del desarrollo de esta función serán proporcionales a los riesgos a los que esté sometida la información procesada, almacenada o transmitida por los sistemas. b). Formar al personal de la Administración especialista en el campo de la seguridad de los sistemas de las tecnologías de la información y las comunicaciones. c). Constituir el organismo de certificación del Esquema nacional de evaluación y certificación de la seguridad de las tecnologías de información, de aplicación a productos y sistemas en su ámbito. d). Valorar y acreditar la capacidad de los productos de cifra y de los sistemas de las tecnologías de la información, que incluyan medios de cifra, para procesar, almacenar o transmitir información de forma segura. e). Coordinar la promoción, el desarrollo, la obtención, la adquisición y puesta en explotación y la utilización de la tecnología de seguridad de los sistemas antes mencionados. f). Velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la información clasificada en su ámbito de competencia. g). Establecer las necesarias relaciones y firmar los acuerdos pertinentes con organizaciones similares de otros países, para el desarrollo de las funciones mencionadas. / Para el desarrollo de estas funciones, el CCN podrá establecer la coordinación oportuna con las comisiones nacionales a las que las leyes atribuyan responsabilidades en el ámbito de los sistemas de las tecnologías de la información y de las comunicaciones”. No obstante, sobre el art. 4.b Ley 11/2002 como fundamento de las competencias del CNI (y, por tanto, del CCN) en ciberseguridad, *vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2018, de 20 de diciembre (FJ núm. 4).

(art. 3 Ley 36/2015)³², y con relación al terrorismo y la criminalidad organizada, de un lado, la protección civil (e infraestructuras críticas), el sistema económico y la ciberseguridad, de otro, y la inmigración y la desafección constitucional (así como al respecto de la colaboración, la cooperación y la coordinación de la acción del CNI con otros servicios de información e inteligencia, tanto a nivel nacional como internacional y europeo), sí, al menos, quisiéramos apuntar varias cuestiones:

Primera. Las referidas funciones sirven expresamente a los objetivos genéricos recogidos en el señalado artículo 1 de la Ley 11/2002 (según se acaba de advertir), de manera que éstos marcan y delimitan política y jurídicamente la actuación del CNI; y ello (conforme también se ha indicado), sin perjuicio de la especificación que de tales objetivos haga el Gobierno anualmente “mediante la Directiva de Inteligencia” (art. 3 Ley 11/2002)³³. Así, y más allá de tales objetivos concretos (determinados por el Gobierno, como de los genéricos que quepa advertirse de la vigente Estrategia de Seguridad Nacional), del artículo 1 de la Ley 11/2002 (y arts. 26 Ley Orgánica 5/2005 y, otra vez, 3 Ley 36/2015) cabría deducirse un fin abstracto en relación a la identificación y anticipación de materias sobre las que se adviertan o pesen riesgos potenciales tanto para la defensa, como para los intereses generales del Estado español³⁴, y al respecto de un

³² “A los efectos de esta ley se entenderá por Seguridad Nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”. Además, y al respecto de la Estrategia de Seguridad Nacional, *vid.* nuevamente art. 4.3 Ley 36/2015.

³³ Y art. 2.3, *in fine*, Ley 11/2002: “En el desarrollo de sus funciones, el Centro Nacional de Inteligencia actuará bajo los principios de eficacia, especialización y coordinación, de acuerdo con los objetivos de inteligencia definidos por el Gobierno”.

³⁴ Lo que puede ser tanto como consecuencia del desarrollo de las actividades determinadas a partir de las Directivas de Inteligencias fijadas por el Gobierno, como de su propia actuación e iniciativa a tal fin. También de interés, art. 4.2 Ley 36/2015: “Los principios básicos que orientarán la política de Seguridad Nacional son la unidad de acción, *anticipación*, *prevención*, eficiencia, sostenibilidad en el uso de los recursos, capacidad de resistencia y recuperación, coordinación y colaboración” (la cursiva es nuestra).

concepto amplio e integral de seguridad nacional (conforme se venga a ver más adelante, en Cap. VI).

Segunda. En cuanto a las funciones específicamente referidas a la información y a la inteligencia, se sigue apreciando una línea más concreta en relación con la clásica prevención y garantía de la seguridad y la defensa ante riesgos y amenazas que afecten a la integridad del Estado y del sistema político (art. 4.b Ley 11/2002); y de este modo, una función heredera de la actividad tradicional de los servicios secretos de información e inteligencia, aunque abierta ahora más allá de la defensa de la soberanía, e integridad y seguridad estatal, en cuanto que: conectada al entero ordenamiento constitucional, los derechos y las libertades de los ciudadanos españoles, la estabilidad de las instituciones del Estado, y “los intereses económicos nacionales y el bienestar de la población” ante ataques o amenazas dirigidos contra los mismos, así como otros riesgos que puedan ponerlos gravemente en peligro. Pero además, e incluso, que quepa reconocerse una función más *pro-activa* ahora, en cuanto que en promoción y colaboración de los “intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España” (art. 4.a Ley 11/2002, además de art. 10 Ley 36/2015)³⁵, y por tanto al margen de potenciales situaciones de peligro y riesgo al respecto; es decir, una función esencialmente de información en pos y al servicio de la dirección política general del Gobierno, a fin de un oportuno y adecuado diseño y planeamiento estratégico de la política, en sentido amplio, y de una adecuada toma de decisiones, en particular³⁶.

³⁵ Según éste: “Se considerarán ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional aquellos que requieren una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales. A los efectos de esta ley, serán, entre otros, la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria y la preservación del medio ambiente”.

³⁶ Mas esto, claro, de que evidentes actuaciones de la entera inteligencia, desde esta dimensión, acaben por conectar con potenciales riesgos evidentes.

Tercera. Al hilo de lo anterior, asimismo, se deduciría la exigencia del propio desarrollo de un servicio de inteligencia eficiente al servicio del Gobierno en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de los objetivos señalados por el artículo 1 de la Ley 11/2002; y ello no sólo al respecto del CNI (como se evidencia al respecto del referido “concepto estratégico”, en tanto que “programa de actuación” a medio plazo y según es aprobado por el Gobierno en colaboración con el CNI)³⁷, sino de la entera comunidad de inteligencia (así, Caps. IV.A y V.A). E incluso, la justificación de la promoción de una “cultura de inteligencia”³⁸ con la que hacer participe a la entera sociedad española de la labor y organización de inteligencia, y de sus objetivos, en el seno del contexto globalizado y de riesgo en el que nos encontramos (según se venga asimismo a mostrar en Cap. IV.B)³⁹.

Respecto a la actuación del CNI ahora, el artículo 2 de la Ley 11/2002 sujeta ésta a una serie de principios, como son su sometimiento al ordenamiento jurídico y al control parlamentario y judicial (art. 2.1 y 2, y a los dedicaremos Caps. X.B y XI), y los de “eficacia, especialización y coordinación, de acuerdo con los objetivos de inteligencia definidos por el Gobierno” (el señalado art. 2.3); asimismo, el artículo 5.1 hace referencia al carácter secreto de la actividad del CNI (como también se ha comentado).

³⁷ Nuevamente, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 305, 15 de septiembre de 2015, p. 8. Por otra parte, sobre las Directivas de Inteligencia (como del referido “concepto estratégico”, entendemos) como parte del ciclo inteligencia, en cuanto que expresión de la planificación de la labor de la inteligencia por los destinatarios de la misma y en colaboración con los propios servicios de inteligencia, *vid.* Javier JORDÁN ENAMORADO, “Una revisión del ciclo de Inteligencia”, *Análisis GESI*, núm. 2, 2016, en especial p. 7, en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/una-revisi%C3%B3n-del-ciclo-de-inteligencia> (18/08/2018).

³⁸ Como así lo señala el propio CNI en su página web: <https://www.cni.es/es/culturainteligencia/introduccion/> (31/10/2018).

³⁹ Expresamente el art. 31 Ley Orgánica 5/2005 habla de una “cultura de defensa”, mientras que el art. 5 Ley 36/2015 de una “Cultura de Seguridad Nacional”.

Además, la Ley identifica los componentes del ciclo de la inteligencia⁴⁰ y el alcance de las actuaciones del CNI [obtener, evaluar e interpretar información, junto con la difusión de la inteligencia; y la prevención, detección y neutralización de riesgos y amenazas (art. 4.a y b, respectivamente)], y el ámbito geográfico de su actividad [tanto dentro, como fuera, del territorio nacional (art. 4.a, *in fine*)].

Por otra parte, el artículo 6.4 de la Ley 11/2002 determina expresamente que los miembros del CNI no tienen, en cuanto tales, “la consideración de agentes de la autoridad”, a salvo de los que “desempeñen cometidos profesionales relacionados con la protección del personal del Centro y de las instalaciones del mismo”⁴¹; ciertamente esto llama la atención, no sólo en relación a cómo tal consideración en el ordenamiento jurídico español no es precisamente cicatera⁴², sino en atención al alcance de las actuaciones de dichos miembros especialmente respecto a la neutralización de riesgos y amenazas (art. 4.b, otra vez), sobre todo en situaciones de necesidad⁴³.

⁴⁰ Sobre el ciclo de la inteligencia, Diego NAVARRO BONILLA, “El Ciclo de Inteligencia y sus límites”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 48, 2004.

⁴¹ Javier LLAVADOR PIQUERAS e Hilario LLAVADOR CISTERNES, *El Régimen Jurídico de los Servicios de Inteligencia en España... cit.*, p. 149.

⁴² Así, y p.e., en relación a los agentes forestales (art. 58.3 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, conforme Ley 21/2015, de 20 de julio). De otro lado, y respecto a los miembros de las Fuerzas Armadas, asimismo tendrán la condición de agentes de la autoridad cuando “presten sus servicios como policía militar, naval o aérea o que intervengan en las operaciones descritas en el artículo 16.e de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional”; y ello, “en las circunstancias y con las condiciones que reglamentariamente se determinen” (disp. adic. tercera Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, y en su desarrollo dis. adic. primera Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueban las Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas). De interés, acerca del concepto de autoridad en relación con los miembros de las Fuerzas Armadas, *vid.* José María PORRAS RAMÍREZ, “Aplicación práctica del concepto autoridad a las actuaciones que desarrollan las Fuerzas Armadas en el interior”, *Ejército: de tierra español*, núm. 846, 2011, pp. 44 y ss.

⁴³ Más cuando, y sin embargo, pueden disponer de “licencia de armas, en función de las necesidades del servicio” (art. 5.3, *in fine*, Ley 11/2002, y disp. adic. sexta Real Decreto 240/2013); nuevamente Javier LLAVADOR PIQUERAS e Hilario LLAVADOR CISTERNES, *op. cit.*, p. 148. Con todo, está el hecho de que miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, como es la Guardia Civil, pueden formar parte del CNI (p.e., art. 8.1.f Ley 11/2000, al hablar de “personal sujeto a disciplina militar”), con

Y por último, el artículo 5.5 de la Ley 11/2002 autoriza al CNI, en el cumplimiento de sus funciones, a “llevar a cabo investigaciones de seguridad sobre personas o entidades”⁴⁴, pudiendo al respecto “recabar de organismos e instituciones públicas y privadas la colaboración precisa”.

lo que, y más allá de la situación administrativa en la que entren éstos en consecuencia, quepa advertirse una concurrencia fáctica de caracteres.

⁴⁴ “[...] en la forma prevista en esta Ley y en la Ley Orgánica reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia”, sigue diciendo el art. 5.5 de la Ley 11/2002; de ello se tratará más adelante, como ya se ha anunciado.

Capítulo IV.- COMUNIDAD DE INTELIGENCIA Y CULTURA DE INTELIGENCIA

Conforme se adelantó al comienzo del anterior Capítulo, la Ley 11/2002, de 6 de mayo, no sólo supuso cierta actualización del centro superior de la inteligencia en España (el Centro Nacional de Inteligencia, y en adelante como CNI) al marco constitucional vigente, sino también a las necesidades que conlleva la sociedad globalizada y del riesgo en la que vivimos (según se pusiera de manifiesto con ocasión del 11-S); y en este último sentido, el establecimiento en España de las bases para una comunidad de inteligencia eficiente, implicada y cooperativa, y en tanto que organización compleja al servicio de la obtención de información, análisis y difusión de inteligencia¹. De este modo la inteligencia en nuestro país no resulta monopolizada por el CNI, sino esparcida entre diversas instancias y servicios, sin perjuicio de reconocer, eso sí, cierto predominio de aquél²; otra cosa es, entonces, que resulte absolutamente necesaria la coordinación y cooperación entre los diversos servicios que desarrollan inteligencia, a fin de alcanzar una inteligencia efectivamente integrada y eficiente en esfuerzos y resultados³.

¹ Sobre la comunidad de inteligencia como sistema: “un conjunto de servicios de inteligencia e información relacionados entre sí, con una ordenación lógica y finalidad común”; Ignacio Antonio ROSALES PARDO, “La inteligencia en los procesos de toma de decisiones en la seguridad y defensa”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 130, 2005, pp. 44-45. O como “conjunto de los órganos del Estado que son Servicios de Inteligencia y, por su especial funcionalidad y singular carácter institucional, están sujetos a un *status* jurídico-público particular ajustado al principio de secreto que rige su actividad”; Ana ABA CATOIRA y Rafael José DE ESPONA, *Seguridad Nacional, inteligencia y empresa privada: aspectos jurídicos sobre la inteligencia corporativa*, Andavira Editorial, Santiago de Compostela, 2017, pp. 18-19. También de interés, *vid.* Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, “Comunidad de inteligencia”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 59 y ss.

² *Cfr.* Carlos RUIZ MIGUEL, “Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 2, 2007, pp. 30 y ss.

³ Sin perjuicio de su profundización más adelante en Cap. V, *vid.*, con carácter general, Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL, “La articulación de la comunidad de inteligencia española: realidad y perspectivas

En este marco de gran importancia resulta, al tiempo (y conforme se verá más adelante), la previsión por la Ley 11/2002 de una “Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia”, encargada de velar “por la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado para la formación de una comunidad de inteligencia” (art. 6.1)⁴; y ello, a su vez, en estrecha relación con la participación de los servicios de información e inteligencia en el Sistema de Seguridad Nacional (art. 9.2 Ley 36/2015, de 28 de septiembre)⁵, y a tales efectos la participación asimismo del Director del CNI en el Consejo de Seguridad Nacional (art. 21.3.d Ley 36/2015).

Como se viene indicando, la inteligencia no queda monopolizada así en España por el CNI, aunque, de un lado, se configure como centro cualificado en inteligencia al servicio directo del Gobierno y de sus necesidades en el ejercicio de su genérica función constitucional de dirección política⁶; y de otro, ejerza un rol esencial en la conformación de la comunidad de inteligencia (según se viene a mostrar más adelante en estas páginas). Y es que la inteligencia (conforme se advirtió en Cap. I.C) requiere al tiempo abarcar más campos de actuación con la procura de una consecuente cada vez mayor información y posterior análisis, a la par que tanto la obtención como el ulterior tratamiento de la misma exige mayor especialización. En este sentido se indicaba y cabe hablar: de una

de futuro”, *Boletín de Información CESEDEN* (Ministerio de Defensa), núm. 297, 2006, pp. 54 y ss.; también, Francisco GALVACHE VALERO, “La Formación de la Comunidad de Inteligencia Española: Un proceso en marcha”, *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 709, 2005, pp. 183 y ss.

⁴ Precisamente, sobre la relevancia de la referida Comisión en la conformación de una comunidad de inteligencia en España, Ana ABA CATOIRA, “El secreto de Estado y los servicios de inteligencia”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 38-39, 2002, p. 155.

⁵ Sin perjuicio, claro, de que los servicios de inteligencia a nivel policial (y de los que seguidamente se va a tratar) se hayan de entender como componente fundamental de la Seguridad Nacional conforme al art. 9.1 Ley 36/2015.

⁶ En tal sentido, y al respecto de la Seguridad Nacional, *cfr.* arts. 12 y ss. Ley 36/2015.

inteligencia militar o de la defensa, especialmente configurada frente a amenazas exteriores, protegiendo la soberanía y la integridad del Estado, y con una finalidad tanto preventiva como reactiva; de una inteligencia policial y/o criminal, ante actividades delictivas, protegiendo el orden público en el ámbito interior, y dando lugar a actuaciones preventivas como reactivas; y una inteligencia fundamentalmente estratégica, frente a riesgos y amenazas que pongan en peligro intereses generales del Estado, abarcando de esta forma un ámbito más amplio de seguridad del Estado, actuando tanto a nivel interno como externo, y desarrollando una actividad principalmente (que no sólo) preventiva⁷. Por otra parte, y con relación al campo material sobre el que la inteligencia opera, encontramos una inteligencia sobre defensa, sobre criminalidad (en especial en terrorismo y crimen organizado), cibernética, económica, en inmigración, o medioambiental; y según el ámbito geográfico de la misma, una inteligencia nacional o estatal, y otra internacional, e incluso a nivel supraestatal. Por último cabe advertir también la posibilidad de la participación de particulares, colaborando con los servicios de inteligencia; una participación que, si bien no llega a conformarse como parte de la comunidad de inteligencia (por su falta o débil institucionalización pública), resulta cada vez más relevante (según se viene a mostrar en el último epígrafe de este Cap.). No en vano, la especialización requerida en la inteligencia, como el ámbito de extensión de la misma, apoya cada vez más la participación de ciudadanos y organismos particulares en actividades de inteligencia, como por ejemplo, en materia de inteligencia económica o ciberseguridad⁸; por otra parte, la inteligencia

⁷ Vid. Andrés MONTERO GÓMEZ, “Inteligencia de seguridad preventiva”, *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 217, 2010, pp. 107 y ss.

⁸ P.e., Juan Antonio GÓMEZ BULE, “La colaboración público-privada en ciberseguridad”, *Red Seguridad: Revista Especializada en Seguridad Informática, Protección de Datos y Comunicaciones*, núm. 61, 2013, p. 38.

progresivamente está ganando mayor peso en determinados sectores de la actividad privada (como la económica, nuevamente), de manera que cada vez resulta más habitual su colaboración, así como la adaptación de técnicas propias de dicho ámbito material⁹, lo que ya se advierte expresamente con ocasión de la Seguridad Nacional (arts. 7 y 8 Ley 36/2015)¹⁰. Es así, por tanto, que quepa hablar de un modelo de inteligencia plural, tanto orgánica como funcionalmente¹¹.

IV.A.- Comunidad de inteligencia

IV.A.1.- Inteligencia militar

Pero volviendo a la comunidad de inteligencia (y dejando a un lado, por ahora, el CNI), a nivel militar y de la defensa, y en el ámbito incluso de la misma inteligencia estratégica, se encuentra el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS)¹², el cual se integra, dentro del Sistema de

⁹ Al respecto, con carácter general, *vid.* Andrés MONTERO GÓMEZ y José MARTÍN RAMÍREZ, “Inteligencia económica como vector internacional de seguridad (DT)”, *Documento de Trabajo Real Instituto Elcano*, núm. 18/2008 - 21/04/2008, en <http://www.realinstitutoelcano.org> (20/10/2018).

¹⁰ Art. 7, sobre la colaboración privada: “1. Las entidades privadas, siempre que las circunstancias lo aconsejen y, en todo caso, cuando sean operadoras de servicios esenciales y de infraestructuras críticas que puedan afectar a la Seguridad Nacional, deberán colaborar con las Administraciones Públicas. El Gobierno establecerá reglamentariamente los mecanismos y formas de esta colaboración. / 2. El Gobierno, en coordinación con las Comunidades Autónomas, establecerá cauces que fomenten la participación del sector privado en la formulación y ejecución de la política de Seguridad Nacional”. Y art. 8, en particular sobre la participación ciudadana en la Seguridad Nacional: “El Gobierno, en coordinación con las Comunidades Autónomas, establecerá mecanismos que faciliten la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la formulación y la ejecución de la política de Seguridad Nacional”.

¹¹ En esta línea, Francesc GUILLÉN LASIERRA, *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2016, pp. 215 y ss.

¹² Éste es fruto de las recomendaciones de la Comisión para la Racionalización de la Inteligencia en las Fuerzas Armadas (Directiva interna 20/2000), siendo mencionado expresamente en la Revisión Estratégica de la Defensa del año 2000. Fue ya uno de los objetivos de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre, en relación a la unificación de los servicios de inteligencia militares en él, así como la necesaria coordinación de su actuación con el CNI. De interés: José JIMÉNEZ RUIZ “La

Inteligencia de las Fuerzas Armadas, en el Estado Mayor de la Defensa (art. 9.3.b Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas). El CIFAS se configura como el:

“órgano responsable de facilitar al Ministro de Defensa, a través del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, y a las autoridades militares, la inteligencia militar precisa para alertar sobre situaciones internacionales susceptibles de generar crisis que afecten a la defensa nacional, así como de prestar el apoyo necesario, en su ámbito, a las operaciones”.

Además el CIFAS asesora “al Jefe de Estado Mayor de la Defensa y a los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos en materia de contrainteligencia militar y seguridad en el ámbito de las Fuerzas Armadas”, y contribuye “a su asesoramiento en el nivel estratégico de las operaciones militares” (art. 14.1 Real Decreto 872/2014)¹³. Es de este modo que el CIFAS actúe hoy como único servicio en materia de inteligencia militar en el referido nivel estratégico, forme expresamente parte de la Comunidad de Inteligencia y sea también el “único interlocutor del Ministerio de Defensa en materia de inteligencia militar en este ámbito” (art. 14.2 Real Decreto 872/2014)¹⁴.

racionalización de la inteligencia en las Fuerzas Armadas”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 130, 2005, pp. 143 y ss. (y en especial 159 y ss.).

¹³ Y art. 5.1.c y 10 Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas. Además, el CIFAS realiza las siguientes funciones: “a) Dirige y coordina la explotación de los sistemas conjuntos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento y coordina la explotación de los sistemas específicos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento. / b) Proporciona a los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos la inteligencia necesaria para el desarrollo de las actividades de preparación de la Fuerza. / c) Planifica, dirige y, en su caso, ejecuta las actuaciones en materia de cartografía en el ámbito de la defensa. A estos efectos los órganos correspondientes de los Ejércitos mantienen una dependencia funcional con el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas” (art. 14.3 Real Decreto 872/2014).

¹⁴ Hoy, sin embargo, ya no tiene carácter complementario del CNI (recuérdese, por tiempo desvinculado del Ministerio de Defensa), quien además supervisaba el Plan Conjunto de Inteligencia Militar y daba las directrices que procedían a los efectos de coordinación y cooperación, conforme Sexto.4 de la derogada Orden DEF/1076/2005, de 19 de abril, por la que se desarrollaba la estructura del Estado Mayor de la Defensa.

En cuanto a los cometidos específicos del CIFAS y a su estructura (que serán establecidos por el Ministro de Defensa), éstos se encuentran declarados como “«materia clasificada» en la categoría de «secreto», con arreglo a la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales” (disp. adic. 1ª Real Decreto 872/2014)¹⁵.

Al respecto del escalón operacional ahora (relativo a la inteligencia necesaria para la concepción y el desarrollo de operaciones militares)¹⁶, y junto al CIFAS (si bien en un nivel de apoyo en el ámbito de sus operaciones, conforme art. 14.1 Real Decreto 872/2014), en el mismo Estado Mayor del Mando de Operaciones¹⁷ se encuentra el Área de Operaciones, con una Sección de Inteligencia como “responsable de asesorar, planear y auxiliar en materia de inteligencia y contrainteligencia” (art. 2.3.a Orden DEF/1887/2015, de 16 de septiembre, por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa), la cual a su vez cohabita con: el Regimiento de Inteligencia núm. 1, dependiente del Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad (art. 7.2 Orden DEF/1265/2015, de 29 de junio, por la que se desarrolla la organización básica del Ejército de Tierra); la Sección de Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento incluida en la Dirección de Operaciones del Estado Mayor del Mando Aéreo de Combate (art. 7.3.b.1º Orden DEF/1629/2015, de 30 de julio, por la que se desarrolla la organización básica del Ejército del Aire)¹⁸; y la Sección de Operaciones del Estado Mayor de la Flota (art.

¹⁵ También, art. 10 Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas: “El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), con arreglo a lo que establece la disposición adicional primera del Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, tendrá los cometidos específicos y la estructura que se establezcan en su orden ministerial clasificada en la categoría de «secreto»”.

¹⁶ Sobre dicho concepto, *vid.* José Antonio SAINZ DE LA PEÑA, “Estudio de «inteligencia operacional»”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 31, 1991, pp. 15 y ss.

¹⁷ También, *vid.* art. 13, sobre el Mando de Operaciones, Real Decreto 872/2014.

¹⁸ “[...] responsable de elaborar, proponer y gestionar las necesidades de inteligencia”.

8.2.b Orden DEF/1642/2015, de 30 de julio, por la que se desarrolla la organización básica de la Armada)¹⁹.

Por otra parte, y en relación con la ciberseguridad en el ámbito militar, en el mismo Estado Mayor de la Defensa y junto al CIFAS (nuevamente), se encuentra el Mando Conjunto de Ciberdefensa (arts. 9.3.c Real Decreto 872/2014 y 1.1.d Orden DEF/1887/2015)²⁰, el cual actúa como “responsable del planeamiento y la ejecución de las acciones relativas a la ciberdefensa en las redes y sistemas de información y telecomunicaciones del Ministerio de Defensa u otras que pudiera tener encomendadas”, además de “contribuir a la respuesta adecuada en el ciberespacio ante amenazas o agresiones que puedan afectar a la Defensa Nacional” (art. 15 Real Decreto 872/2014).

IV.A.2.- Inteligencia policial (I. Estatal)

En cuanto a la inteligencia policial en España, e integrada en el Ministerio del Interior, operan las dos grandes fuerzas de seguridad del Estado: el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil (art. 9 Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), y ambos cuerpos bajo una Dirección General específica (la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil) en el ámbito de la Secretaría de Estado de Seguridad (art. 1.5.a.1º y 2º Real

¹⁹ “[...] que será responsable en materia de adiestramiento, evaluación y certificación de unidades, generación de fuerzas y agrupaciones operativas, seguimiento de la actividad de las unidades y mandos de la Flota asignados a otros mandos durante la realización de operaciones y ejercicios, y de la gestión de las actividades y del ciclo de inteligencia en el ámbito de la Flota”.

²⁰ A su vez art. 3 Orden DEF/1887/2015, según el cual “[e]l Mando Conjunto de Ciberdefensa se articula en: a) El Estado Mayor. / b) La Jefatura de Operaciones, responsable de la dirección y ejecución de las operaciones de Ciberdefensa. / c) La Jefatura de Administración y Servicios, responsable de prestar los apoyos necesarios para el funcionamiento del Mando y que tendrá el nivel orgánico que se determine, con arreglo a lo que se establezca en su correspondiente relación de puestos militares”.

Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior)²¹.

A su vez, y bajo la dependencia de dicha Secretaria, está el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), como órgano de coordinación y con nivel orgánico de subdirección general (art. 2.3.c Real Decreto 952/2018), correspondiéndole “la recepción, integración y análisis de la información estratégica disponible en la lucha contra todo tipo de delincuencia organizada o grave, terrorismo y radicalismo violento”, además del “diseño de estrategias específicas contra estas amenazas y su financiación, así como, en su caso, el establecimiento de criterios de actuación y coordinación operativa de los organismos actuantes en los supuestos de coincidencia o concurrencia en las investigaciones”²²; del CITCO también depende la Oficina Nacional de Información sobre Pasajeros (art. 2.3.c, *in fine*, Real Decreto 952/2018)²³.

En un paso más, y concretando en el Cuerpo Nacional de Policía, la Dirección General de ésta y su Dirección Adjunta Operativa (art. 3.1 y 2.a Real Decreto 952/2018) se encargan (entre otras funciones) de obtener, centralizar, analizar, valorar y difundir información necesaria para sus misiones, y establecer y mantener el enlace y coordinación con otros órganos de información nacionales y extranjeros en el ámbito de su

²¹ Y arts. 6.2 Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, y 5.A.1º y 2º Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

²² En cuanto a la estructura del CITCO, ésta resulta secreta a la sombra de los Acuerdos del Consejo de Ministros por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley 9/1068: de 16 de febrero de 1996, por el que Gobierno otorgó, con carácter genérico, la clasificación de secreto a la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista; y de 6 de junio de 2014, por el que ahora se declara secreta, asimismo con carácter genérico, los procedimientos, medios y técnicas operativas utilizados en la lucha contra la delincuencia organizada.

²³ En desarrollo de la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.

competencia²⁴. En cuanto a la Dirección Adjunta Operativa, en su seno se encuentran (art. 3.3 Real Decreto 952/2018): la Comisaría General de Información, captando, recepcionando, tratando y desarrollando “información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones de la Dirección General, así como su explotación o aprovechamiento operativo, especialmente en materia antiterrorista, tanto en el ámbito nacional como en el internacional”; la Comisaría General de Policía Judicial, investigando y persiguiendo “infracciones supraterritoriales, especialmente de los delitos relacionados con las drogas, la delincuencia organizada, económica, financiera, tecnológica y el control de los juegos de azar”²⁵; y la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, previniendo, persiguiendo e investigando “las redes de inmigración ilegal”.

Y en relación con la Guardia Civil, y en el seno de su Dirección General y de su Dirección Adjunta Operativa (art. 4.1, 3.a y 6 Real Decreto 952/2018), está el Mando de Operaciones del que a su vez dependen: la Jefatura de Información, organizando, dirigiendo y gestionando “la obtención, recepción, tratamiento, análisis y difusión de la información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones propias de la Guardia Civil, y la utilización operativa de la información, especialmente en materia antiterrorista, en el ámbito nacional e internacional”; la Jefatura de Policía Judicial, dirigiendo, impulsando y coordinando “investigaciones relacionadas con la delincuencia organizada

²⁴ Y en particular colaborar con las policías de otros países y con la Oficina Central Nacional de INTERPOL, la Unidad Nacional de EUROPOL y la Oficina SIRENE. Además, y en esta línea, está también la División de Cooperación Internacional, conforme art. 3.2.e Real Decreto 952/2018, correspondiéndole: “la dirección de la colaboración y auxilio a las policías de otros países y la coordinación de los grupos de trabajo en los que participe la Dirección General de la Policía en el ámbito de la Unión Europea y otras instituciones internacionales, así como aspectos relacionados con misiones de apoyo a terceros países y personal policial que presta servicio en el extranjero”

²⁵ Sigue diciendo el art. 3.3.b Real Decreto 952/2018: “Asimismo, le corresponde la dirección de los servicios encargados de la investigación de delitos monetarios y los relacionados con la moneda, así como la colaboración con los servicios correspondientes del Banco de España en estos asuntos”.

y aquellas otras que por sus especiales características lo aconsejen”²⁶; y la Jefatura Fiscal y de Fronteras, organizando “actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el fraude, el narcotráfico y demás tráfico ilícitos”, así como custodiar, controlar y vigilar costas, fronteras, puertos, aeropuertos y espacios marítimos, y especialmente (a los efectos de estas páginas) controlar “la inmigración irregular”. Además se encuentra, con nivel de subdirección general, un Gabinete Técnico en apoyo al Director General y elaborando estudios e informes (art. 4.4 Real Decreto 952/2018); y asimismo, la Secretaría de Cooperación Internacional (art. 4.5 Real Decreto 952/2018).

IV.A.3.- Inteligencia policial (II. Autonómica)

Respecto a la comunidad de inteligencia a nivel autonómico, de otra parte (art. 149.1.29ª Constitución, y Tít. III y IV, Ley Orgánica 2/1986)²⁷, y un ámbito estrictamente policial de la seguridad²⁸, está, en el seno de la Ertzaintza (Policía Autonómica del País Vasco), la Oficina Central de Inteligencia, directamente dependiente de la Jefatura de aquélla (arts. II.2 y V Orden de 20 de noviembre de 2013, de la Consejera de Seguridad, por la

²⁶ Sigue diciendo el art. 4.6.d Real Decreto 952/2018: “[...] desarrollar los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica, llevando a cabo las funciones de Policía Judicial específica de la Guardia Civil, así como la colaboración en dichas materias y en su propio ámbito corporativo con Cuerpos policiales nacionales y extranjeros”.

²⁷ Con carácter general, *vid.*: Alfonso J. VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, “Las competencias autonómicas en materia de policía”, *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987, pp. 137 y ss.; José Luis GUAZA VÁSQUEZ, “Las Policías autonómicas en el Ordenamiento constitucional español”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 84, 1993-1994, pp. 191 y ss.; Vicente MAGRO SERVET, “La policía autonómica en el marco global de los Cuerpos de Seguridad de Policía”, *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 25, 1998, pp. 363 y ss.; y Ángel RODRÍGUEZ, “Seguridad pública”, en AA.VV. *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 709 y ss.

²⁸ Por todos, y de manera muy crítica a una extensión de la inteligencia autonómica más allá del referido ámbito policial (y en tanto que hipotéticos servicios de inteligencia propios), *vid.* Miguel REVENGA SÁNCHEZ y Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, “¿Servicios de inteligencia autonómicos?”, *Claves de la Razón Práctica*, núm. 198, 2009, pp. 46 y ss.

que se aprueba la estructura de la Ertzaintza), y con la función principal de “integrar la inteligencia policial en la misión general de la Ertzaintza, constituyéndose como eje vertebrador y proactivo de la toma de decisiones estratégicas y tácticas en la prevención y reducción del delito, así como de los riesgos que pudieran alterar la percepción de la seguridad en la ciudadanía”, junto con la “recogida, tratamiento y análisis sistemático de la información criminal e incidental, y de las condiciones que contribuyen a su desarrollo, ofreciendo productos de inteligencia que permitan respuestas tácticas ante los riesgos existentes, así como la planificación estratégica relacionada con las amenazas emergentes y cambiantes”²⁹; y para el cumplimiento de tales funciones, contando dicha Oficina Central (bajo su dependencia funcional) “con oficinas territoriales y locales” (art. V Orden de 20 de noviembre de 2013), cuales son, en el ámbito de las respectivas Jefaturas Territoriales de la Ertzaintza (art. VI.1 Orden de 20 de noviembre de 2013)³⁰, las Oficinas de Inteligencia Territorial (art. VI.2.c Orden de 20 de noviembre de 2013)³¹ y las propias Comisarías (art. VII.1 Orden de 20 de noviembre de 2013)³².

Respecto a los Mossos D'Esquadra (Policía Autónoma de Cataluña), se encuentra la Comisaría General de Información, con

²⁹ “Además, realizará el seguimiento, la supervisión, la coordinación y la mejora continua de las diferentes oficinas de inteligencia y elaborará sus procedimientos, órdenes y protocolos. / A su vez, recibe el apoyo de la Secretaría General para la gestión administrativa ordinaria”.

³⁰ “Les corresponde planificar, coordinar y dirigir las actividades policiales de inteligencia, protección ciudadana, seguridad vial e investigación llevadas a cabo por las comisarías, unidades, secciones y servicios bajo su mando orgánico. / Así mismo, les corresponde desarrollar la investigación de grupos criminales que actúan a nivel del Territorio Histórico y la inteligencia a nivel territorial para tal finalidad”.

³¹ “[...] con mando orgánico en cada Territorial y dependencia funcional de la Oficina Central de Inteligencia, se encarga de la elaboración de productos de inteligencia y de apoyar a las comisarías en el análisis de la información policial”.

³² Ejerciendo, entre otras, funciones de “inteligencia policial con el apoyo de los órganos superiores de los niveles territorial y central”.

funciones, pormenorizadas, en: investigación y persecución de “organizaciones criminales cuyas actividades comporten una amenaza para el ejercicio individual o colectivo de las libertades, la seguridad de las personas, la paz o la cohesión social”; recogida y tratamiento “de toda información de carácter operativo referida a organizaciones criminales”, así como “de carácter operativo referida a la conflictividad laboral y social, y a la actividad institucional”; y “[e]jercer cualquier otra función de naturaleza análoga que le encomienden” (art. 48.1 Decreto 415/2011, de 13 de diciembre, de estructura de la función policial de la Dirección General de la Policía). A tales efectos, a la referida Comisaría General se le confiere una compleja y desarrollada estructura (art. 48.2 Decreto 415/2011): cinco Áreas, la Central de Información Interior³³, la Central de Información Exterior³⁴, la de Información³⁵, la de Análisis³⁶ y la de Medios Técnicos³⁷;

³³ Art. 48.2.a. También, art. 49: “Corresponden al Área Central de Información Interior la recogida y el tratamiento de información operativa, y la investigación y persecución de organizaciones criminales de carácter estatal y que operan en Cataluña, cuyas actividades se incluyen en las responsabilidades de la Comisaría General de Información”.

³⁴ Art. 48.2.b. Asimismo, art. 50: “Corresponden al Área Central de Información Exterior la recogida y el tratamiento de información operativa, y la investigación y persecución de organizaciones criminales de carácter internacional y que operan en Cataluña, cuyas actividades se incluyen en las responsabilidades de la Comisaría General de Información”.

³⁵ Art. 48.2.c. Además, art. 51: “1 Para su implantación territorial, la Comisaría General de Información se desconcentra en aquellas localidades que se determine. Estos recursos desconcentrados se agrupan orgánicamente en un Área de Información. / 2 Corresponden al Área de Información las funciones siguientes: a. Ejercer las funciones propias de la Comisaría General de Información en los diferentes ámbitos territoriales de implantación. / b. Ejercer las relaciones con el mando de las regiones policiales y, cuando proceda, de las áreas básicas policiales, con la finalidad de aportar información relevante para el correcto desarrollo de las responsabilidades de la Comisaría General de Información. / c. La interlocución y representación de la Comisaría General de Información en el ámbito territorial regional. / d. Ejercer cualquier otra función de naturaleza análoga que le encomienden”.

³⁶ Art. 48.2.d. También, art. 52: “Corresponden al Área Central de Análisis, en el ámbito asignado en la Comisaría General de Información, las funciones siguientes: a. Efectuar el análisis de aquella información de carácter operativo referida a organizaciones criminales que operan en Cataluña. / b. Mantener actualizada y operativa la documentación policial. / c. Ejercer cualquier otra función de naturaleza análoga que le encomienden”.

³⁷ Art. 48.2.e. Asimismo, art. 53: “Corresponden al Área de Medios Técnicos las funciones siguientes: a. Realizar vigilancias y seguimientos en tareas de información e investigación. / b. Mantener operativos los equipos técnicos necesarios para el apoyo de tareas de información e investigación. / c. Elaborar directrices técnicas en todas las materias propias de este ámbito. / d. Dar apoyo a otras unidades en el ámbito que le es propio. / e. Ejercer cualquier otra función de naturaleza análoga que le encomienden”.

una Unidad Central de Información en Orden Público³⁸; y una Oficina de Apoyo³⁹. Pero además, y con funciones concernientes a información y seguridad de la misma, están: la Sala Regional de Mando⁴⁰, la Comisaría General Técnica de Planificación de la Seguridad⁴¹, la División Técnica de Planificación de la Seguridad⁴², el Área de Coordinación Interpolicial⁴³, la División de Sistemas de Información Policial⁴⁴, y la Sala Central de Mando⁴⁵.

Por último, al respecto de la Policía Foral Navarra, e integrada en el Área de Investigación Criminal, está la División de Información (art. 23.2.c Decreto Foral 72/2016, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el

³⁸ Art. 48.2.f. Además, art. 54: “Corresponden a la Unidad Central de Información en Orden Público las funciones siguientes: a. Realizar la instrucción y tramitación de las diligencias relacionadas con desórdenes públicos derivados de movilizaciones con colectivos, cuyas actividades se incluyen en las responsabilidades de la Comisaría General de Información. / b. Garantizar la obtención de prueba para identificar las personas autoras y su posterior detención. / c. Investigar para determinar la existencia de estructuras organizadas y jerarquizadas de las personas integrantes y asistentes a actos que deriven en desórdenes públicos. / d. Facilitar la coordinación con el Ministerio Fiscal y la Judicatura en las materias responsabilidad de esta unidad. / e. Ejercer cualquier otra función de naturaleza análoga que le encomienden”.

³⁹ Art. 48.2.g. Y art. 55: “Corresponden a la Oficina de Apoyo de la Comisaría General, con rango de área, las funciones previstas en el artículo 2.11 de este Decreto”.

⁴⁰ Controlando “el correcto cumplimiento de los criterios de clasificación de la información” (art. 63.c Decreto 415/2011).

⁴¹ Definiendo “los criterios policiales en materia de sistemas de información policial” (art. 70.1.h Decreto 415/2011).

⁴² Estableciendo “protocolos y circuitos sobre las formas de sistematizar, organizar y difundir la información” (art. 71.1.a Decreto 415/2011).

⁴³ Garantizando “la coordinación, cooperación, colaboración y auxilio a los cuerpos policiales locales, nacionales e internacionales” (art. 74.a Decreto 415/2011).

⁴⁴ Art. 76.1 Decreto 415/2011. De ella depende, a su vez, las Áreas de Elaboración de Datos Policiales (arts. 76.2.a y 77 Decreto 415/2011), de Seguridad en Tecnologías de la Información (arts. 76.2.b y 78 Decreto 415/2011) y de Coordinación de Proyectos de los Sistemas de Información Policial (arts. 76.2.c y 79 Decreto 415/2011).

⁴⁵ Con funciones en intercambio de información “con los actores de la seguridad privada” (art. 80.j Decreto 415/2011).

reglamento de organización y funcionamiento de la Policía Foral de Navarra)⁴⁶, correspondiéndole:

“a) Organizar y gestionar la recogida, tratamiento y explotación de la información de interés general para la prevención, el mantenimiento del orden y la seguridad, así como la prevención e investigación de grupos y bandas delincuenciales que operen en el territorio competencial. b) Dar apoyo a cualquier unidad orgánica de prevención e investigación. c) Enlace policial con otras Administraciones Publicas en relación con procesos de coordinación policial en la Unión Europea, siguiendo las directrices de la jefatura de la Policía Foral. d) Cualquier otra de análoga naturaleza que le sea encomendada” (art. 26 Decreto Foral 72/2016)⁴⁷.

IV.A.4.- Inteligencia en otros ámbitos relativos a una seguridad integral

Por otra parte, y al margen de las tradicionales estructuras públicas relativas a defensa y seguridad pública, se encuentran diversos organismos con funciones de inteligencia, como es, y dentro del Ministerio de Hacienda y en él la Agencia Estatal de Administración Tributaria (art. 2.4 Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda), el Servicio de Vigilancia Aduanera, a su vez encuadrado en la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera de la Agencia Tributaria (art. 5º Orden de 2 de junio de 1994 por la que se desarrolla la estructura de la Agencia Estatal de Administración Tributaria), y con funciones, entre otras, de “dirección y

⁴⁶ “Corresponde al Área de Investigación Criminal, de acuerdo con las funciones previstas en este Decreto Foral, velar por la consecución de los objetivos generales de la Policía Foral de Navarra, en los ámbitos de actuación policial siguientes: [...] c) La recogida y tratamiento de la información que resulte de interés para la mejora de la seguridad ciudadana. d) La coordinación y cooperación con las autoridades judiciales y policiales, nacionales e internacionales [...]” (art. 23.1 Decreto Foral 72/2016).

⁴⁷ Además, de interés, está la División General Técnica, con funciones en propuesta y participación “en el diseño, implantación y mejora de los sistemas y tecnologías de la información, orientados a las necesidades de la Policía Foral, así como evaluar la eficiencia de los mismos” (art. 16 Decreto Foral 72/2016).

coordinación de las actividades de inteligencia dirigidas al descubrimiento del contrabando y de las operaciones que puedan afectar a la seguridad de la cadena logística” (arts. 2 Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera, y 7.1.y.7, especialmente, Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias).

En el seno ahora del Ministerio de Economía y Empresa se encuentra la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa (art. 1.3.A Real Decreto 1046/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Empresa), destacando en su seno la Dirección General de Tesoro y Política Financiera con competencias en “prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, y, en particular, el ejercicio de las funciones de Secretaría de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (art. 4.1.i Real Decreto 1046/2018)⁴⁸; y dentro de dicha Dirección, y en tal ámbito competencial, la Subdirección General de Inspección y Control de Movimientos de Capitales (art. 4.2.c Real Decreto 1046/2018). Asimismo de dicha Secretaría de Estado depende la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (rigiéndose por su propia normativa), cuya presidencia ostenta (art. 2.5 Real Decreto 1046/2018). Al respecto están, a su vez, el Comité de Inteligencia Financiera y el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. En cuanto al primero, el Comité impulsa “la

⁴⁸ “[...] así como la coordinación de la representación del Reino de España en los foros internacionales de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo”.

actividad de análisis e inteligencia financieros del Servicio Ejecutivo de la Comisión” y es el “responsable del análisis de riesgo nacional en materia de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo” (art. 65.1 Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo)⁴⁹; y al respecto de su composición, éste se integra por numerosos miembros representantes de diversas instituciones y órganos, algunos con funciones en inteligencia (art. 65.2 Real Decreto 304/2014)⁵⁰. Con relación al Servicio Ejecutivo de la Comisión, además de

⁴⁹ Sigue diciendo el precepto: “En particular, el Comité de Inteligencia Financiera ejercerá las siguientes funciones: a) Aprobar, a propuesta del Servicio Ejecutivo de la Comisión, los criterios generales de difusión de los informes de inteligencia financiera. / b) Facilitar la retroalimentación al Servicio Ejecutivo de la Comisión de las instituciones receptoras sobre los informes de inteligencia financiera. / c) Establecer, a propuesta del Servicio Ejecutivo de la Comisión, un procedimiento de valoración por las instituciones receptoras de los informes de inteligencia financiera. / d) Aprobar, a propuesta del Servicio Ejecutivo de la Comisión, orientaciones y directrices generales en materia de análisis e inteligencia financieros. / e) Coordinar las acciones de análisis de riesgos en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, velando para que dichos análisis se mantengan actualizados y relevantes y los recursos sean utilizados de forma eficiente para mitigar los riesgos identificados. Con este fin, el Comité de Inteligencia Financiera podrá realizar recomendaciones al Servicio Ejecutivo de la Comisión sobre el Plan Anual de Inspección de los sujetos obligados. / f) Establecer los mecanismos adecuados para proporcionar información sobre los riesgos identificados a las autoridades competentes y a los sujetos obligados, directamente o por medio de sus asociaciones profesionales. Esta información será incorporada por los sujetos obligados a los análisis de riesgo a que se refiere el artículo 32. / g) Proponer a la Comisión la adopción de medidas de mitigación de los riesgos identificados. / h) Realizar estudios de tipologías en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, apoyándose en el análisis estratégico que realice el Servicio Ejecutivo de la Comisión. / i) Aprobar, a propuesta del Servicio Ejecutivo de la Comisión, orientaciones y directrices a los sujetos obligados en materia de comunicación de operaciones por indicio. / j) Orientar e instruir la actuación del Grupo de Trabajo de Control de Efectivo o de otros grupos cuya creación pueda ser decidida por el Comité de Inteligencia Financiera”.

⁵⁰ “El Comité de Inteligencia Financiera estará integrado por los siguientes vocales: a) El Secretario General del Tesoro y Política Financiera, que ejercerá la Presidencia. / b) Un representante de la Fiscalía Antidroga. / c) Un representante de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. / d) Un representante de la Fiscalía de la Audiencia Nacional. / e) Un representante del Banco de España. / f) Un representante de la Dirección General de la Policía. / g) Un representante de la Dirección General de la Guardia Civil. / h) Un representante del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. / i) Un representante del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. / j) Un representante del Centro Nacional de Inteligencia. / k) Un representante del Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado. / l) El Director del Servicio Ejecutivo de la Comisión. / m) El Subdirector General de Inspección y Control de Movimientos de Capitales dependiente de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. / La condición de miembro del Comité de Inteligencia Financiera no requiere de la previa condición de miembro del Pleno de la Comisión. Los representantes designados por las diferentes instituciones o sus suplentes deberán tener rango, al menos, de Subdirector General o equivalente”. Además, y conforme art. 65.4: “A las reuniones del Comité de Inteligencia Financiera podrán asistir otros expertos, con voz pero sin voto, cuando el Presidente lo juzgue preciso a la vista de los asuntos incluidos en el correspondiente orden del día”. A ello se ha de añadir la disp. adicional novena Real Decreto 1046/2018, conforme al cual: “En los artículos 47.2, 48.2 y 3, 49.1, 63.1 b) y x), 64.2 a) y l), 65.2 a) y m), 66.1 y 2 f) del

ser “autoridad supervisora en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y ejecución de las sanciones y contramedidas financieras a las que se refiere el artículo 42 de la Ley 10/2010, de 28 de abril” (y de las atribuciones al respecto atribuidas, conforme art. 67.1, 2 y 3 Real Decreto 304/2014), ejerce “funciones de análisis e inteligencia financieros”, actuando “con autonomía e independencia operativas” (art. 67.4 Real Decreto 304/2014)⁵¹; también realiza “funciones de análisis estratégico con objeto de identificar patrones, tendencias y tipologías” (art. 67.5 Real Decreto 304/2014)⁵², para lo cual cuenta con la colaboración de miembros del Banco de España y de unidades policiales (arts. 67.7, *in fine*, y 68 Real Decreto 304/2014).

Asimismo a la luz de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (disp. final primera) está la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo (creada ya por la Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, art. 9)⁵³, y adscrita al Ministerio del Interior. Ésta se integra por un Presidente (el Secretario de Estado de Seguridad), varios vocales (un miembro del Ministerio Fiscal, designado

Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, las referencias realizadas a la extinta Secretaría General del Tesoro y Política Financiera se entenderán realizadas a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera”.

⁵¹ Además: “El Servicio Ejecutivo de la Comisión remitirá, utilizando canales protegidos, seguros y exclusivos el correspondiente informe de inteligencia financiera a los órganos de investigación competentes cuando aprecie la existencia de indicios o certeza de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo. Asimismo, el Servicio Ejecutivo de la Comisión podrá trasladar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria aquellos informes en los que se aprecie la existencia de información con trascendencia tributaria y atenderá las peticiones de información de las autoridades legalmente habilitadas”.

⁵² “[...] de los que informará al Comité de Inteligencia Financiera, que determinará posibles amenazas y vulnerabilidades en un análisis de riesgo que informará las políticas en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo a que se refiere el artículo 62.1”.

⁵³ Y Real Decreto 413/2015, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo.

por el Fiscal General del Estado, y un representante de los Ministerios de Justicia, del Interior y de Economía y Hacienda, designados por los titulares de los departamentos respectivos) y un secretario (quien dirige la unidad orgánica que desempeña la Secretaría de la Comisión de Vigilancia), actúa en colaboración con la referida Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales, y entre sus funciones está (aparte de ordenar el bloqueo de cuentas vinculadas con actividad terrorista) el recibir directamente información, que después evalúa, de particulares, entidades bancarias y centros y organismos públicos (las Administraciones tributarias, las entidades gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y los demás órganos y organismos con competencias supervisoras en materia financiera)⁵⁴.

En el ámbito ahora de la protección civil y la anticipación de riesgos y amenazas, se encuentra la Red Nacional de Información sobre Protección Civil, integrada en el Sistema Nacional de Protección Civil y gestionada por el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil (a su vez encuadrada en el seno de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Subsecretaría de Interior del Ministerio del Interior)⁵⁵, al comprender ésta “los análisis y estudios que permitan obtener información y predicciones sobre situaciones peligrosas” (arts. 3.1.a, 8, 9 y 18 Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil); y ello, además, desde la estrecha relación que entre protección civil y seguridad nacional se da (Sentencia del Tribunal

⁵⁴ Art. 9 Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, que pasa a denominarse de bloqueo de la financiación del terrorismo, conforme disp. final 1ª Ley 10/2010.

⁵⁵ Arts. 1.1 y 5.b.4º, 8.2.g y 4.d, y 12 Real Decreto 952/2018; también hoy, art. 5.B.4º Real Decreto 595/2018.

Constitucional 58/2017, de 11 de mayo de 2017, FJ núm. 5). Asimismo en este ámbito de la seguridad y la protección civil, pero concretando en las infraestructuras críticas, están el Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (integrado en la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, conforme arts. 6 y 7.2 Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas)⁵⁶, y la Comisión Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas y el Grupo de Trabajo Interdepartamental para la Protección de las Infraestructuras Críticas (arts. 3.2.g y h, 10.2, 11 y 12 Ley 8/2011)⁵⁷.

Por último, a nivel de la acción exterior del Estado, e integrada dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación está la Dirección General de Comunicación e Información Diplomática (art. 22 Real Decreto 1271/2018, de 11 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y por el que se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales), con concretas funciones en análisis y distribución de “información obtenida a través de los diversos canales informativos a los servicios centrales del Ministerio y a las Representaciones de España en el exterior, así como a las Misiones Diplomáticas extranjeras acreditadas en España” (art. 22.1.d Real Decreto 1271/2018); y en su organización, y de manera específica, la Subdirección General de la Oficina de Información Diplomática (art. 22.2.a Real Decreto 1271/2018). Además, de interés resulta la previsión de Consejerías de

⁵⁶ Y art. 7 Real Decreto 704/2011, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de las Infraestructuras Críticas.

⁵⁷ Y especialmente, y respectivamente, arts. 11 y 12 Real Decreto 704/2011.

Interior en las Misiones Diplomáticas de España con el encargo a las mismas de proporcionar información a los órganos superiores y directivos del Ministerio del Interior y al Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (hoy, debemos de entender al CITCO) sobre las actividades que desarrollen en materia de lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y demás expresiones de la criminalidad organizada que afecten a la seguridad interior de España (art. 4.1.d Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre organización y funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España).

IV.A.5.- Inteligencia a nivel internacional y europeo

De otro lado, y en la idea de que una eficaz inteligencia presupone que la comunidad de inteligencia se abra y extienda hoy al ámbito internacional, e incluso supranacional (Unión Europea), se ha de hacer referencia a cómo los diversos servicios de información e inteligencia de los distintos Estados entran en colaboración y cooperación recíproca a fin de maximizar esfuerzos y resultados (especialmente ya en el S. XXI). Y esto, en particular, a la vista de cómo buena parte de los riesgos y las amenazas que intimidan la seguridad de los Estados y de sus ciudadanos (derechos y libertades, como condiciones de vida de éstos) responden a espacios, acciones y organizaciones extra-estatales, como es propio, a su vez, del contexto globalizado y del riesgo en el que vivimos, junto con la propia concurrencia de tal interés supranacional con el mismo estatal (así, art. 3, en especial *in fine*, Ley 36/2015)⁵⁸; en este sentido, adviértase que los mecanismos previstos en tales espacios responden, a su vez, a un

⁵⁸ Recuérdese: “A los efectos de esta ley se entenderá por Seguridad Nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, *así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos*” (la cursiva es nuestra).

sentido de seguridad común y colectivo, y más allá, por tanto, del respectivo interés de los Estados que participan en ellos⁵⁹. No obstante, estos instrumentos y mecanismos quedan fundamentalmente en el ámbito colaborador y cooperativo entre servicios y agencias (también, Cap. V.B)⁶⁰, a salvo de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), como instrumento institucionalizado de información e inteligencia en materia criminal y a nivel internacional⁶¹, así como, en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y a un nivel internacional/regional limitado, la División de Inteligencia en materia de defensa (e insertada dentro del *Military Committee*) y en terrorismo⁶².

⁵⁹ De interés, acerca de tal distinción de intereses particulares y comunitarios de la seguridad, *vid.* David GARCÍA CANTALAPIEDRA, “España y Estados Unidos en un nuevo contexto estratégico”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, p. 62, en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.45821 (26/07/2018), p. 62.

⁶⁰ Con los Estados Unidos, “Acuerdo administrativo de desarrollo del Convenio de cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América”, de 1 de diciembre de 1988, hecho en Madrid el 10 de abril de 2002; sobre el mismo, *vid.* Enrique PÉREZ RAMÍREZ, “Presente y futuro del Convenio de cooperación para la defensa entre España y los Estados Unidos”, *UNISCI Discussion Papers*, octubre 2003, en <http://revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNIS0303330005A.PDF> (09/08/2017).

⁶¹ La INTERPOL es una organización de policía internacional (con 190 países miembros) en apoyo y ayuda internacional en prevención y persecución de la delincuencia internacional en el ámbito de los Estados miembros, en especial en materia de seguridad pública, terrorismo, crimen organizado, tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de personas, blanqueo de dinero, pornografía infantil, crímenes económicos y corrupción. Al respecto de la misma, *vid.*: Michel RICHARDOT, “Interpol, Europol”, *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, núm. 102, 2002, pp. 77 y ss.; Ronald K. NOBLE, “L'Interpol du XXIe siècle”, asimismo en *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, núm. 132, 2010, pp. 103 y ss.; y Andreea MARICA, “INTERPOL y EUROPOL: actores principales en la escena de la seguridad internacional”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 237 y ss.

⁶² La División de Inteligencia (*Intelligence Division*) se encuadra dentro del Estado Mayor Militar Internacional (*International Military Staff*), ofreciendo inteligencia estratégica y operativa al Secretario General, al Consejo, y al Comité Militar y de Planificación de la OTAN, y recientemente en materia de terrorismo (a través de una específica célula de la misma y un nuevo Centro Regional en el Cuartel General de Nápoles). Se nutre principalmente de las aportaciones de los Estados miembros y de las tropas de los mismos desplegadas bajo misión de la OTAN (pues carece de capacidad de recolección propia), y se encarga de coordinar la recepción de dicha información, evaluándola y difundiéndola (además, y entre otras funciones, actúa como enlace entre la OTAN y los servicios nacionales de inteligencia). Sobre ésta, *vid.* Simon CHESTERMAN, *Shared Secrets. Intelligence and Collective Security*, Lowy Institute for International Policy, Australia, 2006, pp. 23-25; también, José María BLANCO NÚÑEZ, “La inteligencia en la OTAN y en España, relaciones entre organismos afines”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011, pp. 47 y ss.

Otra cosa es la posibilidad de una auténtica comunidad de inteligencia supranacional en el marco de la Unión Europea, y a la luz de su disposición hoy como espacio de seguridad (arts. 3.2 Tratado de la Unión Europea y 67.1 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), al punto de promover una seguridad y defensa común (arts. 21 y ss. Tratado de la Unión Europea, y 2.4 y 4.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), mas respetando la seguridad (y defensa) nacional de los Estados miembros (art. 4.2 Tratado de la Unión Europea)⁶³. Y de este modo, finalmente, que se prevean organismos y agencias dependientes de la Unión con funciones en información e inteligencia de distinta índole y desarrollo⁶⁴ (si bien todavía no se ha creado una auténtica Agencia Europea de Información, a pesar de la potenciación que de un mayor grado de integración y cooperación en seguridad y defensa ha supuesto el Tratado de Lisboa)⁶⁵, aunque aquéllas queden todavía, fundamentalmente, en manos

⁶³ Para una aproximación a la evolución de las políticas europeas sobre seguridad y defensa hasta llegar al Tratado de Lisboa, *vid.*: Félix ARTEAGA MARTÍN, “La política europea de seguridad y defensa”, en AA.VV. *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2010, pp. 31 y ss.; y Francisco José RUIZ GONZÁLEZ, “La arquitectura de seguridad europea: evolución, situación actual y perspectivas”, en AA.VV. *Panorama Estratégico 2010-2011*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011, pp. 67 y ss.. Y ya, acerca de la necesaria inteligencia a nivel europeo al respecto de las competencias de la Unión en materia de seguridad y defensa, Julia PULIDO GRAGERA, “Inteligencia: La «savia» de la Unión Europea”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 7, 2009-2010, pp. 87 y ss.

⁶⁴ Al respecto, *vid.* Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, Miguel REVENGA SÁNCHEZ, y Óscar JAIME JIMÉNEZ, *Cooperación europea en inteligencia (Nuevas preguntas, nuevas respuestas)*, Thomson Reuters / Aranzadi, Pamplona, 2009, en especial pp. 247 y ss., y en relación con los específicos organismos, Cap. 5. También, Julia PULIDO GRAGERA, *op. cit.*, pp. 95 y ss.

⁶⁵ En este sentido, *vid.* Paola BILANCIA, “Posibles desarrollos de la Política Exterior y Seguridad Común tras el Tratado de Lisboa”, Juan Francisco Sánchez Barrilao (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 13, 2010, pp. 433 y ss. Y XXXX en relación con el proceso de formación de una inteligencia en Europa en el tiempo: Nuria GARRIDO CUENCA, “Seguridad y Servicios de Inteligencia en Europea”, en AA.VV. *La seguridad integral europea*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 147 y ss.; y Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, “Evolución de la cooperación europea en inteligencia”, *VARIA HISTORIA, Belo Horizonte*, vol. 28, núm. 47, 2012, pp. 163 y ss.

de los Estados miembros (si bien, eso sí, potenciándose su cooperación y progresiva implantación)⁶⁶.

Al respecto, y a nivel policial, están: la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), como agencia de la Unión responsable de la cooperación entre los Estados miembros (en especial, en análisis e intercambio de información)⁶⁷; el EUROJUST, intensificado ahora la lucha contra delitos graves (como terrorismo, delincuencia organizada, fraude y blanqueo de capitales, etc.)⁶⁸; específicamente, el Coordinador de la lucha contra el terrorismo⁶⁹; y el Sistema de Información de Schengen (SIS II), para el

⁶⁶ *Cfr.* Gustavo DÍAZ MATEY, “La cooperación entre servicios de inteligencia en el marco de la Unión Europea: ¿Cooperación transnacional o multinacional?”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 13, 2007, pp. 43 y ss., en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72528/Gustavo13b.pdf> (09/08/2017). También, *vid.* Julia PULIDO GRAGERA, “El papel de la inteligencia en la PESD”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 130, 2005, pp. 65 y ss.

⁶⁷ La EUROPOL (Consejo, de 26 de julio de 1995, por el que se establece el Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía, y el tiempo Decisión 2009/371/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía), encargada de facilitar el intercambio de información, analizar la inteligencia y coordinar las operaciones entre los Estados miembros (en particular, y entre otras: facilita el intercambio de información entre los Estados miembros; reúne y analiza información y datos; comunica a los servicios competentes de los Estados miembros información que les concierne; y gestiona la recopilación de información informatizada). En <https://www.europol.europa.eu/about-europol> (12/08/2017), y <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0025> (12/08/2017). También, art. 88 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Sobre la EUROPOL *vid.*, p.e. (y nuevamente): Michel RICHARDOT, “Interpol, Europol... *cit.*”, pp. 77 y ss.; y Andreea MARICA, “INTERPOL y EUROPOL... *cit.*”, pp. 237 y ss.

⁶⁸ El EUROJUST [originariamente Decisión 2002/187/JAI del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia, y, al tiempo, art. 85 Tratado Funcionamiento de la Unión Europea y Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018, sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y por la que se sustituye y deroga la referida Decisión 2002/187/JAI) tiene por misión fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión Europea respecto a las investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con formas graves de delincuencia organizada y transfronteriza. En <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/languages/es.aspx> (12/08/2017), y <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eurojust.html?locale=es> (12/08/2017). Acerca del EUROJUST, *vid.* Annika SUOMINEN, “The Past, Present and the Future of Eurojust”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 15, núm. 2, 2008, pp. 217 y ss.

⁶⁹ Su creación fue acordada por el Consejo Europeo de 25 de marzo de 2004 tras los atentados de Madrid (11-M), siendo su tarea principal la de coordinar la labor del Consejo de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo, así como mantener una visión general de todos los instrumentos a disposición de la Unión y supervisar la aplicación por ésta su plan de acción sobre la lucha contra el terrorismo internacional; no tiene, sin embargo, función de coordinación dentro de la Comisión o entre organismos de la Unión. En <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/> (12/08/2017).

intercambio de información sobre control de fronteras (además de delincuentes, personas desaparecidas y documentación de identidad robada)⁷⁰. En el anterior ámbito de la seguridad y la inmigración, se reconocen también organismos como: el Centro de Información, Reflexión e Intercambio en Materia de Cruce de Fronteras e Inmigración (CIREFI), asistiendo a los Estados en relación con la inmigración ilegal, las redes de tráfico de personas y la falsificación de documentos⁷¹; o la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), ayudando a los Estados miembros (y a los asociados al referido espacio Schengen) en materia de fronteras exteriores y facilitando la cooperación entre las autoridades fronterizas⁷². Al respecto de la inteligencia económica, ahora, está la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), investigando la corrupción y faltas graves en las instituciones de la Unión Europea, además de contribuir a la elaboración de la política europea en materia de lucha

⁷⁰ El SIS II (segunda generación) es un sistema de información común e informatizado que permite a autoridades de los Estados signatarios del Acuerdo de Schengen disponer de información compartida relativa a personas y objetos, incluidas descripciones (Reglamento (CE) n° 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación). La base de datos SIS II está en Estrasburgo y a ella tienen acceso todos los Estados parte, mientras que cada uno dispone de una oficina SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entry*) para la preparación de expedientes para la introducción de datos en el SIS, el intercambio de información adicional y el servir de órgano de comunicación bilateral con las SIRENE de otros Estados. En <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114544> (12/08/2017).

⁷¹ El CIREFI (creado por Decisión de los ministros responsables de la inmigración de 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992, y Conclusiones del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, ampliando sus funciones) aglutina la obtención de información sobre inmigración legal, situaciones de residencia irregular, entrada de extranjeros a través de redes y la utilización de documentos falsos o falsificados; a tales efectos, tiene la misión de analizar dichas informaciones, extraer conclusiones y formular propuestas, así como fomentar el intercambio de información. Por otra parte, en mayo de 1999 se creó un sistema de alerta rápida para la transmisión de información relativa a inmigración clandestina y a redes (Resolución, de 27 de mayo de 1999, por la que se crea un sistema de alerta rápida para la transmisión de información relativa a la inmigración clandestina y a las redes de pasadores de fronteras). En <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:133100> (08/08/2017).

⁷² El FRONTEX (originariamente, Reglamento 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre), entre otras funciones, tiene encomendado: el análisis de riesgos (evaluando riesgos para la seguridad de las fronteras, elaborando modelos en migración irregular); y el intercambio de información. En https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es (08/08/2017). Al tiempo, y en esta materia (Reglamento 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013), está también el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), a fin de aumentar la integración en la gestión de las fronteras exteriores de la Unión.

contra el fraude⁷³. Y ya en la esfera de la defensa, se encuentran: el Comité Político y de Seguridad (CPS), recomendando enfoques estratégicos al Consejo conforme a la situación internacional⁷⁴; el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), el cual, además de dirigir actividades militares en el marco de la Unión, proporciona asesoramiento militar al CPS, formula recomendaciones al respecto y actúa como foro de cooperación militar entre los Estados en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis⁷⁵; el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), como fuente de conocimientos militares y ocupándose de la alerta temprana, la evaluación de la situación y el planeamiento estratégico de misiones y operaciones dirigidas por la Unión⁷⁶; muy especialmente, y en tanto que potencial

⁷³ Originariamente, Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, y al tiempo Decisiones de la Comisión 2013/478/UE de la Comisión, de 27 de septiembre de 2013, y 2015/512, de 25 de marzo de 2015; en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:134008> (12/08/2017).

⁷⁴ El CPS es un Comité permanente del Consejo de la Unión Europea (art. 38 Tratado de la Unión Europea y Decisión del Consejo, de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Político y de Seguridad), que está compuesto por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, y que tiene por misión: seguir la evolución de la situación internacional en el ámbito de la política exterior y de seguridad común; contribuir a elaborar las políticas; supervisar la ejecución de las decisiones del Consejo; y ser responsable de la dirección política del desarrollo de la capacidad militar. En especial, en situaciones de crisis, el CPS adopta un papel central intensificando la comunicación de información e inteligencia entre los Estados y la Comisión. En http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/political_security_committee.html?locale=es y <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar00005> (12/08/2017).

⁷⁵ El CMUE es el órgano militar supremo establecido en el Consejo de la Unión Europea (Decisión del Consejo, de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Militar de la Unión Europea), y actúa como centro de consulta y cooperación militar entre los Estados miembros de la Unión en prevención de conflictos y gestión de crisis. Está compuesto por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los Estados miembros, y tiene por cometido general hacer recomendaciones y emitir dictámenes sobre asuntos militares al CPS; y de manera concreta, entre otras funciones, la evaluación de los riesgos de las crisis potenciales, la elaboración, evaluación y reconsideración de objetivos, mantener relaciones militares con los países candidatos, los terceros países y las organizaciones internacionales, y, en caso de crisis, asumir la dirección militar y suministrar directrices al EMUE. En <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/> y <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar00007> (12/08/2017).

⁷⁶ El EMUE (originariamente, Decisión del Consejo, de 22 de enero de 2001, relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea) está compuesto por militares de los Estados miembros en la Secretaría General del Consejo, y es un servicio de dicha Secretaría, que se encuentra bajo la autoridad militar del CMUE y al que asiste en la evaluación de la situación y el planeamiento estratégico de aspectos militares. En este sentido, supone un vínculo entre el CMUE y los recursos militares a disposición de la Unión Europea. Tiene la responsabilidad de supervisar, evaluar y presentar recomendaciones sobre las fuerzas y capacidades que los Estados ponen a disposición de la Unión, y de

embrión de una auténtica agencia de inteligencia europea (al amparo hoy del Servicio Europeo de Acción Exterior)⁷⁷, el Centro de Análisis de Inteligencia (INTCEN) proporciona análisis de inteligencia en ámbitos de Política Exterior y de Seguridad Común, Política Común de Seguridad y Defensa y Contraterrorismo⁷⁸; el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE), como organismo independiente que contribuye a elaborar y desarrollar la Política Exterior y de Seguridad Común⁷⁹; y el Centro de Satélites de la Unión Europea (SATCEN), contribuyendo a la toma de decisiones y la actuación de la Unión en Política Exterior y de Seguridad Común, y ofreciendo servicios de inteligencia geoespacial, formación e iniciativa de desarrollos de capacidades⁸⁰. También de interés

manera específica (entre otras): es competente para contribuir en aspectos militares de la lucha contra el terrorismo; y en situaciones de crisis, recaba y procesa información de organizaciones de inteligencia y otros tipos de información, para después suministrar al CMUE y al CPS dictámenes y directivas sobre las opciones militares estratégicas. En <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:r00006> (12/08/2017).

⁷⁷ Conforme art. 27.3 Tratado de la Unión Europea y Decisión 2010/427/UE del Consejo: por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. De manera crítica, *vid.* John M. NOMIKOS, “European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN): Next stop to an Agency?”, *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*, 2015 pp. 5 y ss., en <http://www.rieas.gr/images/editorial/NomikosEUintelligence15.pdf> (09/08/2017).

⁷⁸ El INTCEN, y originariamente como Centro de Situaciones (SITCEN, Declaración sobre la lucha contra el terrorismo del Consejo Europeo en su sesión de 25 de marzo de 2004), es un centro conjunto europeo para el análisis de inteligencia, a partir de la información proporcionada por la inteligencia de los Estados miembros; así, es un centro de intercambio de información y apoyo a las políticas de la Unión Europea, y emite análisis estratégicos de las amenazas con base a la inteligencia ofrecida por los servicios de inteligencia de los Estados miembros y la EUROPOL. En <http://eu-un.europa.eu/factsheet-on-eu-intelligence-analyses-center-intcen/> (13/08/2017). Sobre la consideración del mismo como antesala de una auténtica inteligencia europea, Rafael MONSALVE, “¿Hacia una inteligencia europea?”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea... cit.*, p. 126. También, sobre el mismo, como motor de una inteligencia europea común, *vid.* José Miguel PALACIOS, “Hacia un concepto europeo de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 16, 2014, pp. 99 y ss.

⁷⁹ El IESUE se encarga, en especial, de hacer análisis y recomendaciones, actúa como intermediario entre los expertos europeos y las instancias decisorias en todos los niveles, y facilita análisis y previsiones a la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/iss_es y <https://www.iss.europa.eu/> (13/08/2017).

⁸⁰ El SATCEN (Acción Común del Consejo de 20 de julio de 2001) es una agencia del Consejo dedicada a la explotación y producción de los datos resultantes del análisis de imágenes de la Tierra, obtenidas por satélite; está bajo la supervisión política del Comité Político y de Seguridad del Consejo y bajo la dirección operativa del Secretario General. En https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/satcen_es y <https://www.satcen.europa.eu/> (13/08/2013).

es la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA), como centro especializado en seguridad cibernética⁸¹.

Un último y muy reciente centro es el Colegio de Inteligencia en Europa (marzo de 2019), el cual, y aun sin integrarse como organización de inteligencia europea (pues es una estructura intergubernamental a iniciativa de algunos Estados miembros de la Unión), busca fomentar un mejor conocimiento mutuo de los servicios de inteligencia europeas, a la par que estimular el pensamiento estratégico de los miembros de dichos servicios y en colaboración con Universidades y *think tanks* europeos⁸².

IV.B.- Cultura de inteligencia, y participación ciudadana y entidades privadas en inteligencia

La anterior referencia a Universidades y *think tanks* nos lleva, a su vez, a una de las novedades más significativas en estos últimos años en materia de inteligencia, a la par que en defensa y en seguridad: la promoción pública de una cultura cívica al respecto⁸³, con la que hacer

⁸¹ La ENISA (originariamente, Reglamento 460/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, y posteriormente: Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 526/2013, de 21 de mayo de 2013 relativo a la Agencia de Seguridad de las Redes de la Información de la Unión Europea (ENISA) y por el que se deroga el Reglamento (CE) 460/2004), contribuye al desarrollo de estrategias nacionales de ciberseguridad y fomenta la cooperación en respuestas a emergencias informáticas; y el muy reciente Reglamento (UE) 2019/881 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 relativo a ENISA y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación, y por el que se deroga el anterior 526/2013. En <https://www.enisa.europa.eu/> (07/06/2019).

⁸² En <https://www.intelligence-college-europe.org/?lang=es> (02/05/2019).

⁸³ Como así lo expresa el propio CNI en relación con la “cultura de inteligencia” en su página web: <https://www.cni.es/es/culturainteligencia/introduccion/> (08/08/2017). Por cierto, acerca de la apertura de la seguridad y de la propia inteligencia a las redes, precisamente como manifestación de la cultura de inteligencia (e incluso a la propia colaboración privada en la misma), *vid.* Eva MOYA LOSADA y José

participe a la entera sociedad civil de la inteligencia, la defensa y la seguridad, y de sus objetivos en el seno del contexto globalizado y de riesgo en el que nos encontramos⁸⁴; y llegando con ello, incluso, a integrar tal cultura no sólo al respecto de una estrategia sobre inteligencia, seguridad y defensa, sino en relación con el conocimiento mismo que caracteriza nuestra sociedad tecnológica⁸⁵.

Así, y expresamente, el artículo 31 de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional nos hablaría ya de una “cultura de Defensa”, si bien como mero fin colectivo de los poderes públicos al respecto de “que la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales”.

Un paso bastante más allá, en cambio, lo da el artículo 5.1 de la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional⁸⁶, al incardinar ahora la “cultura de Seguridad Nacional” con la “implicación activa de la sociedad en su preservación y garantía”, y en tanto que “requisito indispensable para el disfrute de la libertad, la justicia, el bienestar, el progreso y los derechos de los ciudadanos”; y entonces que el Gobierno haya de promover “acciones y

María BLANCO NAVARRO, “*Open Government* en seguridad pública e inteligencia”, *Seguridad y Ciudadanía*, núm. 10, 2013, en especial pp. 38 y ss.

⁸⁴ Así, p.e., *vid.*: Ignacio GARCÍA PALOMERO y Samuel NÁJERA BAILÓN, “Reflexiones acerca del gobierno del conocimiento en la cultura de seguridad y defensa: un proyecto educativo”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 172, 2015, pp. 85 y ss.; o Joel DÍAZ RODRÍGUEZ, “La cultura de defensa en España: un nuevo enfoque para su impulso desde la sociedad civil”, *Boletín IEEE (Documento Opinión)*, núm. 121, 2017. Y ya específicamente, acerca de la cultura de inteligencia, Fernando VELASCO FERNÁNDEZ y Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, “Cultura de inteligencia”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 109 y ss.

⁸⁵ *Cfr.* Eduardo BUENO CAMPOS, “Cultura de seguridad y defensa en la perspectiva del gobierno del conocimiento”, asimismo *Cuadernos de Estrategia*, núm. 172, 2015, pp. 21 y ss.

⁸⁶ Relevante, nos resulta, cómo la Ley Orgánica 5/2005 regula la “cultura de Defensa” en su último artículo, para pasar la Ley 36/2015 a prever la “cultura de Seguridad Nacional” en su mismo Tít. preliminar, e incluso antes de la cooperación de las Comunidades Autónomas (art. 6).

planes que tengan por objeto aumentar el conocimiento y la sensibilización de la sociedad acerca de los requerimientos de la Seguridad Nacional”, así como “de los riesgos y amenazas susceptibles de comprometerla, del esfuerzo de los actores y organismos implicados en su salvaguarda y la *corresponsabilidad de todos* en las medidas de anticipación, prevención, análisis, reacción, resistencia y recuperación respecto a dichos riesgos y amenazas” (art. 5.2 Ley 36/2015)⁸⁷.

Si la primera acepción de cultura recién referida, la de “Defensa”, parecía limitarse a una mera implicación socio-colectiva en las finalidades y esfuerzos que conlleva aquella, y por tanto al margen de la participación activa de ciudadanos y particulares en la propia defensa (recuérdese, art. 30 Constitución, junto al art. 29 Ley Orgánica 5/2005) además de en la protección civil (de acuerdo ahora a los arts. 28 Ley Orgánica 5/2005 y 7 Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil), en el caso de la noción de “cultura de Seguridad Nacional” no sólo se relaciona tal implicación socio-colectiva con la idea ya de “corresponsabilidad de todos” al respecto de la anticipación, la prevención, el análisis, la reacción, la resistencia y la recuperación al respecto de riesgos y amenazas, sino con la propia “implicación activa” de la entera sociedad; y en este último sentido, aun sin llegar a integrar todavía ciudadanos y particulares en la misma comunidad de inteligencia (analizada en el epígrafe anterior), sí cabe apreciar (al menos) la posibilidad de participación directa e indirecta de

⁸⁷ La cursiva es nuestra. En cuanto a las medidas a adoptar a tal fin, y en un sentido extremo, se postula incluso una idea de participación ciudadana en un servicio obligatorio con el que inducir valores relativos a la seguridad y la defensa; y así, al tiempo, la propuesta del Jefe de Estado Francés (Emmanuel Macron), p.e. en https://elpais.com/internacional/2018/01/19/actualidad/1516385150_925829.html (https://elpais.com/internacional/2018/01/19/actualidad/1516385150_925829.html02/08/2018). Al respecto de esta línea, *vid.* Manuel RUIZ ISAC, “La participación ciudadana en seguridad y defensa, factor de cohesión ante la amenaza terrorista”, *Revista del Ejercito de Tierra Español*, núm. 917, 2017, pp. 12 y ss.

ciudadanos (art. 8 Ley 36/2015)⁸⁸ y entidades privadas (art. 7.2 Ley 36/2015) en la misma⁸⁹, de un lado, e incluso un auténtico deber de colaboración de éstas en especial cuando de operadores de servicios públicos e infraestructuras críticas se trata (art. 7.1 Ley 36/2015)⁹⁰, de otro. En esta línea, también, vendría a moverse al tiempo la vigente Estrategia Nacional de Ciberseguridad de 2019 (ENC_2019)⁹¹, no sólo insistiendo en la corresponsabilidad ciudadana (Caps. 1, *in fine*, y 3), sino mediante la “potenciación de las capacidades humanas y tecnológicas” (Cap. 3, objetivo IV).

Un avance más sería ya la integración de sujetos privados en la comunidad de inteligencia en determinados ámbitos (como las referidas infraestructuras críticas), en cuanto que “comunidad impropia”, “reserva de inteligencia”⁹² o “comunidad ampliada de inteligencia”⁹³. O también cuando se advierte cierta “externalización” de la inteligencia (entendemos), con ocasión de limitaciones estructurales de la inteligencia pública y la

⁸⁸ “El Gobierno, en coordinación con las Comunidades Autónomas, establecerá mecanismos que faciliten la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la formulación y la ejecución de la política de Seguridad Nacional”.

⁸⁹ “El Gobierno, en coordinación con las Comunidades Autónomas, establecerá cauces que fomenten la participación del sector privado en la formulación y ejecución de la política de Seguridad Nacional”.

⁹⁰ “Las entidades privadas, siempre que las circunstancias lo aconsejen y, en todo caso, cuando sean operadoras de servicios esenciales y de infraestructuras críticas que puedan afectar a la Seguridad Nacional, deberán colaborar con las Administraciones Públicas. El Gobierno establecerá reglamentariamente los mecanismos y formas de esta colaboración”.

⁹¹ Orden PCI/487/2019, de 26 de abril.

⁹² *Cfr.* Rubén ARCOS MARTÍN, “Reserva de inteligencia”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 329 y ss. Asimismo, de interés, Julia PULIDO GRAGERA, “El proceso de transformación de las Comunidades de Inteligencia europeas como factor de consolidación de la cooperación (El modelo social de cooperación)”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea... cit.*, p. 173.

⁹³ *Cfr.* voz “Comunidad ampliada de inteligencia”, AA.VV. *Diccionario Lid. Inteligencia y Seguridad*, Ministerio de la Presidencia. Lid Editorial, Madrid, 2013, pp. 79-80.

oportunidad de cubrir entonces éstas mediante el acceso flexible a sujetos y entidades privadas especializadas en inteligencia⁹⁴.

A la vista de lo anterior, y en especial de cómo la inteligencia hoy requiere cada vez más de la colaboración activa de sujetos particulares dado cómo la recogida de información, como su ulterior evaluación, necesitan de un elevado nivel técnico que poseen precisamente los particulares en no pocos campos, a la par que desde el poder público se fomenta la corresponsabilidad de aquéllos en la seguridad colectiva (la de todos), es que podamos llegar a abordar, finalmente, una idea de “cultura de inteligencia” más allá de la mera implicación social y colectiva en materia de inteligencia (tanto al respecto de su actividad, como de su organización)⁹⁵; y para ello, promoviéndose la efectiva participación de ciudadanos y de entidades privadas en el ciclo de la inteligencia⁹⁶.

Otra cosa es, y al margen de la implicación económica y técnica de particulares en sectores cada vez más relevantes para la seguridad, la directa previsión pública de intervención de aquéllos en ésta, como precisamente ya acontece con ocasión de la intermediación directa de empresas informáticas al respecto de datos personales y poderes públicos, o la admisión de funciones de gestión de seguridad de recursos críticos en manos privadas, lo que, desde luego (y en ambos casos), deja abierta no

⁹⁴ Así, si bien al respecto del caso norteamericano (y de manera crítica), *vid.* Pilar POZO SERRANO, “Externalización de funciones de inteligencia: Oportunidades y riesgos a la luz de la experiencia estadounidense”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 6, 2009, pp. 197 y ss. Con todo, sobre la externalización de la inteligencia como manifestación de la reserva de inteligencia, *cf.* Ana ABA CATOIRA y Rafael José DE ESPONA, *op. cit.*, p. 18.

⁹⁵ Desde esta perspectiva, todavía, *vid.* al mismo CNI en su web oficial: <https://www.cni.es/es/culturainteligencia/introduccion/> (08/08/2017).

⁹⁶ Como así parece al tiempo suceder al respecto del Centro Citológico Nacional (que, recuérdese, depende del CNI conforme art. 9.2.f Ley 11/2002), a la vista de la conocida como *Plataforma Atenea* (relativa a ciberseguridad), y en la que, a través de diversos juegos, se busca expresamente “involucrar” a [personas] con experiencia en seguridad TIC”; en <https://atenea.ccn-cert.cni.es/home> (29/04/2019). En este sentido, sobre la gestión de talento tecnológico y la referencia al recurso humano como factor crítico, *vid.* nuevamente Caps. 1, *in fine*, y 3, objetivo IV, ENC_2019, además del Cap. 5, *in fine*.

pocas cuestiones sobre el alcance y responsabilidad jurídica y política de aquéllos⁹⁷. Y asimismo distinto es, e incluso, la promoción privada (o más aún, la externalización) de servicios de inteligencia por particulares⁹⁸.

En tal sentido, y primeramente, al amparo de los artículos 9.2.c de la Ley 11/2002, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia⁹⁹, y 2.1.c del Real Decreto 436/2002, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica del Centro Nacional de Inteligencia¹⁰⁰, se han celebrado diversos convenios de colaboración entre el CNI y distintas instituciones, en especial universitarias y de proyección docente e investigadora¹⁰¹; y esto, en particular, a fin de fomentar la sensibilidad, el conocimiento y la

⁹⁷ Así, de manera crítica (y respectivamente), *cfr.*: Miryam RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, “Las empresas tecnológicas en Internet como agentes de seguridad interpuestos”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Las-empresas-tecnol%C3%B3gicas-en-Internet-como-agentes-de-seguridad-interpuestos-.pdf> (05/05/2019); y Mónica MIRANZO y Carlos del RÍO, “La protección de infraestructuras críticas”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, en especial p. 347, en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.46435 (23/07/2018).

⁹⁸ P.e., Miguel A. ESTEBAN, Jesús JIMÉNEZ y Álvaro LIBRÁN, “Un nuevo modelo de negocio en España: Servicios integrados de Inteligencia, Seguridad y Logística para la acción internacional”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 6, 2009, pp. 39 y ss.

⁹⁹ Entre otras funciones, corresponde al Secretario de Estado Director del CNI, “[m]antener los procedimientos de relación necesarios para el desarrollo de las actividades específicas del Centro Nacional de Inteligencia, así como la celebración de los contratos y convenios con entidades públicas o privadas que sean precisos para el cumplimiento de sus fines”.

¹⁰⁰ “El Secretario de Estado Director tendrá las siguientes funciones: [...] Mantener los procedimientos de relación necesarios para el desarrollo de las actividades específicas del Centro, así como la celebración de los contratos y convenios con entidades públicas y privadas que sean precisos para el cumplimiento de sus fines”.

¹⁰¹ Así, p.e.: Universidad Rey Juan Carlos, con la Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos como coorganizadora del Máster en Analista de Inteligencia (Convenio 2005); Universidad Carlos III de Madrid, con el Instituto Juan Velázquez de Velasco en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa como coorganizadora del Máster en Analista de Inteligencia (Convenio 2006); Universidad de Barcelona, con el Grupo Estable de Investigación en Inteligencia y Seguridad (Convenio de 2008); Universidad de Valencia, en docencia e investigación sobre aspectos jurídicos de la Inteligencia (Convenio de 2011); Universidad de Málaga, en docencia e investigación sobre Inteligencia Económica y Competitiva (Convenio de 2011); Universidad de Granada, en docencia e investigación sobre el Ciclo de Inteligencia (Convenio de 2012); Universidad de Cádiz, en docencia e investigación sobre el Ciclo de Inteligencia (Convenio de 2012); Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI), en docencia e investigación sobre la Inteligencia en el ámbito exterior (Convenio de 2012); y Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD), en difusión de la Cultura de Inteligencia (Convenio de 2012). En <https://www.cni.es/es/culturainteligencia/convenios/> (15/05/2019).

investigación en relación con temas de inteligencia¹⁰². Es así que, con ello, se potencia la sensibilización social al respecto de la labor de inteligencia y los nuevos riesgos y amenazas que nos rodean¹⁰³, mediante la promoción de trabajos con los que presentar a la sociedad de manera sencilla elementos esenciales para el entendimiento básico de los servicios y la actividad de inteligencia¹⁰⁴. Mas también, a su vera, que se promueva y articule instrumentos de efectiva colaboración y transferencia directa de conocimientos entre la Universidad (y sus miembros) y el CNI, facilitando de esta forma que ésta (y éstos) acabe(n) asistiendo (potencialmente) necesidades del mismo en caso de requerimiento.

Por otra parte, y como cierta institucionalización (incluso) de la cultura de inteligencia (y en el marco, asimismo, de la cultura de seguridad), podemos señalar el Instituto Español de Estudios Estratégicos (aunque como organismo del Ministerio de Defensa dependiente del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional y del Secretario general de Política de Defensa, conforme art. 12.1.b Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas), con concretas atribuciones en la investigación de “temas relacionados con la defensa y la seguridad y [promoviendo] el interés de la sociedad en estos temas para contribuir al fomento y difusión de la cultura

¹⁰² De interés, *vid.* Gustavo DÍAZ MATEY y María BARCO, “La formación en materias de inteligencia en España: Estado del arte a finales de 2015”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, núm. 41, 2016, pp. 53 y ss.

¹⁰³ En tal ámbito, claro, habría que integrar asimismo el presente trabajo, dado que dirigido a alcanzar un mejor entendimiento científico-jurídico de la inteligencia en España; y ello, en especial, al respecto del sistema constitucional vigente y del contexto global y del riesgo que nos embarga.

¹⁰⁴ Así, los diccionarios de Miguel Ángel ESTEBAN NAVARRO (Coord.), *Glosario de Inteligencia*, Ministerio de Inteligencia, Madrid, 2007; y de Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ (Coord.), *Diccionario Lid. Inteligencia y Seguridad*, Ministerio de la Presidencia. Lid Editorial, Madrid, 2013. Y con un carácter más desarrollado en sus entradas (y sin perjuicio de su referencia más detallada a lo largo de estas páginas y en la bibliografía final), nuevamente Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, pero ahora *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, y en condición de Dir.

de defensa” (art. 12.3 Orden DEF/166/2015)¹⁰⁵; o el Real Instituto Elcano, como fundación privada dedicada al estudio de cuestiones internacionales y estratégicas¹⁰⁶. También estaría, por ejemplo, el Instituto Nacional de Ciberseguridad (anteriormente Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación), el cual, como sociedad dependiente del Ministerio de Economía y Empresa a través (entendemos) de la hoy Secretaría de Estado para el Avance Digital (art. 8 Real Decreto 1046/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Empresa)¹⁰⁷, despliega funciones de referencia para el desarrollo de la ciberseguridad y confianza digital (pública y privada), especialmente para sectores estratégicos¹⁰⁸, y en particular realizando trabajos de asesoramiento que le encomiende la Administración General del Estado al respecto de la sociedad de la información¹⁰⁹. Una institucionalización, por tanto, que facilita la potencial colaboración de los investigadores que en dichas instituciones participan al respecto de labores

¹⁰⁵ En <http://www.ieee.es/quienes-somos/que-es-ieee/> (21/07/2018).

¹⁰⁶ En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es (21/07/2018).

¹⁰⁷ Anteriormente, Ministerio de Economía y Empresa a través de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (art. 2.3.b Real Decreto 903/2017, de 13 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital). Sobre dicho Instituto, <https://www.incibe.es/> (12/10/2018).

¹⁰⁸ Al punto, de la actual consideración del propio Instituto como equipo de respuesta a incidentes de seguridad informática, en tanto que INCIBE-CERT, conforme art. 11.1.a.2º Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información.

¹⁰⁹ Arts. 2 y 2.bis Estatutos Sociales de S.M.E. Instituto Nacional de Ciberseguridad de España M.P., S.A.; en https://www.incibe.es/sites/default/files/paginas/normativa-interna/estatutos_sociales_incibe_noviembre_2017.pdf (21/07/2018).

propias de inteligencia pública (incluso mediante análisis estratégicos)¹¹⁰, y a modo de auténtica “reserva de inteligencia”¹¹¹.

Además está la particular previsión por el CNI de un procedimiento de colaboración voluntaria con él, por el que se invita a la ciudadanía a que participe en labores de información¹¹². Y junto a ello, cabría añadirse, el referido deber de colaboración de entidades privadas “siempre que las circunstancias lo aconsejen y, en todo caso, cuando sean operadoras de servicios esenciales y de infraestructuras críticas que puedan afectar a la Seguridad Nacional” (nuevamente, art. 7.1 Ley 36/2015); e incluso, cabría apuntar, en esta línea, el auxilio de entidades de seguridad privada y de despachos de detectives privados, en caso de ser requeridas (al amparo de los arts. 8.3, 14.1 y 37.2.b Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada)¹¹³.

De este modo, finalmente, es que la cultura de inteligencia y de seguridad hayan alcanzado un valor estratégico para los propios servicios de inteligencia y seguridad, ya que impulsora de la labor de éstos a nivel

¹¹⁰ Acerca de dicho análisis estratégico como “actividad sucedánea de la inteligencia estratégica”, *cf.* Camilo RICARDO MILANO, “Relaciones entre la inteligencia estratégica y el análisis estratégico”, *Inteligencia Total*, núm. 1, 2003-2004, pp. 28-29.

¹¹¹ En tal sentido, Francesc PONSÀ HERRERA, “La participación de los *think tanks* en las reservas de inteligencia: una propuesta para España”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 16, 2014, pp. 69 y ss.

¹¹² *Cfr.* <https://www.cni.es/es/colaboracion/> (08/08/2017).

¹¹³ Según su Preámbulo: “En resumen, puede decirse que el conjunto de los cambios propuestos en la nueva ley [...] profundiza decididamente en el actual modelo español de seguridad privada (complementaria, subordinada, colaboradora y controlada por la seguridad pública), apostando por su papel preventivo en beneficio de la seguridad general, y lo hace aprovechando e integrando funcionalmente todo su *potencial informativo*, de recursos humanos y de medios materiales, al servicio de la protección y seguridad del conjunto de la ciudadanía, de forma compatible con el legítimo interés que persiguen las entidades privadas de seguridad” (§ III); la cursiva es nuestra. Sobre la Ley 5/2014, *vid.* Esteban GÁNDARA TRUEBA, “La Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada”, *Seguridad y Ciudadanía*, núm. 14, 2015, pp. 15 y ss.; también de interés, si bien antes de la referida Ley 5/2014, Jorge MONTERO LLÁCER, “El papel de la seguridad privada en la Estrategia Española de Seguridad. La integración en el sistema público de seguridad”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013, pp. 1181 y ss.

social (promoviendo una imagen positiva ante la ciudadanía), a la par que en relación con la transferencia de conocimientos a favor de dichos servicios a tenor de la cada vez mayor dependencia pública del talento y de los recursos técnicos en manos privadas y que se exigen para una adecuada y oportuna contención colectiva del riesgo hoy¹¹⁴.

Con todo, y para terminar este apartado, cabría apreciarse otra vertiente al respecto de la cultura de inteligencia, y en conexión con su contenido básico de sensibilización social, cual es la de compensar las carencias que en su control democrático se advierten (conforme se profundizará en Cap. X)¹¹⁵; y es que, y desde cierta proyección funcional, se vendría con ella a promover la asunción colectiva y resiliente de una labor de inteligencia *in crescendo* ante los nuevos riesgos y amenazas a afrontar, además de esencialmente secreta, mientras que el control político (y jurídico) parecería quedarse estancado en un estadio previo (y superado). Se explicaría así a la ciudadanía lo que hace y para qué sirve la inteligencia (fundamentalmente protegerla ante una amenaza creciente), mientras no se fomenta que aquélla controle más eficientemente sus actuaciones; es decir, se buscaría compensar funcional e *ilustradamente* el desequilibrio democrático que se denota al respecto del limitado control que se da sobre los servicios de inteligencia. Una interesante, aunque peligrosa, dimensión de la cultura de inteligencia entonces: interesante, porque efectivamente puede colaborar en la asunción resiliente de riesgos y amenazas, como en la

¹¹⁴ Vid. Fernando VELASCO FERNÁNDEZ, “La cultura de inteligencia como instrumento de la acción estratégica de los servicios de inteligencia. Intervención Seminario Portugal”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 16, 2014, pp. 125 y ss.

¹¹⁵ Sobre la cultura de inteligencia, en cuanto que instrumento de asunción social de responsabilidad y complicidad pública al respecto de la seguridad y la inteligencia misma, y fomentando así su legitimidad, vid. Fernando VELASCO, Rubén ARCOS y Diego NAVARRO, “La cultura de inteligencia en España: una exigencia estratégica en desarrollo”, en AA.VV. *Democratización de la Función de Inteligencia: el nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, National Defense Intelligence College, Washington, 2009, pp. 355 y ss.

propia aceptación de restricciones de derechos ante necesidades de seguridad; pero peligrosa, por cuanto que potencialmente instrumental para justificar sin más dichas restricciones, como desproporcionadas limitaciones al control sobre la seguridad y la inteligencia.

Capítulo V.- EL RETO DE UNA INTELIGENCIA INTEGRAL: COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN EN INTELIGENCIA

Según se viene apuntando, una de las principales lecciones alcanzadas con ocasión del 11-S es la importancia de la colaboración, la cooperación y la coordinación de los diversos servicios de información e inteligencia, a fin de una eficiente inteligencia con la que prevenir adecuadamente riesgos y amenazas¹; de este modo, si la comunidad de inteligencia supone una pluralidad de servicios de información e inteligencia, que actúan en diversos sectores y niveles (conforme se ha visto en Cap. IV), la propia idea de comunidad conlleva también una necesaria comunicación conjunta de los mismos, a fin de procurar una cierta unidad de actuación, así como la mayor eficiencia posible en sus actuaciones y resultados². Así, comunidad, colaboración, cooperación y coordinación y eficiencia como ideas fuertes al respecto de una actividad de inteligencia integral, a la par que auténtico “reto fundamental” del entero sistema de seguridad e inteligencia³.

En tal sentido, la Ley 11/2002 de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, presenta diversos instrumentos a fin de una

¹ Así, p.e., Antonio DÍAZ FERNÁNDEZ, “La adaptación de los servicios de inteligencia al terrorismo internacional”, *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 52/2006, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNX10NDSBAVvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_PORTLET=PC_Z7_3SLLLTCAM54CNTQ27F30000000000000000_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+52-2006 (18/08/2017).

² *Cfr.* Francisco GALVACHE VALERO, “La inteligencia compartida”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 127, 2004, pp. 141 y ss.

³ Sobre la colaboración, la cooperación y la coordinación como “reto” de una seguridad integral hoy, *vid.* Gregorio CÁMARA VILLAR, “Coordinación de autoridades y protocolos normativos de actuación”, *Ejército: de tierra español*, núm. 846, 2011, p. 41.

adecuada colaboración, cooperación y coordinación entre los distintos centros o servicios de información e inteligencia en España (además de con el resto de la Administración pública española), así como a nivel internacional y supranacional. Al respecto, y con carácter abstracto, los principios de colaboración, cooperación y coordinación (que de manera general vienen reconocidos en nuestro ordenamiento en los arts. 103.1 Constitución y 3.1.k Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), suponen la comunicación y cierta participación de unos servicios en el ámbito funcional de otros, si bien en distinta intensidad. De este modo, mientras que la colaboración expresa comunicación, ayuda y auxilio (además de la no obstrucción de sus respectivas labores), la cooperación da lugar a acciones conjuntas en pos de fines comunes; en cambio, la coordinación conlleva ya una mayor capacidad de unos respecto a otros, de forma que los primeros pueden participar en la dirección de las actividades de los otros⁴. Es así que la coordinación destaque como el principal instrumento con el que alcanzar la referida inteligencia integral al respecto de los diversos servicios y órganos de inteligencia que operan en España, al suponer éste una mayor capacidad para concertar y disponer la dirección y acción de aquéllos, y dada la finalidad compartida de la misma por todos (prevenir y evitar riesgos y amenazas, conforme art. 1 Ley 11/2002), mas como actividad compartimentada por diversos servicios y órganos a tenor de sus respectivas atribuciones genéricas. Mientras, la colaboración y cooperación se presentan como instrumentos privilegiados en la relación entre la inteligencia española, la foránea y la supranacional, dadas las limitaciones propias de conjunción de unas y otras inteligencias

⁴ Para una preliminar aproximación a estos tres conceptos, *vid.* otra vez Gregorio CÁMARA VILLAR, pero ahora “Colaboración, coordinación y cooperación”, en AA.VV. *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 78-79.

(sin perjuicio, claro, de supuestos propios de coordinación, según se viene a mostrar).

Además, y especialmente para supuestos de gravedad y urgencia (al hilo del art. 23.2 Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional), que quepa plantearse un reforzamiento mayor de los instrumentos de colaboración, cooperación y coordinación en inteligencia, de forma que, sin perjuicio del mantenimiento de las funciones y las competencias en información e inteligencia en sus respectivos ámbitos, quepa aumentar la movilización de información (evaluada o no), medios y sujetos disponibles en pos de una efectiva y superior colaboración, cooperación y coordinación en razón a la envergadura y relevancia de los riesgos y las amenazas a afrontarse⁵.

⁵ Si bien con relación a la Seguridad Nacional y al reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, *cfr.* Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2016, FJ núm. 7, según la cual: “De esta manera, en el contexto legal, la obligación de aportación de recursos humanos y materiales, que el art. 24.2 de la Ley 36/2015 impone a las Administraciones competentes, entendida en el sentido expuesto, tiene encaje en las competencias estatales de defensa y seguridad pública de las materias 4 y 29 del art. 149.1 CE, que dan cobertura a la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional, pues no es sino una manifestación del sistema de coordinación reforzada que se pretende lograr, dirigido a conseguir la acción conjunta de las autoridades en la gestión de una situación de crisis especialmente relevantes y en el ejercicio de sus respectivas competencias. Como se ha indicado, el art. 22.1 de la Ley 36/2015 se refiere a la «respuesta óptima y coordinada de los recursos» y el art. 23.2 alude al «funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles». / No se vulneran las competencias autonómicas sobre protección civil o seguridad pública puesto que, tal y como la situación de interés para la seguridad nacional aparece configurada, estas competencias siguen siendo ejercitadas por las Comunidades Autónomas con sus propios recursos, si bien en el marco de una situación de mayor coordinación, justificada por la envergadura y relevancia de la crisis que debe afrontarse, la cual exige una movilización unitaria de los medios disponibles. Como se declara en la citada STC 155/2013, FJ 4, «la competencia estatal en materia de protección civil (art. 149.1.29 CE), concurrente con la que ostenta la Generalitat de Cataluña, en los términos que ya hemos examinado y que declaró la STC 31/2010, permite que el titular de un órgano estatal ... asuma las cuestionadas funciones a fin de movilizar recursos en los casos de emergencia previstos que precisan una coordinación o dirección nacional de todas las Administraciones afectadas, por el alcance y dimensión de la emergencia» pues, como se concluye en la misma sentencia, «no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar la coordinación de los distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como, si fuera necesario, para garantizar una dirección y organización unitaria (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4, y 133/1990, de 19 de julio, FJ 6)». De forma similar, en la STC 133/1990, FJ 6, se declara que la materia de protección civil, por su misma naturaleza, supone «un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica, estatal) que deben aportar sus respectivos recursos y servicios» y, en su fundamento jurídico 11, con referencia al art. 13 de la Ley 2/1985, de protección civil, que atribuía a órganos estatales la «movilización de los servicios y medios necesarios» el Tribunal afirma que: «tal decisión deberá producirse ‘en situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública’, como especifica el precepto impugnado, en que no puede excluirse que se vea afectado el interés nacional, y que requieren, por su

V.A.- La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia y otras relaciones del CNI en colaboración, cooperación y coordinación en inteligencia

Como principal instrumento de coordinación de servicios de información e inteligencia en España está la referida Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (ya, Cap. IV), a la cual le corresponde, precisamente, velar por “la adecuada coordinación” de los mismos, a fin de la formación de una efectiva “comunidad de inteligencia” (nuevamente, art. 6.1 Ley 11/2002); ello supone, conforme se ha señalado más arriba, cierta capacidad de dirección de las labores de inteligencia de la entera comunidad de inteligencia en España. En relación a su composición, ésta es “presidida por el Vicepresidente del Gobierno que designe su Presidente e integrada por los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Economía, así como por el Secretario general de la Presidencia, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, que actuará como Secretario” (art. 6.2 Ley 11/2002)⁶. Como puede observarse, la composición de la Comisión

naturaleza de emergencia grave, una actuación unitaria e inmediata y una movilización de servicios y recursos de titularidad, tanto estatal como autonómica. En consecuencia, no resulta contraria a la competencia autonómica, dados los intereses a salvaguardar, y los recursos a movilizar»”.

⁶ En cuanto a su composición actual, conforme al Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, se integra por (art. 4.1): la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, que la presidirá (adviértase que, con ello, coincidía la presidencia de dicha Comisión con la adscripción ministerial correspondiente al CNI, a tenor de los Reales Decretos: inicialmente, 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, y 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno; y ulteriormente, disp. adic. segunda del Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. No obstante ha de advertirse la vigente adscripción del CNI al Ministerio de Defensa, conforme a disp. adic. segunda Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales); los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa, del Interior, y de Economía y Competitividad; y el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado-Director del Centro Nacional de Inteligencia, que actuará como Secretario.

garantiza, de un lado, su pleno carácter gubernamental, a tenor de la participación de un Vicepresidente (como Presidente), diversos Ministros y otros altos cargos ministeriales, y de otro, la pluralidad de distintos sectores ministeriales implicados en la seguridad y en la defensa frente a riesgos y amenazas, dejando abierta la posibilidad a la participación de otros sectores ministeriales, de acuerdo a las circunstancias⁷; y también, la expresa, directa y significativa participación del CNI en la Comisión, a través de su Director en cuanto que Secretario de ésta. Por cierto, conforme a la hoy derogada Orden DEF/1076/2005, de 19 de abril (por la que se desarrollaba la estructura del Estado Mayor de la Defensa), por la Orden DEF/166/2015, de 21 de enero (por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas), el Director del CNI, a su vez, informaba a la Comisión sobre las actividades del Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), al actuar el CIFAS con carácter complementario del CNI en materia de defensa⁸; hoy, sin embargo, se guarda silencio al respecto⁹.

De manera más concreta ahora acerca de las funciones de la Comisión Delegada (art. 6.4 Ley 11/2002), corresponde a ésta:

“a). Proponer al Presidente del Gobierno los objetivos anuales del Centro Nacional de Inteligencia que han de integrar la Directiva de Inteligencia.

b). Realizar el seguimiento y evaluación del desarrollo de los objetivos del Centro Nacional de Inteligencia.

⁷ En tal sentido, el art. 6.3 Ley 11/2002: “No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, podrán ser convocados a las reuniones de la Comisión los titulares de aquellos otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que se estime conveniente”. De manera idéntica art. 4.2. Real Decreto 1886/2011, más: “El Subsecretario de Presidencia será convocado a las reuniones de la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos de Inteligencia”

⁸ Sexto.4 y 5 Orden DEF/1076/2005.

⁹ Por lo que se ha de entender que tal función la habrá de desarrollar el Ministro de Defensa.

c). Velar por la coordinación del Centro Nacional de Inteligencia, de los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los órganos de la Administración civil y militar”.

Consecuentemente la Comisión, además de la referida función de necesaria coordinación en relación a los diversos servicios de información e inteligencia que integran la comunidad de inteligencia española, desarrolla una función de intermediación privilegiada entre el CNI y el entero Gobierno, tanto al respecto de la propuesta de objetivos específicos a singularizarse en las Directivas de Inteligencia anuales a aprobarse por el Gobierno (art. 3 Ley 11/2002), como a la hora de velar por el cumplimiento del CNI de las mismas y con relación al resto de servicios de inteligencia españoles. No en vano, el CNI queda expresamente sujeto al principio de coordinación (y por tanto, bajo la coordinación dirigida por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia), conforme al citado artículo 2.3 de la Ley 11/2002, además del 5.2 de la misma¹⁰. Sin embargo la Ley 11/2002 no hace referencia alguna, en cuanto a la referida Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, a la también necesaria propuesta, seguimiento y evaluación de los objetivos del resto de servicios de inteligencia españoles, lo que, consecuentemente debilita una adecuada articulación relacional entre unos y otros¹¹.

Sobre la colaboración y la cooperación del CNI con otros servicios de información e inteligencia, la Ley 11/2002 distingue entre la referida a servicios extranjeros y de ámbito internacional, de un lado, y los nacionales, de otro. En relación a los primeros, la Ley expresamente prevé,

¹⁰ Art. 5.2 Ley 11/2002: “El Centro Nacional de Inteligencia mantendrá con el resto de las Administraciones públicas, cuando proceda, las relaciones de cooperación y coordinación necesarias para el mejor cumplimiento de sus misiones, de acuerdo con la legislación vigente en cada caso y preservando la protección legal de las actividades del Centro”.

¹¹ *Cfr.* Carlos RUIZ MIGUEL, “Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 2, 2007, p. 34.

como una de sus funciones, promover expresamente “relaciones de cooperación y colaboración con servicios de inteligencia de otros países o de Organismos internacionales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos” (art. 4.c); es decir, auxiliar a tales servicios, como, e incluso, la posibilidad de desarrollar acciones conjuntas. Mientras, respecto a la Administración y los otros servicios de información e inteligencia españoles, la Ley 11/2002 establece un deber genérico del CNI en colaborar y cooperar con ellos (nuevamente, art. 5.2)¹², que se instrumenta a la vista de las funciones de su Director, entre las que destaca la de mantener y desarrollar la colaboración del CNI “con los servicios de información de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y los órganos de la Administración civil y militar, relevantes para los objetivos de inteligencia” (art. 9.2.d)¹³; en este sentido, el Director del CNI forma también parte del Consejo de Defensa Nacional (art. 8.5.f Ley Orgánica 5/2005)¹⁴. Por otro lado, la Ley 11/2002 parece establecer un deber genérico de la Administración (y de los otros servicios de información e inteligencia) en colaborar ahora con el CNI, a la vista de deberes concretos definidos por los artículos 5.3¹⁵ y 5.5, *in fine*¹⁶, de la misma.

¹² Y art. 26 Ley Orgánica 5/2005 (de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional), recuérdese, en virtud del cual el CNI contribuye a la Defensa del Estado.

¹³ Y art. 2.1.d Real Decreto 436/2002, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica del Centro Nacional de Inteligencia.

¹⁴ Asimismo, y en relación a la defensa, téngase en cuenta el referido art. 26 Ley Orgánica 5/2005 (además, claro, del entero art. 8.5 y 6 Ley Orgánica 5/2005).

¹⁵ Art. 5.3 Ley 11/2002: “3. El Centro Nacional de Inteligencia podrá disponer y usar de medios y actividades bajo cobertura, pudiendo recabar de las autoridades legalmente encargadas de su expedición las identidades, matrículas y permisos reservados que resulten precisos y adecuados a las necesidades de sus misiones. / Asimismo, sus miembros dispondrán de documentación que les acredite, en caso de necesidad, como miembros del Centro, sin que ello exonere a la persona o entidad ante la que se produzca la acreditación de la obligación de guardar secreto sobre la identidad de dicho personal. Las autoridades competentes ante las que comparezcan miembros del Centro Nacional de Inteligencia, por motivos relacionados con actividades del servicio, adoptarán las medidas necesarias para asegurar la protección de los datos personales, identidad y apariencia de aquéllos”.

Al respecto de cómo el CNI, por otra parte, se integra, participa y se comunica con centros y organismos nacionales e internacionales relativos a inteligencia (de los que se viene a tratar en el siguiente apartado), especial atención merece la Oficina Nacional de Seguridad, la cual (y conforme se adelantó en el Cap. III.B) ostenta, entre otras, funciones en: preparación de acuerdos para protección de información clasificada, a fin de su intercambio con terceros países u organizaciones internacionales; participación en comités y grupos de trabajo a nivel internacional para analizar y acordar normas relativas a la protección de información clasificada; y mantenimiento de relaciones con otras autoridades de seguridad de terceros países y organizaciones internacionales y supranacionales encargadas, asimismo, de velar por la protección de información clasificada¹⁷. Y en relación al Centro Criptológico Nacional (CCN), correspondiéndole al CNI (en el que se integra aquél, recuérdese) coordinar (art. 4.e Ley 11/2002):

“[...] la acción de los diferentes organismos de la Administración que utilicen medios o procedimientos de cifra, garantizar la seguridad de las tecnologías de la información en ese ámbito, informar sobre la adquisición coordinada de material criptológico y formar al personal, propio o de otros servicios de la Administración, especialista en este campo para asegurar el adecuado cumplimiento de las misiones del Centro”¹⁸.

¹⁶ Nuevamente, art. 5.5 Ley 11/2002: “Para el cumplimiento de sus funciones, el Centro Nacional de Inteligencia podrá llevar a cabo investigaciones de seguridad sobre personas o entidades en la forma prevista en esta Ley y en la Ley Orgánica reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia. Para la realización de estas investigaciones podrá recabar de organismos e instituciones públicas y privadas la colaboración precisa”.

¹⁷ Otras funciones: expedición de habilitaciones personales de seguridad; expedición de habilitaciones de empresa y establecimiento; y acreditación y autorización de órganos, instalaciones y sistemas que manejan información clasificada. Cfr. <https://www.cni.es/es/queescni/ans/> y <http://www.intelpage.info/oficina-nacional-de-seguridad-ons6.html> (ambas, 03/05/2019).

¹⁸ También, art. 2.1 y 2.2 Real Decreto 421/2004, de 12 de marzo, por el que se regula el Centro Criptológico Nacional.

A dichos efectos el Director del CNI, y en tanto que Director del CCN a su vez (art. 9.2.f Ley 11/2002), “es la autoridad responsable de coordinar la acción de los diferentes organismos de la Administración que utilicen medios o procedimientos de cifra, garantizar la seguridad de las tecnologías de la información en ese ámbito, informar sobre la adquisición coordinada del material criptológico y formar al personal de la Administración especialista en este campo”¹⁹.

Además, recuérdese que el Secretario de Estado-Director del CNI forma asimismo parte del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), el cual, y bajo la directa presidencia del Presidente del Gobierno (art. 21.3 Ley 36/2015)²⁰, tiene, entre otras, funciones en planificación y coordinación de la política de Seguridad Nacional, junto con la coordinación de actuaciones de gestión de situaciones de crisis y del Sistema de Seguridad Nacional (art. 21.1 Ley 36/2015). A tales efectos es que el CSN haya adoptado precisamente un Acuerdo de implementación de los mecanismos de enlace y coordinación necesarios para garantizar el funcionamiento integrado del Sistema de Seguridad Nacional (Orden PRA/116/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Seguridad Nacional de implementación de los mecanismos para garantizar el funcionamiento

¹⁹ Art. 1 RD 421/2004.

²⁰ Los otros miembros son: los Vicepresidentes del Gobierno, si los hubiere; los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Justicia, de Defensa, de Hacienda y Administraciones Públicas, del Interior, de Fomento, de Industria, Energía y Turismo, de Presidencia, de Economía y Competitividad y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; y el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa y el Secretario de Estado de Seguridad. Por otra parte: el Director del Departamento de Seguridad Nacional también es convocado a las reuniones del Consejo (art. 21.4 Ley 36/2015); también pueden formar parte de éste “los titulares de los demás departamentos ministeriales y las autoridades autonómicas afectadas en la toma de decisiones y actuaciones a desarrollar por parte del Consejo” (art. 21.5 Ley 36/2015); por otra parte, “los titulares de los órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado, de los organismos públicos, de las Comunidades Autónomas y de las ciudades con Estatuto de Autonomía, así como las autoridades de la Administración Local, serán convocados a las reuniones del Consejo cuando su contribución se considere necesaria, y en todo caso cuando los asuntos a tratar afecten a sus respectivas competencias” (art. 21.6 Ley 36/2015); y, por último, podrán ser también “convocadas aquellas personas físicas o jurídicas cuya contribución se considere relevante a la vista de los asuntos a tratar en el orden del día” (art. 21.7 Ley 36/2015).

integrado del Sistema de Seguridad Nacional), y especialmente el intercambio fluido de información (tercero.1 y quinto.2)²¹. Y en tal sentido, también, estaría el Departamento de Seguridad Nacional (DSN) del Gabinete de la Presidencia del Gobierno (art. 3.2.e Real Decreto 419/2018, de 18 de junio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno)²², no sólo como órgano de asesoramiento al Presidente del Gobierno en materia de Seguridad Nacional (art. 3.5 Real Decreto 419/2018)²³ y órgano de trabajo permanente del CSN (art. 20.2 Ley 36/2015)²⁴, sino al respecto de la colaboración, la cooperación y la coordinación de los órganos

²¹ Respectivamente, tercero.1: “El funcionamiento óptimo, integrado y flexible del Sistema de Seguridad Nacional en el cumplimiento de sus funciones ante cualquier escenario se sustenta en la concreción de diversos mecanismos, entendidos como una combinación de puntos focales ministeriales con asignación de funciones de apoyo en materia de Seguridad Nacional, y de procedimientos ágiles y eficaces que garanticen el intercambio fluido de información entre los órganos de la estructura del Sistema, cuyo punto central de enlace se constituye en el Departamento de Seguridad Nacional, y los órganos competentes de la Seguridad Nacional”. Y quinto.2: “El procedimiento habitual estará basado en el traslado de la información ordinaria de carácter sectorial por los puntos de contacto de Seguridad Nacional al Departamento de Seguridad Nacional, sin perjuicio de las atribuciones de los titulares de los ministerios y de los organismos públicos con representación en el Consejo de Seguridad Nacional y, en su caso, en su composición ampliada, así como de la respectiva representación en los órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional. Para ello, se viabilizará la celebración periódica y, al menos, una vez al mes, de una conferencia de Seguridad Nacional con participación de los puntos de contacto de Seguridad Nacional, o de la autoridad que se designe, mediante videoconferencia que garantice la interoperabilidad de todos los sistemas utilizados conectados con el Departamento de Seguridad Nacional, en especial con los sistemas de las salas y centros de crisis existentes en los ministerios y demás organismos públicos implicados”.

²² Su origen se encuentra en art. dos Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno.

²³ Sigue diciendo el art. 3.5: “Mantendrá y asegurará el adecuado funcionamiento del Centro de Situación del Departamento de Seguridad Nacional para el ejercicio de las funciones de seguimiento y gestión de crisis, así como las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno. Con rango de subdirector general, existirá un Director Operativo del Departamento de Seguridad Nacional”.

²⁴ “El Departamento de Seguridad Nacional ejercerá las funciones de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional y de sus órganos de apoyo, así como las demás funciones previstas en la normativa que le sea de aplicación”. También, art. 26.1 Ley 36/2015: “En materia de gestión de crisis el Consejo de Seguridad Nacional estará asistido por un Comité Especializado de carácter único para el conjunto del Sistema de Seguridad Nacional, para lo cual estará apoyado por el Departamento de Seguridad Nacional. Al citado Comité Especializado le corresponderá, entre otras funciones, elaborar propuestas de las directrices político-estratégicas y formular recomendaciones para la dirección de las situaciones de interés para la Seguridad Nacional. Será presidido por el miembro del Consejo de Seguridad Nacional o en su caso la autoridad funcional, que sea designado por el Presidente del Gobierno”.

competentes de la Seguridad Nacional (en lo que cabría considerar labores de inteligencia)²⁵.

Por otra parte se ha de hacer referencia a la participación de un miembro del CNI en el Centro de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes (art. tercero.3 Orden PCI/842/2018, de 3 de agosto, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de agosto de 2018, por el que se dispone la creación de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes y se establecen normas para su actuación)²⁶, al que le corresponde, entre otras atribuciones, “[c]entralizar la recepción de la información sobre inmigración irregular en los países de origen suministrada por la red de oficiales de enlace” (art. tercero.uno.c Orden PCI/842/2018).

V.B.- Otros órganos en colaboración, cooperación y coordinación en inteligencia

Además de lo señalado ya en este Capítulo, tanto a nivel nacional, como supranacional, se han constituido múltiples organismos (y servicios,

²⁵ Así, expresamente, <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/departamento-seguridad-nacional> (03/10/2018). No obstante, se ha de advertir que tales funciones de DSN venían recogidas en el anterior Real Decreto 766/2017, de 28 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno (art. 5.4.c, y hoy derogado por el referido Real Decreto 419/2018 (disp. derogatoria única).

²⁶ “En el Centro de Coordinación se integrarán representantes de las Fuerzas Armadas, FRONTEX, Centro Nacional de Inteligencia, Guardia Civil, Policía Nacional, Departamento Adjunto de Vigilancia Aduanera, Capitanías Marítimas, SASEMAR y Cruz Roja, debiendo aportar cada uno de estos órganos, organismos, instituciones y demás entidades al Centro de Coordinación, los recursos humanos y medios materiales, en particular informáticos y de comunicaciones, que aseguren en todo momento el enlace de este Centro con los órganos, organismos, instituciones y demás entidades a que representan. Asimismo, se actuará en cooperación con el órgano de emergencias de la Comunidad Autónoma competente”.

dentro de éstos) con específicas y diversas funciones de colaboración, cooperación y coordinación; y en algunos de ellos, a tales efectos, incluyendo representantes de distintas Administraciones y servicios de información e inteligencia implicados.

Con relación a la Unión Europea, y tras el Tratado de Lisboa²⁷, se ha de partir: de un lado, de la limitada competencia de la Unión en política de seguridad y defensa común (arts. 18.2, 24.1, 26.1, 36, 42 y 45 Tratado de la Unión Europea, y 2.4 y 222.3 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)²⁸; y de otro, y especialmente, de la conformación más amplia no obstante de un espacio de libertad, seguridad y justicia europeo, y en cuanto que materia fundamentalmente en el ámbito de la coordinación, la cooperación y la colaboración entre los Estados y la Unión, a la par que presidido por principios como armonización, confianza recíproca y reconocimiento mutuo (arts. 3.2 y 12.c Tratado de la Unión Europea, y art. 4.2.j y Tít. V Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)²⁹.

Ahora, en cuanto a la defensa y la Unión Europea (ya, Cap. IV.A.5), están los referidos Comité Militar de la Unión Europea (CMUE)³⁰, Estado

²⁷ Y por tanto, al margen de la cooperación que en inteligencia venía dándose ya; para una aproximación a la misma, *vid.* Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, “Evolución de la cooperación europea en inteligencia”, *VARIA HISTORIA, Belo Horizonte*, vol. 28, núm. 47, 2012, pp. 163-185.

²⁸ Con carácter general, *vid.* Dolores RUBIO GARCÍA, “Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea”, *Opex – Observatorio de Política Exterior Española*, ieee.es, Madrid, 2011, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/colaboraciones/2011/RefuerzoSeguridadDefensaUE_OPEX.pdf (15/04/2018). Y ya, al respecto de la inteligencias, Julia PULIDO GRAGERA, “Inteligencia: La «savia» de la Unión Europea”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 7, 2009-2010, pp. 92-94.

²⁹ Así, p.e., David ORDÓÑEZ SOLÍS, “La configuración del Espacio Judicial Europeo”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 50, 2014, pp. 105 y ss.

³⁰ Proporcionando no sólo asesoramiento militar al Comité Político y de Seguridad, sino actuando como foro de cooperación militar entre los Estados en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis. En <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/> y <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar00007> (12/08/2017).

Mayor de la Unión Europea (EMUE)³¹ y Centro de Análisis de Inteligencia (INTCEN), especialmente³²; y en el ámbito de seguridad y policial, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX)³³, la Oficina Europea de Policía (EUROPOL)³⁴, el EUROJUST³⁵, y en particular el Coordinador de la lucha contra el terrorismo, siendo su tarea principal la de coordinar la labor del Consejo de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo, mas sin funciones específicas de coordinación dentro de la Comisión o entre organismos de la Unión³⁶.

³¹ Recuérdese que el EMUE está compuesto por militares de los Estados miembros en la Secretaría General del Consejo (como servicio de dicha Secretaría, y encontrándose bajo la autoridad militar del CMUE al que asiste), y supone un vínculo entre el CMUE y los recursos militares a disposición de la Unión Europea. Entre sus responsabilidades destaca su contribución en aspectos militares de la lucha contra el terrorismo, y, en situaciones de crisis, la recepción y procesamiento de información de organizaciones de inteligencia (y otros tipos de información). En <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:r00006> (12/08/2017).

³² Recuérdese, nuevamente, como centro conjunto europeo para el análisis de inteligencia a partir de la información proporcionada por la inteligencia de los Estados miembros, además de centro de intercambio de información. En <http://eu-un.europa.eu/factsheet-on-eu-intelligence-analyses-center-intcen/> (13/08/2017).

³³ Ayudando a los Estados miembros (y a los asociados al referido espacio Schengen) en materia de fronteras exteriores y facilitando la cooperación entre las autoridades fronterizas. En https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es (08/08/2017).

³⁴ Como Agencia de la Unión responsable de la cooperación entre los Estados miembros, en especial en análisis e intercambio de información y coordinar las operaciones entre los Estados miembros (en particular, y entre otras: facilita el intercambio de información entre los Estados miembros; reúne y analiza información y datos; comunica a los servicios competentes de los Estados miembros información que les concierne; y gestiona la recopilación de información informatizada). En <https://www.europol.europa.eu/about-europol> (12/08/2017), y <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0025> (12/08/2017). Destacando tal dimensión cooperativa, así como su ulterior problemática, *vid.* Hugo BRADY, “Europol y el Modelo europeo de inteligencia criminal: una respuesta no estatal a la delincuencia organizada (ARI)”, *ARI*, 126/2007, Real Instituto Elcano, 17 de diciembre de 2007, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas/es/ari126-2007 (28/09/2018).

³⁵ El EUROJUST, recuérdese, tiene por misión fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión Europea respecto a las investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con formas graves de delincuencia organizada y transfronteriza. En <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/languages/es.aspx> (12/08/2017), y <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eurojust.html?locale=es> (12/08/2017).

³⁶ En <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/> (12/08/2017). Además, téngase en cuenta el Grupo de Trabajo Contraterrorista (GTC), el Comité Contraterrorista (COTER), el Comité Artículo 36 (CATS) y el Grupo de Trabajo de los Jefes de Policía Europeos (GTJP). En cuanto a los dos primeros, son dos grupos de trabajo en materia antiterrorista en el

También de interés, y al amparo del espacio de libertad, seguridad y justicia³⁷, y al margen de la colaboración y cooperación específicamente entre Estados de la Unión (arts. 67.3, 87 y especialmente 89 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)³⁸, destaca la Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea³⁹. En ella se prevé expresamente, y a fin de aumentar la seguridad en un marco de supresión de fronteras internas, el control e intercambio fluido, eficiente y fiable de información e inteligencia entre los diversos Estados; y esto

seno del Consejo: el GTC, integrado por representantes de los ministerios de interior y de las diversas agencias de inteligencia nacionales, asesora en materia de cooperación y coordinación; y el COTER, formado por representantes de los ministerios de exterior, con tareas de coordinación. Por otra parte está el CATS, con específicas funciones en garantía de la coordinación entre la EUROPOL, el EUROJUST y el GTJP, además de fortalecerla en relación a los servicios de policía y de inteligencia. Por último, el referido GTJP, como unidad operativa de jefes policiales con funciones, entre otras, de cooperación y coordinación en materia policial y criminalidad internacional. Al respecto de los mismos, *cfr.* nuevamente Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, Miguel REVENGA SÁNCHEZ, y Óscar JAIME JIMÉNEZ, *Cooperación europea en inteligencia (Nuevas preguntas, nuevas respuestas)*, Thomson Reuters / Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 171 a 173, y 182 a 184. También de interés, *vid.* Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, “La construcción de una capacidad de inteligencia durante las presidencias españolas de la Unión Europea”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 91, 2010, pp. 147 y ss.

³⁷ P.e., e inicialmente: Francisco Javier DONAIRE VILLA, “El espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Niza”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, 2001, pp. 103 y ss.; y David ORDÓÑEZ SOLÍS, “El espacio judicial de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119, 2003, pp. 447 y ss. Y tras el Tratado de Lisboa, entre otros: José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “El espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Lisboa”, *Revista de las Cortes Generales*, núms. 70-72, 2007, pp. 85 y ss.; y nuevamente Francisco Javier DONAIRE VILLA, pero ahora “El Tratado de Lisboa y el incremento de las competencias de la Unión en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia”, en AA.VV. *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2010, pp. 149 y ss.

³⁸ De modo que se llega a intervenciones de unos Estados en territorios de otros Estados; al respecto, y ya antes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación. También, Ley 16/2015, de 7 de julio, por la que se regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior (Cap. VI).

³⁹ En <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/54a0d258-b624-441b-a5dd-1dea031c606/language-es> (14/04/2018).

tanto al respecto de investigaciones criminales, como con carácter previo, y especialmente, con relación a la delincuencia organizada y al terrorismo⁴⁰.

Ya en España, y en la esfera militar y la Defensa (Cap. IV.A.1), está el referido CIFAS⁴¹, y también la misma Jefatura del Estado Mayor de la Defensa⁴², de la que asimismo dependen las representaciones militares ante las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, “el personal destinado en puestos militares de la OTAN, de la UE, de los Cuarteles Generales Multinacionales, [y] de otros centros u organismos cuyos puestos pertenezcan al ámbito de competencias” de aquél⁴³, los cuales tienen como uno de sus “cometidos principales asegurar la debida coordinación y unidad de acción de los esfuerzos de las FAS conducentes a garantizar los intereses españoles en dichas organizaciones como parte de la Acción Exterior del Estado”⁴⁴.

⁴⁰ Al respecto, *vid.*: Anselmo del MORAL TORRES, “La cooperación policial en la Unión Europea: propuesta de un modelo europeo de inteligencia criminal”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 50, 2010, en http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHXINTZz9QgKNX10NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari50-2010 (18/04/2018); y Encarnación AGUILERA MORALES, “Simplificación en el intercambio de información e inteligencia criminal en la Unión Europea: la Decisión Marco 2006/960/JAI como herramienta para su consolidación como espacio de seguridad”, en AA.VV. *La armonización del derecho procesal tras el Tratado de Lisboa*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 579 y ss. Y en concreto, sobre el tratamiento e intercambio de información, *vid.*: Juana GOIZUETA VÉRTIZ, “La cooperación policial en el seno de Europol: el principio de disponibilidad y la confidencialidad de la información”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 110, 2017, pp. 75 y ss.; y Rosario SERRA CRISTÓBAL, “El control de datos de circulación de personas en la UE como mecanismo de salvaguarda de la seguridad nacional”, *Revista de Derecho Político*, núm. 102, 2018, pp. 305 y ss.

⁴¹ Expresamente, art. 14.3.a Real Decreto 872/2014: “Dirige y coordina la explotación de los sistemas conjuntos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento y coordina la explotación de los sistemas específicos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento”.

⁴² Arts. 2, 4, 9 y 20 Real Decreto 872/2014.

⁴³ Art. 16.1 Orden DEF/166/2015.

⁴⁴ Art. 16.2 Orden DEF/166/2015. También, art. 16.3 Orden DEF/166/2015: “Las citadas representaciones militares tendrán además las siguientes funciones generales: a) Ejecutar labores de enlace y de representación, así como servir de canal oficial de comunicación entre el JEMAD y las organizaciones internacionales ante los que esté acreditado. / b) Contribuir, en estrecha colaboración con

En el ámbito de la seguridad pública, ahora (Cap. IV.A.2), y dentro de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior⁴⁵, está el también referido Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (o CITCO), el cual, e integrando hoy los anteriores Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (o CNCA) y Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado (CICO)⁴⁶, despliega funciones de coordinación en materia de inteligencia en terrorismo y crimen organizado⁴⁷, así como (entendemos, si bien desde una perspectiva menos específica con relación a la inteligencia): la Oficina Nacional de Información sobre Pasajeros (dependiendo del CITCO), actuando “como Unidad de Información sobre pasajeros (PIU) nacional prevista en la normativa europea”⁴⁸; el Comité Ejecutivo de Coordinación⁴⁹; y la más

los correspondientes órganos del EMAD, a la preparación y elaboración de la postura de las FAS ante las organizaciones internacionales”.

⁴⁵ Art. 1.5.a Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Asimismo, de interés, art. 2.1.d Real Decreto 952/2018: “Corresponde al Secretario de Estado de Seguridad el ejercicio de las funciones a las que se refiere el artículo 62 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y en particular, la dirección, coordinación y supervisión de los órganos directivos dependientes de la Secretaría de Estado, bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior, para el ejercicio de las siguientes funciones: [...] La dirección y coordinación de la cooperación policial internacional, especialmente con EUROPOL, INTERPOL, SIRENE, los Sistemas de Información de Schengen y los Centros de Cooperación Policial y Aduanera”.

⁴⁶ Conforme art. 2.3.c Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, y según art. dos, y disp. adic. primera, Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre, por el que se modifica el referido Real Decreto 400/2012.

⁴⁷ Art. 2.3.c Real Decreto 952/2018. Y especialmente relevante es el art. 2.3.c.6º: “Establecer, en el ámbito de sus competencias, las relaciones correspondientes con otros centros o unidades similares de la Unión Europea, sus Estados miembros o terceros países”.

⁴⁸ Art. 2.3.c, *in fine*, Real Decreto 952/2018; sigue diciendo éste: “Asimismo desarrollará las funciones encomendadas al Subregistro Principal OTAN-UE para los órganos centrales del Ministerio del Interior”.

⁴⁹ Art. 2.4 Real Decreto 952/2018: “Bajo la dirección y supervisión del ministro, y para el refuerzo de las actuaciones de coordinación estratégica y ejecutiva de los órganos y funciones dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad, corresponde al titular de ésta la presidencia del Comité Ejecutivo de Coordinación, que estará integrado por el Subsecretario, los Directores Generales de la Policía y de la Guardia Civil, el Secretario General de Instituciones Penitenciarias, el Director del Gabinete del Ministro, el Director General de Relaciones Internacionales y Extranjería y los titulares de las Direcciones Adjuntas Operativas de la Policía y de la Guardia Civil, actuando como Secretario el Director del Gabinete de Coordinación y Estudios”.

amplia Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, con competencias en coordinación de cooperación policial internacional⁵⁰.

Todavía a nivel policial estatal, dentro del Cuerpo Nacional de Policía se encuentran: la Dirección Adjunta Operativa (bajo la Dirección General de ésta)⁵¹, con el encargo de coordinar y dirigir “la Oficina Central Nacional de INTERPOL, la Unidad Nacional de EUROPOL y la Oficina SIRENE”⁵²; la División de Cooperación Internacional, dirigiendo “la colaboración y auxilio a las policías de otros países y la coordinación de los grupos de trabajo en los que participe la Dirección General de la Policía en el ámbito de la Unión Europea y otras instituciones internacionales”⁵³; y la Dirección Adjunta Operativa, dirigiendo, impulsando y coordinando “las funciones policiales operativas [...] realizadas por las comisarías Generales

⁵⁰ Arts. 1.5.a.4º y 7.1 Real Decreto 952/2018. En concreto, y entre otras funciones: “a) La coordinación, organización y seguimiento de las Relaciones Internacionales del Departamento. / b) La coordinación de la representación del Departamento en la Unión Europea, incluida la participación en la negociación de las disposiciones jurídicas de la UE. / c) La coordinación en materia de cooperación policial internacional. [...] f) La organización y preparación de actividades de carácter internacional que se deban llevar a cabo en el ámbito de las competencias del Departamento en las materias de inmigración y extranjería. / g) El seguimiento de la situación migratoria, en el ámbito de competencias de este Departamento, y la elaboración de las propuestas correspondientes. / h) La coordinación de actuaciones con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. [...] k) La coordinación de la organización de las relaciones del Ministro del Interior con las autoridades de otros Gobiernos en el ámbito de sus competencias. [...]”. También conforme art. 7.2.a y b Real Decreto 952/2018, en la referida Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería se encuentran la Subdirección General de Cooperación Policial Internacional y la Subdirección General de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería. Asimismo está el Gabinete de Coordinación y Estudios, el cual, a través del Centro Permanente de Información y Coordinación, recepciona y clasifica “sucesos, noticias e informaciones generadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y cualesquiera otras instituciones públicas o entidades privadas cuya actividad tenga relación con la seguridad pública y los planes operativos o estratégicos que establezca la Secretaría de Estado” (art. 2.3.a.17º Real Decreto 952/2018).

⁵¹ De interés, nuevamente, el referido art. 2.1.d Real Decreto 952/2018.

⁵² Art. 3.2.a Real Decreto 952/2018.

⁵³ Art. 3.2.e Real Decreto 952/2018; y sigue diciendo éste: “[...] así como aspectos relacionados con misiones de apoyo a terceros países y personal policial que presta servicio en el extranjero”. Sobre la División de Cooperación Internacional, *vid.* José Joaquín GOMÁ TORRES, “La cooperación internacional del Cuerpo Nacional de Policía”, *Seguridad y Ciudadanía*, núm. 11, 2014, pp. 111 y ss.

de Información, de Policía Judicial, de Seguridad Ciudadana, de Extranjería y Fronteras y de Policía Científica”⁵⁴.

En cuanto a la Guardia Civil ahora (y en el seno de su respectiva Dirección General), encontramos: la Secretaría de Cooperación Internacional⁵⁵; en el seno de la Dirección Adjunta Operativa (y dependiendo del Mando de Operaciones), la Jefatura de Policía Judicial, colaborando con Cuerpos policiales nacionales y extranjeros⁵⁶; y, de alguna manera, el referido Centro de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes, por cuanto que la Autoridad de coordinación ha de ser precisamente un Oficial General de la Guardia Civil⁵⁷.

Respecto a las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España⁵⁸, están: de un lado, los Oficiales de Enlace, con la misión de

⁵⁴ Art. 3.3 Real Decreto 952/2018.

⁵⁵ Art. 4.5 Real Decreto 952/2018.

⁵⁶ Art. 4.6.d Real Decreto 952/2018.

⁵⁷ Y dependiendo de la Secretaria de Estado de Seguridad, a través del Director General de la Guardia Civil y de la Dirección Adjunta Operativa. Art. segundo.1 Orden PCI/842/2018).

⁵⁸ Art. 4.1 Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre organización y funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España: “Con carácter general las Consejerías de Interior apoyarán el ejercicio de las funciones correspondientes al Ministerio del Interior, en el ámbito de sus competencias, y, en particular, desempeñarán las siguientes funciones: a) Prestar asesoramiento y asistencia técnica, informar y realizar funciones de apoyo a la Jefatura y demás órganos de la Misión Diplomática en materia de Interior y *colaborar* en el fomento de las relaciones con el Estado receptor. b) *Colaborar y prestar apoyo* a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de otros países. c) *Relacionarse con las autoridades de seguridad e interior del Estado receptor y promover la cooperación bilateral* en materia de administración general de la seguridad ciudadana, de promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, de protección civil, de administración general de la policía de circulación y de seguridad vial, de administración y régimen de las instituciones penitenciarias, y de desarrollo de procesos electorales. d) Proporcionar información a los órganos superiores y directivos del Ministerio del Interior y al Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista sobre las actividades que desarrollen en materia de lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y demás expresiones de la criminalidad organizada que afecten a la seguridad interior de España. e) *Colaborar* en la representación de la posición de España en materia de seguridad e interior. f) *Prestar apoyo* a las iniciativas y actividades de todos los órganos superiores y directivos del Ministerio del Interior en el Estado receptor. g) *Prestar apoyo* a los funcionarios del Ministerio del Interior que se

“facilitar la cooperación e intercambio de información” a nivel internacional⁵⁹; y de otro, el Grupo de Trabajo de Consejeros del Interior, al cual, aun de manera abierta y abstracta, se prevén actuaciones en coordinación de “aspectos generales que afecten al funcionamiento, organización y régimen de actuación a seguir por las Consejerías de Interior”⁶⁰, y que bien, entendemos, pueden afectar a la labor de inteligencia desarrollada por dichas Consejerías.

Con relación a la conformación autonómica del Estado español y la existencia de servicios de inteligencia en los respectivos cuerpos de policía de ciertas Comunidades Autónomas (nuevamente, la Ertzaintza, los Mossos D'Esquadra y la Policía Foral Navarra; Cap. IV.A.3), se ha de hacer referencia a la imprescindible cooperación en este marco tanto a nivel interno, como al respecto de la entera comunidad de inteligencia estatal.

desplacen al país de destino. h) *Colaborar* con el Jefe de la Misión o Representante Permanente, en las materias propias del Ministerio del Interior, para la representación de España ante otros Estados y Organizaciones Internacionales, de acuerdo, en su caso, con las instrucciones de los órganos superiores y directivos del Departamento. i) *Servir de enlace* según la normativa de la OIPCINTERPOL, Europol y demás órganos de cooperación policial internacional, prestando la asistencia que sea precisa para la ejecución de comisiones rogatorias internacionales, órdenes de detención, procedimientos de extradición y restantes actividades propias de tales organizaciones, sin perjuicio de las competencias reservadas a otros departamentos de la Administración a través de convenios y tratados internacionales o cualesquiera instrumentos que así lo establezcan, y en particular, a los designados como Autoridades Centrales por los mismos” [la cursiva es nuestra].

⁵⁹ Art. 7.5 Real Decreto 1300/2006: “Ante servicios de Cuerpos policiales extranjeros, organizaciones y foros internacionales de carácter policial podrán nombrarse Oficiales de Enlace pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, para facilitar la cooperación e intercambio de información entre esas Instituciones internacionales, Cuerpos policiales extranjeros o foros internacionales y los Cuerpos policiales españoles, sin perjuicio de las relaciones existentes entre esos organismos extranjeros y otros Servicios o Administraciones Nacionales, sobre la base de los acuerdos o tratados existentes. / Dichos Oficiales de Enlace dependerán funcionalmente del Cuerpo al que pertenezcan a efectos de mantener las relaciones adecuadas con su corresponsal extranjero. Sin perjuicio de ello, estarán integrados, como Agregados, en la Consejería correspondiente y sujetos a las superiores funciones de coordinación que le corresponden al Consejero. La creación, en su caso, de estos puestos de Oficiales de Enlace se efectuará a través de la correspondiente relación de puestos de trabajo o del catálogo de puestos de trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”.

⁶⁰ Art. 10 Real Decreto 1300/2006; sigue diciendo éste: “[...] el titular de la Secretaría de Estado de Seguridad convocará, con la periodicidad que estime conveniente, un Grupo de Trabajo de Consejeros de Interior en el que participarán representantes de la Secretaría de Estado de Seguridad, de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, de la Subsecretaría, de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, del Gabinete del Ministro, del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista y los Consejeros de Interior que se estime oportuno por razón de la materia o del territorio”.

Sobre lo primero, la organización de la Ertzaintza prevé que la Oficina Central de Inteligencia realice funciones de coordinación y “mejora continua de las diferentes oficinas de inteligencia” territoriales⁶¹; y con carácter más general, están el Servicio de Relaciones Institucionales y de Comunicación⁶², canalizando “las relaciones de cooperación de la Ertzaintza con otras instituciones públicas y privadas tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional”⁶³, y la Dirección de Coordinación de Seguridad⁶⁴, y con la misión de “[p]romover, coordinar y canalizar las relaciones, en el ámbito de la seguridad pública, con instituciones u organizaciones públicas y privadas”⁶⁵. En cuanto a los Mossos D'Esquadra, además de la analizada Comisaría General de Información⁶⁶, y en el seno ahora de la División Técnica de Planificación de la Seguridad⁶⁷, se encuentra el Área de Coordinación Interpolicial, garantizando “la coordinación, cooperación, colaboración y auxilio a los cuerpos policiales locales, nacionales e internacionales”⁶⁸. Y al respecto de la Policía Foral

⁶¹ Art. V Orden de 20 de noviembre de 2013, de la Consejera de Seguridad, por la que se aprueba la estructura de la Ertzaintza.

⁶² Dependiente de la Dirección de la Ertzaintza, conforme art. I.a Orden de 20 de noviembre de 2013.

⁶³ Y asistiendo “a la Dirección de Coordinación de Seguridad en la materialización de las funciones propias de la misma, y especialmente en la preparación de los asuntos que se traten en la Junta de Seguridad y las comisiones técnicas derivadas de aquella”.

⁶⁴ Dependiente ahora del superior Departamento de Seguridad, arts. 2.1.A.2.5, 14.6.e y 19, especialmente apartado 3.f, Decreto 83/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad, y conforme art. 15 Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

⁶⁵ “[...], sin perjuicio de las competencias de otros órganos departamentales”. También de interés, Comisión de Coordinación de las Policías Locales del País Vasco, conforme art. 2.1.C Decreto 83/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad.

⁶⁶ Art. 48 Decreto 415/2011, de 13 de diciembre, de estructura de la función policial de la Dirección General de la Policía.

⁶⁷ Art. 71.2 Decreto 415/2011.

⁶⁸ Art. 74.a Decreto 415/2011.

Navarra, por último, está la División de Información⁶⁹, con específicas funciones de “[e]nlace policial con otras Administraciones Publicas en relación con procesos de coordinación policial en la Unión Europea”⁷⁰.

Concretando en las relaciones de las unidades policiales de inteligencia de las Comunidades Autónomas (recién referidas) con la entera comunidad de inteligencia (y sin perjuicio de las referencias ya realizadas más arriba), se ha de advertir la relevancia pública que esta cuestión ha alcanzado con ocasión del atentado de Barcelona de 17 de agosto de 2017⁷¹; y es que si de inteligencia integral hablamos, necesariamente ésta ha de alcanzar la plena cooperación y la colaboración entre inteligencias autonómicas y estatales (e incluso supra estatales y extranjeras). Al respecto, y particularmente importante, ha sido la materialización (luego de tal atentado) de tal colaboración y coordinación a la vista de la integración de los Mossos d’Esquadra en diversos órganos en materia antiterrorista (como ya estaba la Ertzaintza)⁷².

Por último, al respecto de la colaboración en inteligencia fuera del ámbito militar y policial destacan asimismo otros órganos con funciones de tal tipo (ya, Cap. IV.A.4), como son, a nivel económico y financiero: el Servicio de Vigilancia Aduanera⁷³, con expresas funciones (recuérdese) de

⁶⁹ E integrada en el Área de Investigación Criminal, conforme art. 23.2.c Decreto Foral 72/2016, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Policía Foral de Navarra.

⁷⁰ Art. 26.c Decreto Foral 72/2016.

⁷¹ Sin más, la polémica abierta sobre si los servicios de inteligencia extranjeros y nacionales habían alertado o no, y en qué grado, sobre un posible atentado en Barcelona; *cfr.*, p.e., https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2017-08-31/atentado-barcelona-cia-ramblas-mossos_1436387/ (21/09/2017).

⁷² P.e., *vid.* <https://www.defensa.com/homeland-security/interior-reune-policia-nacional-guardia-civil-citco-cnpic-mossos> (23/07/2018).

⁷³ Encuadrado en la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera de la Agencia Estatal de Administración Tributaria del Ministerio de Hacienda (arts. art. 2.4 Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el

“coordinación de las actividades de inteligencia dirigidas al descubrimiento del contrabando y de las operaciones que puedan afectar a la seguridad de la cadena logística”⁷⁴; el Comité de Inteligencia Financiera⁷⁵, con concretas funciones de colaboración, cooperación y coordinación⁷⁶, y en el que se integran numerosos miembros representantes de diversas instituciones y órganos, algunos con funciones en inteligencia⁷⁷; y el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, actuando como “autoridad supervisora en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo”⁷⁸ y realizando “funciones de análisis estratégico”⁷⁹, para lo que cuenta con la colaboración de miembros del Banco de España y de unidades policiales⁸⁰. Asimismo, y en el ámbito ahora de la protección civil y la anticipación de riesgos y amenazas, se encuentra el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil, el cual gestiona la Red Nacional de Información sobre Protección Civil⁸¹, y actuando, además de

que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, y 5º Orden de 2 de junio de 1994, por la que se desarrolla la estructura de la Agencia Estatal de Administración Tributaria).

⁷⁴ Arts. 2 Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera, y 7.1.y.7, especialmente, Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias.

⁷⁵ En el seno del Ministerio de Economía y Empresa, y dependiendo de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa (conforme arts. 1.3.A y 4.1.i y 2.c, y disp. adicional novena Real Decreto 1046/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Empresa).

⁷⁶ Nuevamente, art. 65.1 Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

⁷⁷ Art. 65.2 Real Decreto 304/2014.

⁷⁸ Conforme art. 67.1 Real Decreto 304/2014.

⁷⁹ Art. 67.5 Real Decreto 304/2014.

⁸⁰ Arts. 67.7, *in fine*, y 68 Real Decreto 304/2014.

⁸¹ E integrada en el Sistema Nacional de Protección Civil, a su vez encuadrada en el seno de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Subsecretaría de Interior del Ministerio del Interior, de

como Centro de Coordinación Operativa en las emergencias de interés nacional⁸², “como punto de contacto para la comunicación e intercambio de información con los órganos de la Unión Europea, en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión y otros organismos internacionales, así como con los órganos homólogos de otros países con los que España haya establecido un Convenio o Tratado de cooperación en materia de protección civil”⁸³. Y en el ámbito ya de la seguridad y protección de infraestructuras críticas, está el Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas⁸⁴, como “encargado del impulso, la coordinación y supervisión de todas las actividades que tiene encomendadas la Secretaría de Estado de Seguridad en relación con la protección de las Infraestructuras Críticas en el territorio nacional”⁸⁵, sin

acuerdo a los arts. 1.1 y 5.b.4º, 8.2.g y 4.d, y 12 Real Decreto 952/2018, y 12 y 18.1.a y b Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. También, *vid.* art. 5.B.4º Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

⁸² Art. 18.1.d Ley 17/2015. Sigue diciendo el precepto: “En ellas los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas se integrarán operativamente en este Centro, con las funciones y mediante los mecanismos de coordinación que se determinen, así como las redes de información para la gestión y coordinación de los servicios que intervengan en su resolución. El alcance de dicha integración y las condiciones de hacerlas efectivas se determinarán por el Consejo Nacional de Protección Civil”.

⁸³ Art. 18.1.e Ley 17/2015.

⁸⁴ E integrado en la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, conforme arts. 6 y 7.2 Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas.

⁸⁵ Art. 7.1 Ley 8/2011. Y específicamente, conforme art. 7 Real Decreto 704/2011 (y entre otras funciones): e. “[...] Dirigir y coordinar los análisis de riesgos que se realicen por los organismos especializados, públicos o privados, sobre cada uno de los sectores estratégicos en el marco de los Planes Estratégicos Sectoriales, para su estudio y deliberación por el Grupo de Trabajo Interdepartamental para la Protección de las Infraestructuras Críticas [...]”; g. “Implantar, bajo el principio general de confidencialidad, mecanismos permanentes de información, alerta y comunicación con todos los agentes del Sistema”; h. “Recopilar, analizar, integrar y valorar la información sobre infraestructuras estratégicas procedente de instituciones públicas, servicios policiales, operadores y de los diversos instrumentos de cooperación internacional para su remisión al Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista del Ministerio del Interior o a otros organismos autorizados”; j. “Coordinar los trabajos y la participación de expertos en los diferentes grupos de trabajo y reuniones sobre protección de infraestructuras críticas, en los ámbitos nacional e internacional”; k. “Ser, en el ámbito de la Protección de las Infraestructuras Críticas, el Punto Nacional de Contacto con organismos internacionales y con la Comisión Europea, así como elevar a ésta, previa consulta al Centro Nacional de

perjuicio, eso sí, de las misiones “y funciones del [CNI] establecidas en su normativa específica, contando siempre con la necesaria colaboración y complementariedad con aquéllas”⁸⁶; por otra parte, y en tal ámbito, están asimismo la Comisión Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas y el Grupo de Trabajo Interdepartamental para la Protección de las Infraestructuras Críticas, como órganos integrados por representantes de diversos organismos con funciones en inteligencia, seguridad y protección civil, e incluido expresamente el propio CNI⁸⁷.

V.C.- Aproximación crítica al respecto de la institucionalización de la colaboración en inteligencia

La anterior referencia al CNI nos permite rematar (cerrar) el marco institucionalizado de colaboración, cooperación y coordinación de la inteligencia, en tanto que comunidad y en relación con su consideración de integral; e institucionalización que supone, a su vez, una dimensión extraordinariamente orgánica de la coordinación, la cooperación y la colaboración de la inteligencia, y por tanto más allá de la simple previsión de convenientes y oportunos instrumentos con los que compartir información, evaluaciones, praxis y operaciones entre distintos servicios.

Ahora bien, si con tal marco de colaboración, cooperación y coordinación es que se consiga la efectiva sistematización de la

Coordinación Antiterrorista, los informes sobre evaluación de amenazas y tipos de vulnerabilidades y riesgos encontrados en cada uno de los sectores en los que se hayan designado infraestructuras críticas europeas, en los plazos y condiciones marcados por la Directiva”. También, de interés, *vid.* art. 33 Real Decreto 704/2011.

⁸⁶ Art. 3.3.a Ley 8/2011.

⁸⁷ Arts. 3.2.g y h, 10.2, 11 y 12 Ley 8/2011; y especialmente, arts. 11 y 12 Real Decreto 704/2011.

inteligencia, es también que con ella la inteligencia deje de ser una mera red de nudos para transformarse en auténtica comunidad, pues ésta requiere de una mayor sistematización orgánica y funcional que la simple comunicación. Y de este modo que la comunidad de inteligencia se acabe entendiendo no sólo de manera dinámica y procedimental, sino como auténtico reto organizativo; incluso, la consideración misma de la inteligencia integral más como fin a alcanzar, que como hipotético diseño predefinido y cerrado a la vista de cómo se ha ido efectivamente construyendo. No en vano, la institucionalización de la coordinación, la cooperación y la colaboración anteriormente presentada (Caps. III, IV y lo que va de V) no responde realmente a una delineación clara y prediseñada sobre la comunidad de inteligencia española, sino, más bien, al resultado de una progresiva suma de servicios y organizaciones de inteligencia que necesariamente tienen que entrar en contacto y comunicación, de manera que conforme ha venido desarrollándose aquélla han aparecido entonces específicos órganos y funciones al respecto⁸⁸.

Lo anterior supone, además, dejar abierta la posibilidad a una permanente adaptación de la inteligencia a una realidad tan extraordinariamente cambiante, como compleja; y esto se logra a través de una previsión normativa fácilmente reformable conforme al sistema de fuentes. Así, buena parte de la normativa anteriormente referida al respecto de la colaboración y la cooperación de la comunidad española de inteligencia tiene naturaleza reglamentaria, lo que aligera enormemente su pronta adaptación por el Gobierno (art. 97 Constitución) a los cambios (de todo tipo) que acontecen⁸⁹. Otra cosa es, sin embargo, la dificultad

⁸⁸ Otra cosa es, obviamente, que en tal proceso haya determinados momentos significativos en la reorientación orgánica de la inteligencia, como es precisamente la aprobación de la Ley 11/2002.

⁸⁹ Cambios, también (y naturalmente), de tipo políticos; y no sólo al respecto de diversas concepciones en torno a la inteligencia (tanto a nivel organizativo, como funcional), sino, y simplemente, en relación con

entonces para reconstruir dicha comunidad en el plano organizativo y relacional (como se ha hecho en los Caps. IV.A y V.A y B), sin perjuicio de que en algunos de sus elementos esenciales (y especialmente con relación a la coordinación, dado que instrumento más intenso) quepa advertirse cierta legalización (la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, conforme art. 6 Ley 11/2002; o el Consejo de Seguridad Nacional, art. 21 Ley 36/2015), otorgándoles de esta forma mayor seguridad, estabilidad y permanencia⁹⁰, además de visibilidad.

Con todo, la colaboración y la cooperación en inteligencia no se restringe a las estructuras anteriormente señaladas, pues bien pueden asumir articulaciones informales y paralelas a las mismas (en especial, ante necesidades y cambios repentinos)⁹¹.

Por otra parte, el magma de órganos y sujetos implicados en la colaboración, cooperación y coordinación de la inteligencia (según se ha recogido), y en tanto que expresamente previstos a tales efectos, nos lleva a interrogarnos sobre el grado efectivo de su eficiencia; y más al suponer dicho maremágnum el destino de una ingente masa de recursos humanos y materiales (relativos a inteligencia) a funciones de colaboración, cooperación y coordinación, y en detrimento, evidentemente, de otras labores propias del ciclo de inteligencia. Claro que la complejidad hoy de la inteligencia, a la sombra de la globalización y del estado de riesgo en que

la propia conformación y estructura del entero Poder Ejecutivo (tanto del Gobierno, como del resto de la Administración).

⁹⁰ Distinto sucede con relación a la colaboración y cooperación a nivel internacional y supranacional, dada la limitación propia (nacional) para determinar unilateralmente dichos mecanismos de colaboración y cooperación.

⁹¹ Piénsese así, y sin más, en la mera comunicación de información de una entidad de inteligencia a otra no por la organización y cauces oficiales, sino de manera informal; o, y simplemente, en la improvisación de nuevos canales de colaboración ante la evidencia de un nuevo tipo de riesgo. Así voz “Club de inteligencia”, en AA.VV. *Diccionario Lid. Inteligencia y Seguridad*, Ministerio de la Presidencia. Lid Editorial, Madrid, 2013, pp. 67-68.

vivimos, exige (como venimos advirtiendo) la participación de cada vez más y diversos operadores públicos (al quedar desperdigada por distintas Administraciones y servicios en razón a sus respectivos ámbitos competenciales y elevada especialización técnica), y que dicha participación requiere a su vez de consecuentes recursos e instrumentos de colaboración, cooperación y coordinación a fin procurar cierto concierto de la inteligencia alcanzada (no en vano, de la complejidad y de la pluralidad lo usual es el conflicto). Pero ello, entendemos, debiéndose procurar siempre mantener un necesario grado de razonabilidad y *maneabilidad* del sistema total, pues éste ha de resultar eficiente en su conjunto; y es que la eficacia, además de ser un principio constitucional de la entera Administración Pública y al servicio de los intereses generales (art. 103.1 Constitución)⁹², es presupuesto de la propia actividad pública de inteligencia, pues su ineficacia e ineficiencia, obviamente, la deslegitimizan. Y es que la actividad pública de inteligencia supone una muy intensa intervención y control de los poderes públicos en el ámbito de las relaciones privadas, lo que, al margen de su encuadre constitucional al respecto de limitaciones de derechos fundamentales y libertades públicas, va a requerir de una legitimación más allá de lo estrictamente formal, para entrar así en una dinámica funcional (al servicio objetivo del interés general, en abstracto, y de los derechos y las libertades, en concreto) y material (en cuanto que efectivamente capaz de alcanzar tal objetivo, sin perjuicio, claro, de respetar las garantías propias del Estado Constitucional de Derecho); o lo que es igual, ¿para qué querríamos una inteligencia que en su actividad limita derechos y libertades (aún legítimamente), pero que es incapaz de desarrollar eficientemente su actividad, por lo demás, en

⁹² Al respecto, p.e., *vid.* Luciano PAREJO ALFONSO, “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública, *Documentación Administrativa*, núms. 218-219, 1989, pp. 15 y ss.

protección de los mismos? De ahí también la importancia de que la ley, y con ella el legislador como representante de la ciudadanía (art. 66.1 Constitución), determine la estructura básica de la entera comunidad de inteligencia, por cuanto que capaz de ofrecer un diseño más o menos cerrado y racional a nivel orgánico y funcional al servicio efectivo de los fines a los que aquélla ha de servir (y naturalmente, claro, sin perjuicio de la referida colaboración reglamentaria del Gobierno). O lo que es igual, la ley (y el Derecho) no sólo como límite a la inteligencia, sino como instrumento para una adecuada y eficiente conformación orgánica y gobierno democrático de la misma⁹³; incluso de lazos entre los propios servicios y órganos de inteligencia, al suponer la idea de comunidad siempre mayor implicación de unos con otros que una mera red (insistimos), dado que simple haz de conexiones.

En cuanto a la proliferación de organismos de inteligencia (de otra parte), aun justificándose por su necesaria especialización material y funcional, ello puede generar solapamientos y por tanto ineficiencias especialmente en el caso de amenazas y riesgos transversales (amenazas y riesgos, por cierto, cada vez más habituales); esto, necesariamente, se ha de evitar (o al menos, reducir)⁹⁴. Ante esta situación, entonces, es que postulamos, de un lado, un reforzamiento de la especialización dentro de las propias estructuras internas de las organizaciones de inteligencia ya existentes (y evitando la proliferación de nuevos órganos o servicios), por cuanto que en su seno colectivo y unitario es más fácil no sólo la reordenación orgánica, sino la propia relación luego inter-servicios al existir ya ésta; y de otro lado, vigorizar al CNI, en cuanto que servicio o

⁹³ Desde esta perspectiva (y aun desde el Derecho norteamericano), *vid.* Samuel J. RASCOFF, “Domesticating Intelligence”, *Southern California Law Review*, vol. 83, 2010, pp. 575 y ss.

⁹⁴ Carlos RUIZ MIGUEL, “Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia... *cit.*, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 2, 2007, pp. 31 y ss.

estructura principal de inteligencia (frente a los demás), a la par que susceptible de especialización interna (como acontece al respecto del referido CCN). O también aunar esfuerzos y organizaciones en ámbitos cada vez más próximos, como al tiempo ha sucedido con relación al CITCO (recuérdese, el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado), al venir a sustituir⁹⁵ a los anteriores Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista y Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado⁹⁶.

Para terminar ya este apartado, y sin embargo, resulta de interés señalar cómo el impulso dado al CIFAS en 2014⁹⁷, al quedar ahora sin la supervisión del CNI⁹⁸, junto con la aparición del CITCO (nuevamente)⁹⁹, parecería, de alguna manera, haber venido a contrapesar un CNI que no pertenecía a Defensa ni funcional, ni orgánicamente, en tal momento¹⁰⁰, sino al Ministerio de la Presidencia (mas al tiempo integrado nuevamente en el Ministerio de Defensa)¹⁰¹. Al margen de la señalada construcción de

⁹⁵ Como órgano de coordinación y con nivel orgánico de subdirección general en el seno de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, según art. 2.3.c Real Decreto 952/2018.

⁹⁶ Art. 2.3.c Real Decreto 400/2012, y luego art. dos, y disp. adic. primera, Real Decreto 873/2014. En tal sentido, *cfr.* Carlos IGUALADA TOLOSA, “Claves del modelo español en la lucha contra el terrorismo yihadista”, *Revista del Ejército de Tierra Español*, núm. 915, 2017, p. 13. También de interés, la reciente Estrategia Nacional contra el Terrorismo (2019), al establecer como línea estratégica “fortalecer el sistema de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a través del CITCO”.

⁹⁷ Arts. 9.3.b y 14 Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

⁹⁸ Recuérdese que el CIFAS originariamente tenía carácter complementario del CNI, hasta el punto de que éste supervisaba el Plan Conjunto de Inteligencia Militar y daba directrices a los efectos de coordinación y cooperación (así, Sexto.4 de la referida, y derogada, Orden DEF/1076/2005).

⁹⁹ Originariamente, art. 2.3.c Real Decreto 873/2014, por el que se modificaba el previo Real Decreto 400/2012; y hoy, art. 2.3.c Real Decreto 952/2018.

¹⁰⁰ A la vista de disp. adic. segunda Reales Decretos 1823/2011, de 21 de diciembre, y 415/2016, de 3 de noviembre, y conforme disp. adic. 3ª Ley 11/2002.

¹⁰¹ Conforme disp. adic. segunda del vigente Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

un concepto de seguridad nacional, distinto pero integrador del de defensa y de seguridad (más adelante, Cap. VI.A), y al que de alguna forma venía a responder dicho enclave orgánico del CNI fuera del Ministerio de Defensa (por casi siete años!), lo cierto es que con tales reformas del CIFAS y del CITCO parecería advertirse cierto reforzamiento político de una inteligencia específicamente militar y policial al servicio, respectivo, de los Ministerios de Defensa y del Interior, y contrarrestando así la privilegiada posición del CNI en tal momento¹⁰². Por supuesto que el CNI mantuvo (y mantiene) un papel reintegrador en relación con la inteligencia militar y policial (defensa y seguridad pública, respectivamente), actuando entonces como clave de la inteligencia integral en España, pero ello, insistimos, sin obviar el referido refuerzo sectorial en inteligencia militar y criminal que se habría dado ante aquél. Por tanto es que postulemos no sólo volver a reforzar la posición del CNI frente al CIFAS, sino a extraerlo del Ministerio de Defensa (y del Interior, claro), en cuanto que instrumento de apoyo permanente al Gobierno (en particular de su Presidente)¹⁰³ y para la más amplia Seguridad Nacional hoy¹⁰⁴, y por más que el CNI quede fuera de ella¹⁰⁵, lo cual también es criticable¹⁰⁶.

¹⁰² Y esto, parecería, atendiendo más a cierto reequilibrio de fuerzas internas dentro de la propia composición del Gobierno en tal momento, que a una auténtica reflexión del papel del CNI al respecto del diseño de la entera comunidad de inteligencia en España.

¹⁰³ Otra vez, art. 1 Ley 11/2002.

¹⁰⁴ Nuevamente, art. 9.2 Ley 36/2015.

¹⁰⁵ Cuando, y sin embargo, el Director del CNI es miembro del Consejo de Seguridad Nacional (art. 21.3.d, *in fine*, Ley 36/2015).

¹⁰⁶ Mientras que sí queda dentro de la Seguridad Nacional la inteligencia militar y policial (entendemos), al hilo del art. 9.1 Ley 36/2015.

Parte III: Actividad de inteligencia

Capítulo VI.- INTELIGENCIA, SEGURIDAD NACIONAL Y ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

Conforme lo señalado en la Parte II de estas páginas, el Centro Nacional de Inteligencia, y a su aliento la entera comunidad de inteligencia (podríamos decir), tiene como misión facilitar al Gobierno “las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones” (art. 1 Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia); y a este fin, según se ha adelantado, que el Gobierno determine y apruebe anualmente los concretos objetivos de actuación del CNI “mediante la Directiva de Inteligencia”, la cual “tendrá carácter secreto” (art. 3 Ley 11/2002). Tal carácter secreto de las Directivas de Inteligencia nos impide, obviamente, conocer cuáles sean los concretos objetivos de actuación del CNI, sin perjuicio, al menos, de plantear cuál sea su marco de actividad según la más amplia y pública Estrategia de Seguridad Nacional, de 30 de noviembre de 2017, y al amparo del artículo 4.3 (y 14.b y 15.b) de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional¹; al respecto de dicha Estrategia es,

¹ Según art. 4.3 Ley 36/2015: “La Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada

entonces, que quepa entender tales Directivas de Inteligencia como desarrollos y concreciones de aquélla en materia de inteligencia, sin perjuicio de su actualización de acuerdo a los riesgos y amenazas que quepan presentarse en el tiempo (junto con singulares actuaciones según las diversas y específicas amenazas que en cualquier momento quepan detectarse, en especial por el propio CNI). Y al hilo de tal Estrategia y Directivas, así como de la función de dirección política del Gobierno (art. 97 Constitución), el entendimiento de aquéllas como expresión política de la visión del mundo y de los riesgos y amenazas según el Gobierno, como de los objetivos y prioridades ante ellos, según grados de riesgo, probabilidades y recursos². Asimismo, y conforme a lo indicado ya (Caps. II.G y III.A), es que puedan considerarse también dichas Estrategias como una manifestación más del *soft law* en nuestro Derecho, al venir a fijar criterios, orientaciones, tendencias o previsiones con los que determinar un marco de referencia o plan de acción a desarrollar en corto, medio y/o largo plazo en materia de seguridad por los respectivos agentes y poderes públicos.

ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes. Se elabora a iniciativa del Presidente del Gobierno, quien la somete a la aprobación del Consejo de Ministros, y se revisará cada cinco años o cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico. Una vez aprobada, será presentada en las Cortes Generales en los términos previstos en esta ley”.

² Cfr.: Antonio MARQUINA, “Prólogo”, en AA.VV. *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un Pavimento Deslizante*, UNISCI. Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (Universidad Complutense de Madrid), Madrid, 2015, p. 8; y Óscar JAIME JIMÉNEZ, Luis DE LA CORTE IBÁÑEZ y José María BLANCO NAVARRO, “Aproximación a la seguridad nacional”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014, p. 28. No obstante, y a la vista del referido art. 4.3 Ley 36/2015, que hoy la Estrategia de Seguridad Nacional deba ser expresamente presentada por el Gobierno *ante* las Cortes Generales, alcanzando consecuentemente una dinámica o proyección más amplia, en tanto que política de Estado en materia de seguridad. También, sobre la progresiva consideración política de la estrategia, *vid.* Miguel Ángel BALLESTERO MARTÍN, *En busca de una estrategia de Seguridad Nacional*, Instituto de Estudios Estratégicos / Ministerio de Defensa, Madrid, 2016, en especial pp. 42 y ss.; y por otra parte, acerca de la política pública de inteligencia en cuanto que marco político en el que se integran tanto las Estrategias de Seguridad, como las Directivas de Inteligencia, *vid.* Carolina SANCHO HIRANE, “Política pública de inteligencia”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 287 y ss.

A los anteriores efectos nos detendremos previamente en el desarrollo que de la seguridad hoy se da en cuanto que seguridad nacional, para desde este paradigma aproximarnos luego a la vigente Estrategia de Seguridad Nacional y sus antecesoras (y con referencia a la Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, dado que espacio supranacional en la que ha de cooperar la seguridad nacional); además, para terminar este Capítulo, plantearemos ciertos supuestos *límites* en relación con la seguridad y la actividad de inteligencia, en cuanto que quepan entrar en conflicto con la configuración constitucional del Estado social y democrático de Derecho vigente (especialmente, art. 1.1 Constitución), sin perjuicio de su ulterior análisis (en Cap. IX).

VI.A.- Seguridad Nacional

En la actualidad (y según venimos indicando), el concepto de sociedad de riesgo supone la asunción de cómo la acción humana, fundamentalmente la de índole tecnológica (en cualquiera de sus acepciones), es fuente de riesgos que, tanto de manera aislada como en interacción conjunta, bien pueden dar lugar a gravísimos daños colectivos de difícil, o imposible, reparación, superando incluso las más graves catástrofes naturales. Y de esta forma que el progreso tecnológico, motor del mismo progreso humano, se nos presente, entonces, como fuente de peligro y daño para la propia humanidad (Cap. I.A). En tal sentido es que, de un lado, se teorice sobre la gestión del riesgo³, como gestión política y

³ Cfr. Alfonso DE JULIOS-CAMPUZANO, “Los derechos humanos en la sociedad del riesgo. Crisis del Estado, justicia intergeneracional y medio ambiente”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 37, 2018, en especial pp. 71 y ss., en <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/10729> (20/05/2019).

jurídica de actividades que, aun potencialmente generadoras de riesgos, suponen, con todo, un beneficio abstracto para la humanidad, de manera que dichos riesgos resulten contenidos en un grado colectivamente asumible⁴; y junto a ello, además, la progresiva extensión de la clásica labor de inteligencia (en cuanto que información evaluada) en la prevención de la materialización de amenazas y de dichos riesgos lesivos, a cuyos efectos resulta esencial la previa delimitación, planificación o estrategia de actuación de la misma inteligencia⁵.

Al respecto de esto se destaca, también desde hace tiempo, cómo los riesgos hoy apreciados (junto con y en el contexto globalizado en el que nos encontramos) son de tal relevancia que han venido a desbancar, en no pocos casos, amenazas y agresiones clásicas para los Estados, de modo que éstos han tenido que ampliar la también clásica función de defensa de soberanía, integridad y estabilidad de los mismos a dichos nuevos riesgos; y para ello, configurándose nuevas dimensiones de la igualmente clásica función de seguridad pública a fin de cubrir precisamente dichos riesgos y amenazas (de “multidimensión” de la seguridad es que quepa hablarse)⁶. A ello habría que sumarle cómo el concepto de seguridad, como seguridad nacional y desde el Derecho comparado (Estados Unidos, con la *National Security Act* de 1947), se habría venido abriendo de manera progresiva, aun desde una significación relativa a la defensa⁷, a la prevención frente a toda

⁴ Al respecto de la gestión del riesgo, *vid. p.e.* José ESTEVE PARDO, “Ciencia y Derecho ante los riesgos para la salud. Evaluación, decisión y gestión”, *Documentación Administrativa*, núms. 265-266, 2003, pp. 146 y ss.

⁵ *Vid.* Anna GARCÍA HOM y Ramón Jordi MOLES PLAZA, “Gestión del conocimiento, gobernanza de riesgos y análisis de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 14, 2013, pp. 13 y ss.

⁶ *Cfr.* Ignacio Antonio ROSALES PARDO, “La inteligencia en los procesos de toma de decisiones en la seguridad y defensa”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 130, 2005, p. 40.

⁷ *Vid.* Miguel REVENGA SÁNCHEZ, *El imperio de la política (Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano)*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 7 y ss.

amenaza externa capaz de poner en peligro la estabilidad política, económica y social del entero sistema⁸. Es entonces que la seguridad acabe por entenderse como función pública de prevención y de protección ante la materialización de riesgos y amenazas potenciales de cualquier índole que puedan dañar bienes de la máxima relevancia para la colectividad⁹, y en particular con relación a las personas y al sistema constitucional mismo (y más allá, por tanto, de la mera protección del Estado en abstracto)¹⁰; y desde esta consideración que la actual Ley 36/2015 de Seguridad Nacional la defina normativamente (y primeramente) como acción pública “dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales” (art. 3)¹¹.

En tal sentido resulta también interesante la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto del concepto de seguridad pública en tanto que título competencial (art. 149.1.29ª Constitución), pues al hilo de la interpretación del reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en torno a seguridad lo cierto es que el Tribunal ha ido ampliando el ámbito funcional que integra ésta más

⁸ Así, nuevamente, Miguel Ángel BALLESTERO MARTÍN, *En busca de una estrategia de Seguridad Nacional... cit.*, pp. 45 y ss., y 94-96.

⁹ Cfr. Ana ABA CATOIRA, “Seguridad Nacional: libertad y seguridad en el ciberespacio”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019, pp. 9 y ss.

¹⁰ Sobre la evolución de la Seguridad Nacional más allá del Estado mismo, *vid.* Carlos Manuel REYES SILVA, “¿A quién aseguramos cuando hablamos de seguridad nacional?: consideraciones ontológicas sobre el Estado-nación”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 10, núm. 2, 2015, pp. 69 y ss.; y desde la garantía de los derechos y las libertades, Marcos Pablo MOLOEZNİK, “Seguridad Nacional”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 343 y ss.

¹¹ Decimos “primeramente”, por cuanto que dando relevancia a la protección de “la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos”, junto con los “principios y valores constitucionales”, el art. 3 Ley 36/2015 sigue diciendo: “[...] así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumido”. Y es que siendo hoy la seguridad necesariamente integral, en especial a la sombra del contexto global de riesgos en el que vivimos, ella obviamente ha de conectar, como no puede ser de otra forma, con la seguridad internacional y con la colaboración internacional a tales efectos.

allá de la mera “protección de personas y bienes” y “mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano” [STC 104/1989, de 8 de junio (FJ núm. 3)]¹². Ciertamente el Tribunal Constitucional distinguió inicialmente la actividad administrativa ordinaria encaminada a la protección de personas y bienes en situaciones de normalidad social (como seguridad ciudadana), de la ordenada a hacer frente a situaciones absolutamente excepcionales de emergencia y de grave riesgo para la seguridad pública [STC 133/1990, de 19 de julio de 1990, relativa a la constitucionalidad de la hoy derogada Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, (FJ núms. 4 y 6)], para pasar a incardinar luego, expresamente, la misma protección civil como parte de tal seguridad pública [STC 133/1990 (FJ núm. 13)]; y en un paso más, considerar incluso actuaciones de información de carácter preventivo y prepolicial como integrantes también de dicho concepto de seguridad pública [STC 235/2001, de 13 de diciembre (FJ núm. 9)]. Y así hasta llegar a la “seguridad nacional”, en cuanto que concepto que se articula ahora competencialmente desde el de defensa y el de seguridad pública (art. 149.1.4ª y 29ª Constitución), mas sin llegar a constituir un título propio y nuevo [STC 184/2016, de 3 de noviembre de 2016, sobre la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional (FJ núm. 3)]¹³.

Ahora bien, con lo anterior (o junto a ello), es que quepa una teorización y reconexión de tal función de seguridad al hilo de la comentada seguridad humana (recuérdese, Cap. I.B, *in fine*); e incluso, cabría plantearse, desde *cierto* derecho a la seguridad (art. 17.1

¹² Con cita de las Sentencias del Tribunal Constitucional 33/1982, de 8 de junio, 117/1984, de 5 de diciembre, 123/1984, de 18 de diciembre, y 59/1985, de 6 de mayo.

¹³ Y siguiendo expresamente a ésta (y al respecto de la ciberseguridad como expresión sectorial de la más genérica seguridad nacional), Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2018, de 20 de diciembre (FJ núm. 4).

Constitución)¹⁴, y en tanto que más allá de la garantía liberal de la seguridad individual¹⁵. Así lo ha destacado Enrique Guillén López, puesto que hipotético derecho entonces de las personas a ser protegidas por los poderes públicos frente a posibles riesgos, amenazas o agresiones tanto individuales, como colectivas; y viniendo comprometidos, consecuentemente, todos los poderes públicos a colaborar con dicha función de seguridad al servicio de la propia seguridad y de la libertad de las personas, entrándose así en correlación con ésta última (nuevamente, art. 17.1 Constitución)¹⁶. De esta forma es que, y más allá del replanteamiento del concurrente (y recurrente) debate seguridad-libertad, ambos elementos, seguridad y libertad, se presenten como contrapunto de

¹⁴ A nivel de la protección civil, relevante resulta ya el art. 5 Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, relativo a la protección en caso de catástrofes: “1. Todos los residentes en el territorio español tienen derecho a ser atendidos por las Administraciones públicas en caso de catástrofe, de conformidad con lo previsto en las leyes y sin más limitaciones que las impuestas por las propias condiciones peligrosas inherentes a tales situaciones y la disponibilidad de medios y recursos de intervención. / 2. Los poderes públicos velarán por que la atención de los ciudadanos en caso de catástrofe sea equivalente cualquiera que sea el lugar de su residencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Constitución. / 3. Los servicios públicos competentes identificarán lo más rápidamente posible a las víctimas en caso de emergencias y ofrecerán información precisa a sus familiares o personas allegadas. / 4. Los poderes públicos velarán para que se adopten medidas específicas que garanticen que las personas con discapacidad conozcan los riesgos y las medidas de autoprotección y prevención, sean atendidas e informadas en casos de emergencia y participen en los planes de protección civil”.

¹⁵ Sobre la seguridad pública como seguridad individual, pero en cuanto que mera garantía frente a “intervenciones arbitrarias en el ámbito personal por parte del gobierno”, *cfr.* Alf ROSS, *¿Por qué Democracia?*, Roberto J. Vernengo (trad.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989 pp. 130-132.

¹⁶ Enrique GUILLÉN LÓPEZ, “Inserción de las FAS en un sistema integral de intervención terrorismo, inmigración ilegal, crimen organizado, protección en el ámbito civil”, *Ejército: de tierra español*, núm. 846, 2011, p. 54. Por otra parte, sobre cierto desarrollo a nivel internacional de un derecho a ser protegido por los Estados, *vid.* Alicia GIL GIL y Elena MACULAN, “Responsabilidad de proteger, Derecho penal internacional y prevención y resolución de conflictos”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013, pp. 69 y ss. Por cierto, al hilo de la aprobación por el Consejo de Seguridad Nacional, el 21 de enero de 2019, de la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero), en la presentación (o prólogo) que de ella hace el Ministro del Interior (Fernando Grande-Marlaska Gómez), se dice (al comienzo): “Garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades consagrados en nuestra Constitución es un deber que recae en todas las instituciones del Estado, y de manera particular, corresponde al Ministerio del Interior garantizar la seguridad pública”; en <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/ESTRATEGIA%20ESPA%C3%91OLA%20CRIMEN%20ORGANIZADO%20DG.pdf> (30/04/2019).

un binomio expresamente constitucionalizado, pues todos tenemos “derecho a la libertad y a la seguridad”¹⁷; y es que, y en principio, al igual que no hay libertad sin seguridad, la seguridad sin libertad no es sino, como poco, mero despotismo (ilustrado, eso sí). Mas ello, advertimos, sin caer en la simple equiparación entre seguridad y libertad (como certeramente advierte Javier Pérez Royo)¹⁸, ya que la consideración también de la libertad como valor superior del sistema constitucional español (art. 1.1 Constitución) nos lleva a reinterpretar el referido binomio desde este valor¹⁹, de forma que la seguridad garantice nuestra libertad en la comprensión de sentirnos seguros en plena libertad, pues de faltar tal percepción y confianza en el sistema dejaríamos de ser efectivamente libres²⁰. Pero con todo, finalmente, libertad y seguridad en delicado

¹⁷ No obstante, al respecto de un concepto constitucional de seguridad nacional que integre plenamente la defensa y la seguridad pública, especialmente como función pública en garantía de los derechos de las personas, y al punto de hacer de la misma, e incluso, un derecho a fin de prevenir agresiones a éstas, que entonces la reforma constitucional nos resulte conveniente; así, y al hilo de esta última consideración, *cf.* Francisco BALAGUER CALLEJÓN, “Introducción: marco jurídico de las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas”, *Ejército: de tierra español*, núm. 846, 2011, p. 37.

¹⁸ *Cfr.* Javier PÉREZ ROYO, “Introducción. La democracia frente al terrorismo global”, en AA.VV. *Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 7 y ss.

¹⁹ ~~Sobre los valores, *vid.*: José VILAS NOGUEIRA, “Los valores superiores del ordenamiento jurídico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1984, pp. 87 y ss.; o Ángel GARRORENA MORALES, “Valores superiores y principios constitucionales”, en AA.VV. *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico (I)*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 26 y ss. XXXX~~

²⁰ Lo que no es una idea nueva, tal como hace siglos la presentara MONTESQUIEU: “la libertad política de un ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad”; *Del espíritu de las leyes*, Mercedes Blázquez y Pedro de Vega (trad.), 1ª reimp., Tecnos, Madrid, 1987, p. 151. Otra cosa es, y en especial al hilo de la lucha contra el terrorismo internacional desarrollada especialmente tras los ataques del 11-S, cómo dicha idea es sustituida desde una oposición entre libertad y seguridad, a la sombra de la adopción de medidas limitativas de derechos; *cf.* Manuel CARRASCO DURÁN, “Las garantías procesales en caso de terrorismo: Distintos modelos, en perspectiva comparada”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 27, 2017, en https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/01_CARRASCO.htm (01/09/2018). Y con todo, acerca de la dificultad de hablar de derecho a la seguridad desde dicho sentimiento (por lo demás, colectivo) a la seguridad (y de ahí su mera condición de función), *vid.* (si bien al respecto de Italia), Alessandro PACE, “La función de seguridad en la legalidad constitucional”, *Revista de Derecho Político*, núm. 92, 2015, pp. 13 y ss.

equilibrio constitucional desde el que, además, configurar política y jurídicamente la inteligencia²¹.

Además el Estado hoy, y como expresión del neoconstitucionalismo, se configura al servicio de la persona y su dignidad (art. 10.1 Constitución)²², de manera que su defensa, e incluso los deberes constitucionales reconocidos en función de ésta (art. 30 Constitución)²³, debemos entenderlos como expresión del principio de solidaridad de aquellos mismos que conforman el pueblo español en cuanto que soberano (art. 1.2 Constitución, y no ya el Estado, dado que meramente constituido)²⁴; y ello, incluso, en relación con la propia unidad e integridad (art. 2 Constitución), puesto que expresión ahora de la unidad política y jurídica que supone la Constitución como obra del poder constituyente (nuevamente, art. 1.2)²⁵. De ahí, entonces, la importancia de tales

²¹ Así, Miguel Ángel ESTEBAN NAVARRO, “Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y la defensa”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 127, 2004, pp. 60 y ss.

²² La dignidad humana se reconoce así hoy como una premisa cultural del Estado constitucional, y al hilo de ésta que la Democracia se nos presente como un resultado organizativo de ella; el propio poder soberano y democrático ha de responder frente a la dignidad, como poco, respetándola. Es un principio que, siguiendo a Peter HÄBERLE, se deduce tanto de generaciones constitucionales pasadas, como desde una perspectiva sincrónica [*El Estado constitucional*, Héctor Fix-Fierro (trad.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 169 y ss.]; es parte de la cultura constitucional [*Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, Emilio Mikunda (trad.), Tecnos, Madrid, 2000].

²³ De un lado, Joan OLIVER ARAUJO, “El deber constitucional de defender a España”, en AA.VV. *El servicio militar: aspectos jurídicos y socio-económicos*, Dykinson, Madrid, 1994, pp. 23 y ss.; y de otro, Álvaro SEDANO LORENZO, “Movilización y militarización en la España del siglo XXI”, *Revista de Gestión Pública y Privada*, núms. 17-18, 2012-2013, pp. 91 y ss.

²⁴ Sobre el deber de defensa desde el principio de solidaridad, Francisco Javier DE LUCAS MARTÍN, “La polémica sobre los deberes de solidaridad: el ejemplo del deber de defensa y su posible concreción en un servicio civil”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 19, 1994, pp. 9 y ss.

²⁵ Así, Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2017, de 8 de noviembre, relativa al recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017 contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre (de transitoriedad jurídica y fundacional de la República), y conforme a la cual (FJ núm. 5.b): “El artículo 1.2 CE, precepto «base de todo nuestro ordenamiento jurídico» (STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 3), atribuye, por tanto y con carácter exclusivo, la titularidad de la soberanía nacional al pueblo español, unidad ideal de imputación del poder constituyente y, como tal, fundamento de la Constitución y del Ordenamiento jurídico y origen de cualquier poder político (SSTC 12/2008, de 29 de enero, FJ 4; 13/2009, de 29 de enero, FJ 16). Si en el actual ordenamiento constitucional solo el pueblo español es soberano y lo es de manera indivisible y exclusiva, ningún otro sujeto u órgano del Estado o ninguna fracción de ese pueblo puede pretender, declarándose soberano, disponer o quebrantar la soberanía

principios constitucionales como guía básica de la delimitación de la seguridad y de la propia inteligencia²⁶, en especial frente la constante necesidad de reforzar la función pública de seguridad en atención a los nuevos riesgos y amenazas presentes en este vigente marco global, de incertidumbre e inseguridad (Cap. II.C); pero ante este marco, que la crisis del Estado suponga asimismo la crisis de la propia garantía de la seguridad de los ciudadanos²⁷, dando lugar entonces a un reforzamiento exponencial y peligroso de la seguridad. Y es que tal reforzamiento únicamente puede llevarse a cabo desde y al servicio de los derechos y las libertades de los ciudadanos, ante el riesgo, por el contrario, del mismo Estado de Derecho²⁸. Se entra así, ciertamente, en una senda contradictoria, en la que la seguridad crece ante un Estado en crisis a fin de fortalecerlo, pero pudiendo sin embargo agravar su crisis pues la seguridad prospera no siempre con los correlativos controles y basamentos constitucionales, de modo que debieran no sólo actualizarse normativamente, sino reintegrarse constitucionalmente; éste es un aspecto fundamental de este trabajo, y en el que centraremos nuestra atención más adelante (en especial, en Caps. X-XI, y Consideraciones finales).

nacional. Un acto de ese órgano o de un pueblo o de los ciudadanos de una Comunidad Autónoma que pretenda tal disposición o quebranto no puede dejar de suponer «una simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside en el conjunto del pueblo español» [SSTC 42/2004, de 25 de marzo, FJ 3; 259/2015, FJ 4 a); 90/2017, de 5 de julio, FJ 6 a)]”.

²⁶ Sobre cómo ambos principios, dignidad y solidaridad, se articulan hoy como ejes en el desarrollo del Derecho constitucional en el vigente contexto tecnológico y de riesgo, *vid.* Klaus SCHMIDT y Alejandro LAJE, “The Proportionality and Solidarity Principles and their Impact on Privacy Laws in German Jurisprudence”, *Laws*, vol. 5, núm. 2, 2016, en <http://www.mdpi.com/2075-471X/5/2/27> (18/08/2018).

²⁷ ¡Qué contradicción!, ha sido cuando el Estado ha alcanzado históricamente su mayor proyección democrática y garantista respecto a los individuos cuando ha comenzado a vislumbrarse su impotencia; *cfr.* ya Pedro DE VEGA GARCÍA, “Mundialización y Derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, 1998, pp. 14 y 29.

²⁸ *Cfr.* Joan Lluís PÉREZ FRANCESCH y Tomás GIL MÁRQUEZ, “Las Estrategias de Seguridad: instrumentos para la lucha por un mundo más libre y seguro. Una visión desde España”, *Revista de Derecho*, núm. 44, 2015, pp. 333 y ss.

Volviendo a la función pública de seguridad, y en la que la inteligencia se integra como pieza clave en la prevención de riesgos y amenazas en su hipotética materialización (art. 9.2 Ley 36/2015)²⁹, ésta ha de cubrir los riesgos propios y exponenciales de la sociedad del riesgo y global, mas al respecto de las personas (según se ha señalado más arriba). En este plano, la Seguridad Nacional española, y con carácter general, considera como “ámbitos de especial interés” los que requieren de “una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales”: de manera particular, “la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria y la preservación del medio ambiente” (art. 10 Ley 16/2015). Y ello, a su vez: como función compartida por todos los poderes públicos (como se recoge expresamente en la Estrategia de Seguridad Nacional)³⁰, dado que al servicio complejo de la efectiva garantía de la seguridad de la libertad de todas las personas, y en cuanto que presupuesto del sistema democrático-plural que es reconocido y garantizado normativamente por la Constitución española (nuevamente, art. 1.1); y en tanto que bajo una pretendida globalidad material de un nuevo concepto de seguridad, dando lugar además a específicas estrategias de seguridad de concreto índole material y en interacción dialéctica³¹.

²⁹ “Los Servicios de Inteligencia e Información del Estado, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, apoyarán permanentemente al Sistema de Seguridad Nacional, proporcionando elementos de juicio, información, análisis, estudios y propuestas necesarios para prevenir y detectar los riesgos y amenazas y contribuir a su neutralización”.

³⁰ Sin perjuicio de su análisis no sólo en los epígrafes siguientes, sino en los Caps. VII, VIII y IX.

³¹ Desde esta perspectiva, *vid.* Antonio MORENO-TORRES GÁLVEZ, “La Estrategia de Seguridad Nacional. Ciberdefensa y seguridades marítima y energética”, *Revista General de Marina*, núm. 269, 2015, pp. 747 y ss.

Mas lo anterior, entendemos, debiéndose distinguir entre: de un lado, amenazas que, como el terrorismo o la criminalidad organizada (además de la clásica agresión militar por otros Estados), son por sí (por su misma configuración, naturaleza, finalidad y consecuencias) amenazas directas al sistema constitucional en su conjunto y de la seguridad colectiva e individual de las personas; y de otro, ámbitos materiales que, y a la sombra del vigente contexto global y de riesgo, pueden resultar ser objeto, instrumento o coartada de auténticos ataques o amenazas, pero que por sí mismos no son amenazas (sin más), como son el desarrollo tecnológico, el sistema económico o el propio Internet (o ciberespacio). Otra cosa es, por último, la inmigración y determinados movimientos políticos, que, a la sombra del estado actual de globalización que vivimos, pueden ser objeto también de la acción de la inteligencia, si bien con no pocos reparos y límites constitucionales; y es que igualar sin más todas las categorías anteriores supondría poner en sospecha abstracta no sólo espacios sustantivos de actividad que caracterizan hoy la sociedad misma, sino colectivos de personas e ideologías alternativas al propio sistema, cuando éste se identifica precisamente desde el pluralismo.

VI.B.- Estrategia Española de Seguridad de 2011 y Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea de 2010 y Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016

El 24 de junio de 2011 el Consejo de Ministros aprobaba la Estrategia Española de Seguridad (EES_2011)³², ofreciendo así un primer marco de actualización de análisis y de respuesta ante las nuevas dimensiones que de la seguridad ya se apreciaban en tal momento (conforme a lo señalado más arriba)³³; y ello, con una pretensión útil o vigencia de una década (sin perjuicio de su revisión cada cinco años, o cuando las circunstancias lo demandaran). Su estructura constaba de un Resumen Ejecutivo y de cinco Capítulos (Cap. I, Una Estrategia necesaria; Cap. II, La seguridad de España en el mundo; Cap. III, Potenciadores del riesgo; Cap. IV, Amenazas, riesgos y respuestas; y Cap. V, Un modelo institucional integrado), e identificaba ya seis principios básicos que vendrán a guiar, desde entonces, la seguridad en el Estado español (a su impulso, la misma inteligencia): el enfoque integral de las diversas dimensiones de la seguridad; la coordinación entre las Administraciones Públicas y con la sociedad; la eficiencia en el uso de los recursos; la anticipación y prevención de las amenazas y riesgos; la resistencia y la recuperación de los sistemas de seguridad; y la interdependencia responsable con nuestros socios y aliados. Y todo ello bajo el paraguas, a modo de subtítulo de esta Estrategia, de “Una responsabilidad de todos”. Además, y a nivel organizativo, se proponía la creación de un Consejo Español de Seguridad (con una Unidad de Apoyo en la Presidencia del Gobierno, así como de una Unidad de Respuesta Integrada Exterior y de un Sistema de Inteligencia Económica).

³² Para una preliminar aproximación a ésta, Víctor HERNÁNDEZ, “Estrategia Española de Seguridad”, *Revista Española de Defensa*, núm. 275, 2011, pp. 8 y ss.

³³ El documento fue elaborado por una Comisión *ad hoc* (dirigida por Javier Solana) y un grupo de trabajo con representación de diversos Ministerios, y con consultas a expertos internacionales y nacionales, así como a partidos políticos y a miembros de la sociedad civil y del sector privado; antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros (y de ulterior su envío al Parlamento), se informó del texto a los partidos políticos con grupo parlamentario propio, buscándose el mayor consenso posible.

En cuanto a las transformaciones que sobre seguridad se planteaban ya en tal Estrategia, destacaba su apertura a nuevas amenazas y riesgos más allá de los clásicos relativos a la defensa militar, como son el terrorismo (y no sólo el interior, todavía con ETA, sino el internacional), el crimen organizado, la inseguridad financiera y económica (precisamente en momentos de profunda crisis económica), la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, las ciberamenazas, los flujos migratorios no controlados, las emergencias y catástrofes, y las infraestructuras, suministros y servicios críticos; y entre los nuevos factores que potencian dichas amenazas, la globalización, el desequilibrio demográfico, la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, el desarrollo tecnológico y el impulso que de ideologías radicales y no democráticas se aprecia ya en este momento³⁴.

El cambio de Gobierno a finales de 2011 rompería la pretensión de estabilidad de la EES_2011 (10 años, sin perjuicio de sus revisiones), dando lugar a la aprobación el 31 de mayo de 2013 por el Consejo de Ministros de una nueva Estrategia, ahora llamada de Seguridad Nacional (ESN_2013)³⁵; sin embargo ésta no sería realmente novedosa, pues seguía las líneas esenciales de la anterior de 2011 (expresamente se presenta como “revisión” de la misma)³⁶, incluida su estructura³⁷ y la idea motriz del

³⁴ Con carácter general, sobre la EES_2011, *vid.* Fernando MARTÍN CUBEL, “Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2013, pp. 1131 y ss.

³⁵ La propuesta provino del Departamento de Seguridad Nacional, dependiente del Gabinete de la Presidencia, y en él se buscó el acuerdo con el principal partido de la oposición.

³⁶ *Cfr.* ESN_2013, p. 1.

³⁷ Nuevamente un Resumen Ejecutivo y cinco Capítulos (Cap. 1, Una visión integral de la Seguridad Nacional; Cap. 2, La seguridad de España en el mundo; Cap. 3, Los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional; Cap. 4, Líneas de acción estratégicas; y Cap. 5, Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional).

propio subtítulo: “Un proyecto compartido”³⁸. Así, la ESN_2013 vendría a reasumir los retos que supone la referida sociedad del riesgo y la globalización en relación con una seguridad integral, compleja y compartida, señalando como elementos básicos de ella: su pretensión de servir de “marco de referencia global y omnicomprendivo”, a la par que trazar diversas “singularidades” al respecto de los nuevos riesgos que surgen de los profundos y complejos cambios que se viven; también, el proponer un planteamiento flexible y eficaz de los recursos disponibles para responder a dichos riesgos, así como (y con particular atención al respecto de este trabajo) una perspectiva no sólo reactiva, sino preventiva; y, cómo no (según lo señalado más arriba), partiendo de una vocación colectiva, tanto pública como privada, promover expresamente la participación de los propios ciudadanos bajo la idea de una responsabilidad compartida.

De manera más concreta (ahora), la ESN_2013 definía ya la seguridad como servicio público que integra todas las Administraciones públicas y que tiene por objeto, bajo la dirección del Gobierno, la protección de “la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, [...] garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos” (también, al tiempo, art. 3 Ley 36/2015); y a tales efectos, articulándolo bajo los principios de unidad

³⁸ Para una primera aproximación a la ESN_2013, *vid.*: Mario LABORIE IGLESIAS, “La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)”, *Boletín Electrónico Instituto Español Estudios Estratégicos*, núm. 34, 2013, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA34-2013_EstrategiaSeguridadNacional-2013_MLI.pdf (30/10/2016); y Óscar JAIME JIMÉNEZ, Luis DE LA CORTE IBÁÑEZ y José María BLANCO NAVARRO, “Aproximación a la seguridad nacional... *cit.*, pp. 33 y ss. También, y con carácter más detallado, AA.VV. *La estrategia de seguridad nacional 2013 (Un pavimento deslizante)*, Antonio MARQUINA (ed.), UNISCI. Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (Universidad Complutense de Madrid), Madrid, 2015.

de acción, anticipación y prevención, eficiencia y sostenibilidad, y resiliencia (asimismo, art. 4.2 Ley 36/2015)³⁹.

En cuanto a los riesgos que se detectaban y se seleccionaban en la ESN_2013⁴⁰ (y sin perjuicio de detenernos en buena parte de ellos en los siguientes Capítulos de este trabajo)⁴¹, se recogen (y de manera muy similar a la EES_2011):

“[...] los conflictos armados, el terrorismo, las ciberamenazas, el crimen organizado, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, los flujos migratorios irregulares, el espionaje, las emergencias y catástrofes, la vulnerabilidad del espacio marítimo y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y los servicios”⁴².

Y a tales efectos que el Gobierno procediera, asimismo, a diseñar doce “Líneas de acción estratégicas”⁴³, en cuanto que “ámbitos prioritarios de actuación”, y definiendo para cada una de ellas objetivos a alcanzar, así como líneas de actuación con las que enmarcar las acciones concretas de seguridad (como marco, por tanto, de la inteligencia en tanto que parte de la seguridad en la prevención de la materialización de riesgos y amenazas)⁴⁴: defensa nacional, lucha contra el terrorismo, ciberseguridad, lucha contra el crimen organizado, seguridad económica y financiera, seguridad energética, no proliferación de armas de destrucción masiva, ordenación de flujos migratorios, contrainteligencia, protección ante

³⁹ *Cfr.* ESN_2013, pp. 1-2, y Cap. 1.

⁴⁰ ESN_2013, Cap. 3.

⁴¹ Conforme hemos adelantado en nota anterior.

⁴² *Cfr.* ESN_2013, p. 3.

⁴³ *Vid.* ESN, Cap. 4.

⁴⁴ *Cfr.* ESN_2013, pp. 3-4.

emergencias y catástrofes, seguridad marítima y protección de las infraestructuras críticas.

Pero además en la Estrategia de Seguridad se señalaban otra serie de factores como potenciadores de los anteriores riesgos, como son (y asimismo en línea con la anterior EES_2011): “el cambio climático, la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos o la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías”; éstos, “sin ser en sí mismos un riesgo o una amenaza”, pueden desencadenar o agravar aquéllos⁴⁵, y, por tanto (añadimos), son susceptibles de tenerse en mente con relación a la actividad de información e inteligencia (sobre ello volveremos en el último epígrafe de este Cap.).

A nivel institucional, por otra parte, la ESN_2013 volvería a insistir en una nueva organización en seguridad de carácter integrativo, y en torno a un Consejo de Seguridad Nacional (ahora) y otra serie de Comités especializados⁴⁶; pero a diferencia de lo ocurrido con la EES_2011 (y el Consejo Español de Seguridad), aprobándose por el Consejo de Ministros la creación de tal Consejo de Seguridad Nacional a la par que se aprobaba la propia ESN_2013⁴⁷.

Para finalizar, la ESN_2013 hacía referencia, al respecto del contexto globalizado en que nos encontramos (en general) y de la integración de España en la Unión Europea (en particular), a cómo la seguridad en nuestro país se haya ante el reto de colaborar en el fortalecimiento aquélla en

⁴⁵ Cfr. ESN_2013, pp. 3, 21 y 22.

⁴⁶ Vid. ESN_2013, Cap. 5.

⁴⁷ El Consejo de Seguridad Nacional veía la luz, así, con el Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno.

cuanto que plano de garantía de nuestra propia seguridad⁴⁸ (y art. 3, *in fine*, Ley 36/2015).

En tal ámbito de integración, la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea de 2010 (Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo)⁴⁹, y bajo el subtítulo (e ideal) “Hacia un modelo europeo de seguridad”⁵⁰, es que procediera ya a impulsar la acción europea al respecto de una prevención integradora de graves delitos como amenazas comunes (terrorismo, delincuencia organizada, grave y transfronteriza, y ciberdelincuencia), junto con en el acrecimiento de su capacidad de respuesta ante riesgos naturales, como de origen humano. A tales efectos, la Estrategia especifica los principios y valores en los que ésta se basa (respeto y protección de los derechos fundamentales, Estado de Derecho, privacidad, transparencia y rendición de cuentas, diálogo como medio de resolver las diferencias, confianza mutua, solidaridad), a la par que fija como líneas estratégicas una visión amplia e integral de la seguridad interior, y en especial desde un “enfoque proactivo basado en la información, el desarrollo de un modelo integral de intercambio de información, la cooperación operativa y la judicial en asuntos penales, la gestión integrada de las fronteras, [la] apuesta por la innovación y la

⁴⁸ Vid. ESN_2013, Cap. 2, pp. 13 y ss. Sobre ello, Mercedes GUINEA LLORENTE, “La Estrategia de Seguridad Nacional 2013: una evaluación desde la perspectiva de la pertenencia de España a la Unión Europea”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, pp. 9 y ss., en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.45820 (26/07/2018).

⁴⁹ En <https://www.consilium.europa.eu/media/30738/qc3010313esc.pdf> (03/08/2018).

⁵⁰ Sobre aquélla, *vid.* Atanasio GONZÁLEZ PASTRANA, “Principales mecanismos jurídicos de cooperación policial y judicial en el seno de la Unión Europea”, *Seguridad y Ciudadanía*, núm. 12, 2014, pp. 83-85; y con carácter crítico, Ignacio ALLI TURRILLAS, *Prevención de la delincuencia grave y organizada en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2016, pp. 206 y ss.

información, la cooperación con terceros países (dimensión externa) y la flexibilidad para adaptarse a los desafíos futuros”⁵¹.

Ulteriormente (y en un paso más), es en el Consejo Europeo celebrado los 28 y 29 de junio de 2016 (tras los atentados de París de 13 de noviembre de 2015, y de Bruselas de 22 de marzo de 2016) cuando la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Seguridad (Federica Mogherini) presentara una nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (“Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte”)⁵², sustituyendo la anterior (y optimista) de 2003 (“Una Europa segura en un mundo mejor”)⁵³, y en la que se destaca: de un lado, cómo la seguridad de los ciudadanos europeos implica la capacidad para llevar a cabo los compromisos de asistencia mutua y solidaridad de los Tratados europeos (paz y seguridad, prosperidad y democracia); y de otro, la dependencia respecto al mercado interior, a la par que del sistema económico internacional, y en ambos casos en conexión con el desarrollo tecnológico y el libre flujo de información. Es así que en la vigente Estrategia Global de la Unión Europea se afirme, entre otras cosas (puesto que a los efectos sólo de estas páginas), la necesidad de reforzar la capacidad de la Unión para mantener el grado de seguridad que

⁵¹ Félix ARTEAGA MARTÍN, “La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (ARI)”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 75, 2010, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d04c27004233acf7987bfa8b6be8b54b/ARI75-2010_Arteaga_Estrategia_Seguridad_Interior_Union_Euorpea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d04c27004233acf7987bfa8b6be8b54b (15/04/2018).

⁵² En https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf (22/08/2018).

⁵³ Sobre la necesidad ya en 2008 de profundizar en tal estrategia a la sombra de los cambios geopolíticos y jurídicos en seguridad al respecto de la Unión Europea, *vid.* Joaquín BORDONADO, “Nueva Estrategia Europea de Seguridad”, *Análisis GESI*, núm. 13, 2016, en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/nueva-estrategia-europea-de-seguridad> (06/08/2018). Además, sobre los cambios contextuales producidos en Europea entre una y otra Estrategia, Ignacio José GARCÍA SÁNCHEZ, “¿Quo Vadis, Europa? Del documento Solana a la Estrategia Global”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 184, 2017, pp. 35 y ss. Y ya, acerca de la Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, *vid.* Jorge LOZANO MIRALLES, “Seguridad común e integración europea en la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea”, *federalismi.it*, núm. 1, 2019, pp. 60 y ss.

habría venido disfrutando hasta ahora, y para ello señalando cinco líneas de acción: seguridad y defensa (en general), lucha contra el terrorismo, ciberseguridad, seguridad energética y comunicación estratégica⁵⁴; y a su amparo, cierto impulso de la Política Común de Seguridad y Defensa como espacio clave con el que relanzar el proyecto europeo⁵⁵.

VI.C.- Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (continuismo e innovación)

La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional vino finalmente a institucionalizar la Estrategia de Seguridad Nacional en tanto que “marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional”; y a tal propósito, conteniendo “el análisis del entorno estratégico”, concretando “los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España”, definiendo “las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación” y promoviendo “la optimización de los recursos existentes” (art. 4.3). Pero es más, pues también se determina en ella el carácter revisable de la Estrategia de Seguridad cada cinco años, o cuando

⁵⁴ Con carácter general, *vid.*: Javier DE CARLOS IZQUIERDO, “La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016”, *Boletín IEEE (Documento Marco)*, núm. 16, 2016, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf (22/08/2018); y José Antonio SANAHUJA PERALES, “La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis”, *Documentos de trabajo = Working Papers (Instituto Complutense de Estudios Internacionales): Nueva época*, núm. 1, 2018, [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-27289/WP%20011%20\(1\).pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-27289/WP%20011%20(1).pdf) (21/08/2018); también, de interés (pero más limitado en su contenido), Antonio ALONSO, “Terrorismo, yihadismo y crimen organizado en la Estrategia Global de Seguridad de la UE”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 42, 2016, pp. 11 y ss., en <http://dx.doi.org/10.5209/RUNL53785> (21/08/2018).

⁵⁵ *Cfr.* Alfredo VÁZQUEZ RAMOS, “Hacia una seguridad y defensa posmodernas: elementos de reflexión sobre la Estrategia Global de Seguridad Europea”, *Boletín IEEE (Documento Opinión)*, núm. 125, 2016, pp. 736 y ss., en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO125-2016_Seg_Def_Posmodernas_VazquezRamos.pdf (28/08/2018). Otra cosa es, al tiempo, la situación actual europea.

lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico (conforme art. 4.3, nuevamente); la aprobación de la Estrategia y de sus revisiones por el Consejo de Ministros, si bien ambas a iniciativa del Presidente del Gobierno (arts. 4.3, 14.b y 15.b)⁵⁶ y su promoción e impulso por el Consejo de Seguridad Nacional (art. 21.1.d); y su ulterior presentación a las Cortes Generales “en los términos previstos en esta ley” (arts. 4.3, *in fine*, y 13.1)⁵⁷. A tales efectos, al tiempo, es que el Consejo de Seguridad Nacional, en su reunión de 20 de enero de 2017, adoptara un Acuerdo por el que se aprobaba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (Orden PRA/115/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017)⁵⁸, y que el Consejo de Ministros,

⁵⁶ Art. 14.b: “Corresponde al Gobierno: [...] Aprobar la Estrategia de Seguridad Nacional y sus revisiones mediante real decreto, en los términos previstos en esta ley”. Y art. 15.b: “Corresponde al Presidente del Gobierno: [...] Proponer la Estrategia de Seguridad Nacional y sus revisiones”.

⁵⁷ Art. 13.1: “Con independencia de las funciones que la Constitución y las demás disposiciones legales asignan a las Cortes Generales, les corresponde debatir las líneas generales de la política de Seguridad Nacional, a cuyos efectos el Gobierno presentará a las mismas, para su conocimiento y debate, la Estrategia de Seguridad Nacional, así como las iniciativas y planes correspondientes”. Lamentablemente la ESN_2017 parece quedar limitada al acuerdo entre el Partido Popular (en tal momento en el Gobierno), los socialistas y Ciudadanos, al no haberse sometido al acuerdo previo al resto de las fuerzas políticas parlamentarias; *cf.* <https://www.publico.es/politica/rajoy-pacta-secreto-psoe-y-c-s-estrategia-seguridad-nacional.html> (02/08/2018). También de interés, art. 13.2: “Se designará en las Cortes Generales una Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional, siguiendo para ello lo dispuesto en los reglamentos de las Cámaras, con el fin de que las Cámaras tengan la participación adecuada en los ámbitos de la Seguridad Nacional y dispongan de la más amplia información sobre las iniciativas en el marco de la política de Seguridad Nacional. En el seno de esta Comisión Mixta comparecerá anualmente el Gobierno, a través del representante que designe, para informar sobre la evolución de la Seguridad Nacional en dicho período de referencia. Asimismo, en esta Comisión Mixta será presentada la Estrategia de Seguridad Nacional y sus revisiones”.

⁵⁸ A este fin se prevé que el Consejo de Seguridad Nacional sea el órgano responsable de la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional; que bajo la dependencia directa de éste se constituya una Comisión de Alto Nivel para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional (presidida por el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, asistido en calidad de vicepresidente por el Director del Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno; y como vocales, los miembros que se designen con rango de Secretario de Estado o Subsecretario por los respectivos titulares de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Justicia, Defensa, Hacienda y Función Pública, del Interior, Fomento, Educación, Cultura y Deporte, Empleo y Seguridad Social, Energía, Turismo y Agenda Digital, Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Presidencia y para las Administraciones Territoriales, Economía, Industria y Competitividad y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, así como del Centro Nacional de Inteligencia y del Departamento de Seguridad

finalmente, haya aprobado ésta el 1 de diciembre de 2017 (Real Decreto 1008/2017): Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, “Un proyecto compartido de todos y para todos” (ESN_2017)⁵⁹.

En línea con las anteriores EES_2011 y ESN_2013, la ESN_2017 supone escasas novedades, más allá de, principalmente, asumir una mayor complejidad y ambigüedad de la realidad, así como la aparición de “amenazas híbridas” al combinar amenazas convencionales y no convencionales, y orientadas a la desestabilización (siendo su identificación y atribución, además, especialmente complicadas)⁶⁰, aunque reconducibles en gran medida a las conocidas como “operaciones de influencia”⁶¹. Bajo una estructura sencilla (un Resumen ejecutivo, una introducción y seis Capítulos)⁶², la ESN_2017 profundiza en conceptos y

Nacional); que ésta, a su vez, sea asistida por un Comité Asesor (compuesto por representantes de los sectores público y privado y de la sociedad civil, caracterizados por su experiencia y formación técnica y científica en los diversos ámbitos de la Seguridad Nacional, al objeto de oír su parecer acerca del borrador de Estrategia de Seguridad Nacional y recibir sus aportaciones en el seno del Comité Asesor, para su análisis y, en su caso, incorporación al documento); y cuatro fases en su proceso de elaboración (primera, el Departamento de Seguridad Nacional elabora el borrador de Estrategia de Seguridad Nacional que será presentado a la Comisión de Alto Nivel; segunda, la Comisión de Alto Nivel analiza el borrador y procederá, en su caso, a su aprobación como propuesta de Estrategia de Seguridad Nacional; tercera, la propuesta de Estrategia de Seguridad Nacional es elevada al Consejo de Seguridad Nacional para su informe favorable; y cuarta, y a decisión del Presidente del Gobierno, la Estrategia se somete a su aprobación mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros. Desde una perspectiva abstracta, a la par que concretando en Derecho comparado y en la experiencia previa española, sobre la importancia de cómo haya de elaborarse la estrategia de seguridad a fin de alcanzar su mejor adecuación a su finalidad, Miguel Ángel BALLESTERO MARTÍN, *En busca de una estrategia de Seguridad Nacional... cit.*, pp. 213 y ss.

⁵⁹ Para una primera aproximación a ésta (y a su aprobación), *vid.* nuevamente Miguel Ángel BALLESTERO MARTÍN, pero ahora “Las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017”, *Boletín IEEE (Documento Análisis)*, núm. 74, 2017, en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/BoletinesIEEE3/2017/boletinieee8.pdf> (07/07/2018).

⁶⁰ Sobre ésta, *vid.* Javier LESACA ESQUIROZ, “La disrupción digital en el contexto de las guerras híbridas”, *Cuaderno de Estrategia*, núm. 197, 2018, pp. 159 y ss.; también de interés, Julia PULIDO GRAGERA, “Nuevos retos para la inteligencia estratégica ante el desarrollo de las amenazas híbridas” en AA.VV. *Criminalidad organizada transnacional: una amenaza a la seguridad de los Estados democráticos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 591 y ss.

⁶¹ Acerca de las mismas, Joanisval BRITO GONÇALVES, “Operación de influencia y acción encubierta”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 265 y ss.

⁶² Cap. 1, Una Seguridad Nacional para la España de hoy; Cap. 2, Dinámicas de transformación de la Seguridad Global; Cap. 3, España en el mundo: un país con vocación global; Cap. 4, Amenazas y

líneas previas, a la par que ofrece ciertos avances: así, incide en la importancia de una adecuada cultura Seguridad Nacional⁶³; dota de mayor énfasis al carácter volátil y complejo de la globalización, como al ritmo acelerado del progreso tecnológico (y sus cambios sociales) y del cambio climático⁶⁴; insiste en amenazas como los conflictos armados, el terrorismo⁶⁵, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, el espionaje, las ciberamenazas y las amenazas sobre las infraestructuras críticas, y en desafíos como la inestabilidad económica, la vulnerabilidad energética, los movimientos migratorios, las emergencias y catástrofes, el cambio climático y, como novedad, las epidemias y pandemias⁶⁶; y lo anterior, a su vez, de forma interconectada, al entrar en contacto dichas amenazas y desafíos⁶⁷. A continuación, la ESN_2017 identifica cinco objetivos generales (avanzar en un modelo integral de gestión de crisis; promover, como ya se ha adelantado, una cultura de Seguridad Nacional; favorecer el buen uso de los espacios comunes globales; impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico; y fortalecer la proyección internacional de España), y establece quince ámbitos de actuación, algunos tradicionales (como la Defensa Nacional, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, y la ciberseguridad en relación con ciberataques) y otros ciertamente novedosos y necesarios ante el actual panorama (como la ciberseguridad, pero ahora en relación con

desafíos para la Seguridad Nacional; Cap. 5, Objetivos generales y líneas de acción de la Seguridad Nacional; y Cap. 6, Sistema de Seguridad Nacional.

⁶³ *Vid.* ESN_2017, Cap. 1.

⁶⁴ *Cfr.* ESN_2017, p. 11 y Cap. 2.

⁶⁵ Con especial mención a la amenaza del terrorismo yihadista, a sus ataques en Barcelona en agosto de 2017; *cfr.* ESN_2017, pp. 12, y 59-61.

⁶⁶ *Vid.* ESN_2017, pp. 12, y 76-77.

⁶⁷ *Cfr.* ESN_2017, pp. 12 y 58.

actividades orientadas a manipular la información y la opinión pública; la preservación del medio ambiente, y con especial incidencia en la lucha contra el cambio climático; o la seguridad frente a epidemias o pandemias; o del espacio aéreo e, incluso, ultraterrestre)⁶⁸; por último, la ESN_2017 plantea algunas modificaciones institucionales al respecto de las anteriores novedades (entre otras, establecer un Plan integral de Cultura de Seguridad Nacional, aprobar una Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional, y constituir el Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial)⁶⁹.

En cuanto a otros factores potenciadores de riesgos, la ESN_2017 insiste en el cambio climático⁷⁰ y sigue hablándonos sobre los desequilibrios económicos (en especial tras la crisis, y en línea con las anteriores EES_2011 y ESN_2013), si bien ahora incidiendo en su dimensión nacionalista y exclusivista⁷¹.

VI.D.- Otros factores de riesgo para el sistema constitucional y la seguridad

Conforme se acaba de señalar, tanto la EES_2011, como las ESN_2013 y la ESN_2017, junto a la identificación de amenazas y espacios de riesgos (y entre ellos la propia inmigración, al respecto de los flujos migratorios irregulares), indican una serie factores potenciadores de

⁶⁸ Vid. ESN_2017, pp. 12-13, y Cap. 5.

⁶⁹ Vid. ESN_2017, p. 13 y Cap. 6.

⁷⁰ Cfr. ESN_2017, pp. 11, 13, 26, 28, 37, 75 y 77 y ss.

⁷¹ Cfr. ESN_2017, p. 36.

éstos⁷². Así, en la EES_2011 se señalaban las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, los peligros tecnológicos, y las ideologías radicales y no democráticas⁷³; y en la ESN_2013, nuevamente, el cambio climático, la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos y el uso nocivo de las nuevas tecnologías⁷⁴. Ya en la ESN_2017, además de insistirse en los elementos anteriores (si bien con especial referencia al medio ambiente y al cambio climático, según se ha señalado en el apartado anterior), se añaden “problemas de cohesión territorial”⁷⁵ y “operaciones de manipulación de la información, o elementos de presión económica”, y cuya finalidad última son la “desestabilización, el fomento de movimientos subversivos y la polarización de la opinión pública”⁷⁶.

Al margen del factor tecnológico (pues en conexión con espacios de riesgo), lo interesante de los otros factores (para estas páginas) es cómo no sólo inciden en riesgos y amenazas potenciales⁷⁷, sino en afectar de por sí y directamente al mismo sistema constitucional, y ello por cuanto que: en el caso del cambio climático, cuestiona los presupuestos fácticos necesarios para la propia vida humana, y de ahí su extraordinaria relevancia constitucional (mas con la limitación de la acción individual de los Estados

⁷² Acerca de éstos, con carácter general, Luis DE LA CORTE IBÁÑEZ y José María BLANCO NAVARRO, “Potenciadores del riesgo. Una visión ampliada para un mundo global”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas... cit.*, pp. 55 y ss.

⁷³ *Vid.* EES_2011, p. 10 y Cap. 3.

⁷⁴ *Vid.* ESN_2013, pp. 3 y 21.

⁷⁵ *Cfr.* ESN_2017, pp. 10 y 26.

⁷⁶ *Cfr.* ESN_2017, p. 18.

⁷⁷ De interés, Javier JIMÉNEZ OLMOS, “¿Nuevas amenazas?”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 381 y ss..

al respecto)⁷⁸; y con relación a los otros factores (pobreza, desigualdad, extremismos ideológicos y desequilibrios demográficos, y a lo que podríamos añadir inmigración), cuestionan elementos claves en la ordenación constitucional de un Estado, en especial su configuración social y democrática, y afectando así a la propia seguridad⁷⁹.

Centrándonos en estos últimos factores (nuevamente pobreza, desigualdad, extremismos ideológicos y desequilibrios demográficos, además de inmigración), lo cierto es que, en principio y en un marco de normalidad constitucional, deberían ser meras respuestas políticas, jurídicas y económicas las que debieran resolver sus causas o contener sus efectos en tanto que objeto propio del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 Constitución), si bien: de un lado, la globalización, de tiempo, ha venido restringiendo la capacidad estatal al respecto (Cap. I.A); y de otro, la crisis económica vivida en estos años no ha hecho sino reducir todavía más tal capacidad estatal, a la par que ha acrecentado dichos factores⁸⁰. Y así que, como conjunción de la globalización y de la referida crisis hoy, podamos afirmar una crisis no sólo económica, sino política, jurídica, social, cultural y de valores que pone en grave riesgo al propio sistema constitucional en su conjunto; y ello, a su vez, en conexión con la referida condición contradictoria de la globalización (a tenor de la tensión dinámica que se advierte entre lo global y lo concreto), y cómo esto ha de ser asimismo abordado por el Derecho constitucional.

⁷⁸ Al respecto, ESN_2017, pp. 21 y 22.

⁷⁹ Desde esta perspectiva, Francisco MÁRQUEZ DE LA RUBIA, “Factores contrarios al proceso de mundialización y su relación con la globalización”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 187, 2017, pp. 187 y ss.

⁸⁰ En tal sentido, Francesco CORFIATI, “I progetti di riforma dell'amministrazione e del settore pubblico intrapresi dall'inizio della crisi economica: l'apogeo dell'austerità”, en AA.VV. *La dimensión de la administración pública en el contexto de la globalización*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 515 y ss.

Dejando claro, por tanto, la directa dimensión política y jurídico-constitucional de tales factores, lo cierto es que su referencia por las EES_2011, ESN_2013 y ESNA_2017 abre la puerta a su posible identificación por la Seguridad Nacional y como objetivos de la inteligencia, y esto último, especialmente, a la sombra de la abstracta definición que de las funciones y actuaciones se hacen del CNI (arts. 4 y 5 Ley 11/2002). Mayor pobreza y desigualdad, a la par que mayores desequilibrios democráticos, generarán mayor conflicto social y político, desencadenando a su vez mayores extremismos ideológicos, poniendo en riesgo la estabilidad y normalidad democrático-constitucional; y a la vista de esto, entonces, el riesgo de intentar contener, que no resolver (realmente), los riesgos de tales factores mediante mayores medidas de control y seguridad, incluida la labor de inteligencia, y dando lugar, como contrapartida, al riesgo de una mayor intervención pública en la libertad y en el pluralismo democrático. No en vano, y por ejemplo, las últimas reformas en materia de seguridad y orden público, elaboradas y aprobadas en plena crisis (así, Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana), no vinieron sino, en gran medida, a procurar una mayor contención jurídica del conflicto social y político que venimos viviendo durante estos últimos años⁸¹.

Por supuesto que expresiones violentas del referido conflicto y del extremismo ideológico han de recibir respuestas desde la seguridad pública y del Estado de Derecho, cabiendo incluso la labor de inteligencia para aquéllas que supongan especial gravedad (así, Cap. IX.B); pero ello,

⁸¹ Al respecto de aquélla, de modo crítico (y en el sentido referido más arriba), *vid.*: Juan María BILBAO UBILLOS, “La llamada ley mordaza: la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, 2015, pp. 217 y ss.; o Marcos Francisco MASSÓ GARROTE, “El derecho de reunión y manifestación en el nuevo marco regulatorio de la ley de protección de seguridad ciudadana LO 4/2015 de 30 de marzo”, *Estudios de Deusto: Revista de la Universidad de Deusto*, vol. 64, núm. 2, 2016, pp. 101 y ss.

entendemos, bajo un estricto equilibrio y ponderación ante los valores de igualdad, libertad y pluralismo (nuevamente, art. 1.1 Constitución), dado el riesgo, ahora, de limitación de la libertad, la democracia y el pluralismo político por los propios poderes públicos. En tal sentido, episodios de presuntos expedientes de información relativos a líderes políticos, y en cierta circulación pública (que no oficial)⁸², no pueden sino desencadenar, en principio, desconfianza en los poderes públicos en relación con el referido derecho a sentirnos seguros en libertad (con carácter general), además de llegar a suponer concretas intromisiones ilegítimas en derechos fundamentales y libertades públicas (de manera individual y colectiva); y a su sombra, y como hemos adelantado, un nuevo riesgo para el Estado constitucional democrático de Derecho, pero ahora de origen público⁸³.

Ello a su vez, y junto a otros incidentes relativos a la comunidad de inteligencia (y al propio CNI) insuficientemente esclarecidos ante la opinión pública (también, en Consideraciones finales), pueden generar suspicacia hacia la labor de inteligencia, comprometiéndola en sí misma, además de en relación con el pretendido carácter “compartido” que se postula desde la comentada Estrategia de Seguridad Nacional. Siendo la labor de inteligencia hoy imprescindible a fin de prevenir oportunamente la materialización de riesgos, así como la colaboración no ya de la entera comunidad de inteligencia, sino de la propia cultura de inteligencia y de la misma colectividad y la ciudadanía, mantener una debida confianza social

⁸² Así, el Dictamen aprobado el 20 de julio de 2017 por la “Comisión Investigación utilización partidista Ministerio del Interior”, y ya el 21 de septiembre de 2017 por el pleno del Congreso de los Diputados. *cfr.* Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, XII legislatura, núm. 76, 2017, pp. 18 y ss. Y también a nivel autonómico, la formación de una unidad en el seno de los Mossos d'Esquadra con la que espionaron a políticos y periodistas contrarios al proceso independentista catalán. Al respecto de esto, *vid.*: https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2018-03-02/informe-papeles-incineradora-espionaje-mossos-piso-franco_1529366/ (10/08/2018); y https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2018-03-02/el-confidencial-mossos-seguimientos-incineradora_1529172/ (asimismo, 10/08/2018).

⁸³ Con todo, sobre ello volveremos con más detalle en el Cap. IX, según se ha adelantado.

en la función de seguridad e inteligencia resulta imprescindible no sólo para que ésta pueda ejercer legítimamente su función, sino para acrecentar la tan necesaria resiliencia social ante supuestas y efectivas amenazas⁸⁴.

⁸⁴ Sobre aquéllas, *vid.* ESN_2013, pp. 2 y 9. Con todo, sobre ello se volverá, como se ha indicado más arriba, al final de estas páginas (Consideraciones finales).

Capítulo VII.- TERRORISMO, CRIMEN ORGANIZADO E INTELIGENCIA

Tanto la amenaza del terrorismo como la del crimen organizado, sin perjuicio de su diversa incidencia según de qué Estados se trate (pues no en todos ambas golpean con la misma intensidad)¹ y del peso propio de otras intimidaciones clásicas para la defensa en razón a la acción de otros Estados (fundamentalmente como amenazas militares, pero no sólo), son las que mayor compromiso exigen hoy al respecto de la labor de inteligencia en el vigente contexto globalizado, tecnológico y de riesgo². La transnacionalización de ambos fenómenos extendiéndose a modo de redes (más o menos sofisticadas, y/o autónomas), su condición o configuración extra o paraestatal (frente a las amenazas clásicas, recién referidas, que afectan a la defensa y de origen estatal), su carácter complejo (al entrar en contacto no sólo entre ellas, sino en relación con otros ámbitos como inmigración o sistema económico), su elevado potencial de daño y extrema agresividad que supone para los Estados y las sociedades e individuos que las conforman, y su cada vez mayor dimensión tecnológica (p.e. al respecto de Internet, ya como espacio de proyección, medio u objeto de agresión), son algunos de los motivos por los que el terrorismo y el crimen organizado ocupan un lugar privilegiado en los objetivos de toda

¹ Sería el caso, p.e., de México, mucho más amenazado por la criminalidad organizada que por el terrorismo; así, al respecto de tal problema en México, *vid.* Luis Felipe GUERRERO AGRIPINO, “Delincuencia organizada: una amenaza emergente para el Estado mexicano”, *Letras jurídicas: Revista Electrónica de Derecho*, núm. 12, 2010, en <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/sitio/index.php/revista-numero-12-primavera-marzo-septiembre-de-2010> (23/10/2017). Otra cosa es, claro, que tanto el terrorismo, como el crimen organizado, desarrollen actividades propias del otro (por unos u otros motivos), según se viene luego a mostrar.

² Así, al respecto del terrorismo, *vid.* Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL, “Seguridad vs. libertad: el papel de los servicios de Inteligencia”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 48, 2004, pp. 85 y ss.; y ya, sobre ambas amenazas, *cfr.* José L. GONZÁLEZ CUSSAC, “Estrategias legales frente a las ciberamenazas”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 149, 2010, p. 88.

inteligencia en la actualidad, obteniendo conocimiento de cómo actúan, de cuáles sean sus agentes y de cómo se organizan; y todo ello, a fin de contrarrestar y evitar la materialización de sus múltiples amenazas³. De este modo en ambos casos la inteligencia desarrollada confluya esencialmente como inteligencia criminal, por cuanto que, aunque la misma alcance además la efectiva persecución de delitos extremadamente graves (y su consiguiente exigencia jurisdiccional de responsabilidad penal), se aspira a obtener información evaluada con la que evitar, prevenir y atajar de manera estratégica la materialización de tan graves actividades delictivas⁴; y también, lo anterior, desde la cada vez más estrecha relación de ambas amenazas (al punto de cierta confusión incluso entre ellas)⁵, de manera que la acción de inteligencia acabe asimismo por concurrir conjuntamente en terrorismo y crimen organizado cada vez más⁶.

Al respecto, y para el caso del CNI, dichas amenazas quedarían integradas, en principio (y en su caso), en los objetivos que han de ser fijados anualmente por el Gobierno y que son expresamente considerados secretos (nuevamente art. 3 Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia), por lo que no hay (ni puede haber) constancia pública de que el terrorismo y la criminalidad organizada sean objeto expreso de su labor de inteligencia; ahora bien, en atención a la

³ Desde tal perspectiva preventiva, *vid.* Andrés MONTERO GÓMEZ, “Inteligencia Prospectiva de Seguridad”, *Documento de Trabajo. Real Instituto Elcano*, núm. 24, 2006, en <http://biblioteca.ribei.org/1108/1/DT-024-2006.pdf> (30/10/2016).

⁴ Así, sobre la inteligencia específicamente criminal, *vid.* Jesús FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, “Inteligencia criminal”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 6, 2009, pp. 87 y ss.; también, Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL, “Inteligencia criminal”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 223 y ss.

⁵ De interés, Beatriz MESA GARCÍA, “¿Falsos yihadistas o verdaderos traficantes?”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013, pp. 585 y ss.

⁶ De “atracción” incluso nos habla Julián LÓPEZ MUÑOZ, en “Criminalidad y terrorismo, elementos de confluencia estratégica”, *Boletín IEEE*, núm. 3, 2016, p. 490.

Estrategia Española de Seguridad de 2011 (EES_2011), a las Estrategias de Seguridad Nacional de 2013 (ESN_2013) y la vigente de 2017 (ESN_2017)⁷, además de las más concretas y recientes Estrategias Nacionales de 2019 contra el Terrorismo (ENT_2019)⁸, el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (ENCODG_2019)⁹, de Ciberseguridad (ENC_2019)¹⁰ y de Protección Civil de (EPC_2019)¹¹, es que haya elementos más que suficientes para considerarlos objetivos del CNI y de la comunidad de inteligencia (en general)¹². Por otra parte, claro, la mayor o menor especificación del terrorismo y de la criminalidad organizada como objetivos del CNI resulta siempre pendiente de las circunstancias concretas del momento (en sentido amplio), de forma que pueden perder presencia en unos tiempos (aunque no desaparecer, desgraciadamente), para ganarlos en otros a tenor de las circunstancias (recuérdese el atentado de Barcelona de 17 de agosto de 2017).

En cuanto a la defensa militar, aunque el terrorismo y la criminalidad organizada permanezca todavía y esencialmente dentro del ámbito de la seguridad pública, no obvia el que ambos fenómenos pongan en grave peligro (como se ha indicado más arriba, y en cuanto de objetivos de la

⁷ Cfr.: EES_2011, p. 11 y Cap. 4; ESN_2013, p. 3 y Cap. 3; y ESN_2017, p. 12 y Cap. 4.

⁸ Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero.

⁹ Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero.

¹⁰ Orden PCI/487/2019, de 26 de abril.

¹¹ Orden PCI/488/2019, de 26 de abril.

¹² Que el terrorismo y la criminalidad organizada aparezcan tanto como riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional, como actividades a desarrollar (su lucha) ante ésta (en tanto que líneas de acción estratégicas, ahora), nos lleva necesariamente a considerarlos como objeto de actividad y organización de la inteligencia. Así, y en cuanto al terrorismo (al menos), téngase en cuenta cómo en el CNI habría ya una “División de Contraterrorismo”; cfr. https://www.cni.es/es/preguntasfrecuentes/pregunta_004.html?pageIndex=4&faq=si&size=15 (10/10/2017). O de manera más específica, en el seno de la comunidad de inteligencia, el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (según se viene seguidamente a mostrar).

Seguridad Nacional) intereses generales de los Estados, de las sociedades y de los individuos que las integran, y ello hasta el punto de poder llegar a superar las clásicas amenazas a la soberanía de los Estados por otros (recuérdese, siempre, el 11-S), de modo que la defensa termine también por alcanzar aquéllas; así sucede expresamente en relación con el terrorismo y las Fuerzas Armadas en España, de acuerdo a la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (art. 16.b y c.)¹³.

Por otra parte, y según lo adelantado (e insistiendo siempre en los graves daños que el terrorismo y el crimen organizado generan, y en la importancia entonces de una adecuada y eficiente inteligencia con la que prevenir sus acciones), es que la inteligencia en terrorismo y crimen organizado no sólo deba ser estratégica, sino que entronque directamente a su vez con la inteligencia propiamente policial dado el carácter delictivo de ambas amenazas (tanto en su materialización, como al respecto de actividades preparatorias). Así es que la inteligencia sobre terrorismo y crimen organizado, si bien incumbe a la entera “comunidad de inteligencia” (lo que va a exigir un alto grado de colaboración, cooperación y coordinación al respecto)¹⁴, alcance particular consideración en el seno de la seguridad pública y de la inteligencia más estrictamente policial. Y en tal sentido, precisamente, la cualificada importancia del actual Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO, y sin perjuicio de ulteriores referencias al mismo), como órgano de coordinación

¹³ Conforme a los cuales las operaciones militares pueden consistir: en “[e]l apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento” (c); y en “[l]a respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses [...]” (d). De interés, sobre la participación de las Fuerzas Armadas en ámbitos propios de la seguridad pública, *vid.* Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL, “La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿Despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada?”, *Revista Criminalidad*, vol. 55, núm. 2, 2013, pp. 119 y ss.

¹⁴ Y en relación con los diversos servicios de información e inteligencia nacionales, como a nivel internacional y supranacional, según se ha presentado en el Cap. V.A.

y con nivel orgánico de subdirección general en el seno de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior (hoy, art. 2.3.c Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior), y viniendo a dar cuerpo, precisamente, a esa cada vez más implicada inteligencia al respecto conjunto del terrorismo y del crimen organizado al integrar a los anteriores Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista y Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado (conforme art. 2.3.c Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior y según art. dos, y disp. adic. primera, Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre, por el que se modifica el referido Real Decreto 400/2012)¹⁵.

Como asimismo hemos señalado, la dimensión global del terrorismo y de la criminalidad organizada en la actualidad dificulta, muy mucho, delimitar la acción exterior e interior de dichos fenómenos¹⁶, pero también la de los servicios de información e inteligencia que actúan al respecto; y esto todavía más cuando se trata de la intervención de grupos terroristas o criminales en Internet (sin perjuicio de su detalle en el Cap. VIII.C), a la vista de la virtualización del espacio en la red (ciberespacio)¹⁷. No en vano, buena parte de la actividad del terrorismo y del crimen organizado no sólo actúa ya en un espacio físico transnacional (de manera que ambos

¹⁵ Cfr. Luis DE LA CORTE IBÁÑEZ, “¿Por qué crecen los vínculos entre terrorismo y crimen?”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 50, 2015, pp. 6 y ss.

¹⁶ Sobre el crimen organizado y su internacionalización, p.e., *vid.* nuevamente Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL, pero ahora “La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 9, 2005, pp. 43 y ss.; asimismo, acerca de cómo se difumina la actuación interior y exterior de la seguridad con ocasión del terrorismo, Andreas BUSH, “La arquitectura cambiante del estado de seguridad nacional”, en AA.VV. *Transformaciones del Estado contemporáneo*, Ramón Cotarelo (trad.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 465-467.

¹⁷ Con carácter preliminar al tema (pues será objeto de estudio en el Cap. VIII.C), *vid.* Vittorio FROSINI, “L’orizzonte giuridico dell’Internet”, *Il Diritto dell’Informazione e dell’Informatica*, núm. 2/2000, pp. 271 y ss. XXXX

fenómenos se nutran y desarrollen fuera del contexto clásico estatal y, en especial, al respecto del espacio de la Unión Europea)¹⁸, sino que además utilizan como cauce de acción y organización el ciberespacio (y en especial la llamada *Deep Web*)¹⁹, de forma que la inteligencia frente a ambos fenómenos deba alcanzar y desarrollarse exponencialmente en este nuevo espacio virtual y tecnológico²⁰. Además, tanto el contexto tecnológico, como globalizado, que nos enmarca, ha venido a influir y transformar poderosamente el terrorismo y el crimen organizado (en su modos de organización, actuación, captación, financiación, etc.), lo que va exigir también de una permanente adaptación por parte de poderes públicos en su lucha y prevención; así lo han puesto en evidencia las recientes ENCODG_2019 y ENT_2019.

Otra cuestión relevante es la comunicación existente entre el terrorismo, la criminalidad organizada y otros objetivos de la inteligencia (según se ha apuntado también más arriba), por cuanto que unos participan en ámbitos o actividades tradicionales o propias de otros, difuminando el ámbito de sus acciones y riesgos (así, financiación de grupos terroristas mediante el tráfico de drogas; blanqueo de dinero y terrorismo y crimen organizado; tráfico ilegal de personas, mafias e inmigración; utilización de

¹⁸ En relación con el terrorismo, p.e., hoy la mayor amenaza en España ya no es ETA, sino el ISIS, tal como se ha evidenciado en el atentado de Barcelona de 17 de agosto de 2017. Pero es que, además, el tipo de terrorismo que ambas amenazas terroristas suponen es diverso, en especial a tenor de la dimensión transnacional del nuevo terrorismo islamista; para una mayor aproximación a esta cuestión, *vid.* Miguel Ángel CANO PAÑOS, “Reflexiones en torno al «viejo» y al «nuevo» terrorismo”, *Revista Española de Investigación Criminológica*, núm. 7, 2009, pp. 1 y ss., en www.criminología.net (28/09/2017). Por otra parte, al respecto del terrorismo y el crimen organizado en el espacio europeo, *vid.* Antonio ALONSO MARCOS, “Terrorismo, Yihadismo y Crimen Organizado en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, núm. 42, 2016, pp. 11 y ss.

¹⁹ Sobre ésta, *vid.* José Luis GONZÁLEZ SAN JUAN, “Internet profunda: wild wild west”, en AA.VV. *Reflexiones sobre derecho privado patrimonial*, vol. 5, Ratio Legis, Salamanca, 2015, pp. 221 y ss. XXXX

²⁰ *Cfr.* José L. GONZÁLEZ CUSSAC, “Estrategias legales frente a las ciberamenazas... cit., pp. 89 y ss.

unas mismas rutas en el tráfico de drogas, armas y personas; etc.)²¹. Esto (y junto a lo referido en el párrafo anterior) da lugar, finalmente (y cada vez más), a la búsqueda de respuestas integradas y supranacionales²², y en este sentido, precisamente, y en el seno de la Unión Europea al hilo de las competencias en seguridad y defensa, como del espacio de libertad, seguridad y justicia (nuevamente, Caps. IV.A y V.B), la articulación de instrumentos como la *euroorden* (Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros)²³, en cuanto que especialmente referida al terrorismo y otra serie de delitos graves y de singular dimensión organizada en la mayoría de los casos, además de su mera pertenencia (art. 2); el Tratado de Prüm (o Schengen III), de 27 de mayo de 2005 (firmado por el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos y la República de Austria)²⁴, y la Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008 (extendiendo

²¹ Además, está la condición de extranjeros (y en no pocos casos ilegales) que pueden tener los miembros de grupos terroristas y de organizaciones criminales internacionales: pensemos de este modo en sicarios o en terroristas internacionales que acceden a territorio nacional de manera no legal (evitando controles, o con documentación falsa); y entonces cierta relación entre terrorismo y crimen organizado con inmigración ilegal (apuntada asimismo, y sin perjuicio de lo que indiquemos en el Cap. IX).

²² Si bien a nivel internacional, de interés, Jennifer BREEDON, “Redefining terrorism: the danger of misunderstanding the modern world’s gravest threat”, *Revista de Direito Internacional*, vol. 12, núm. 2, 2015, pp. 464 y ss.

²³ Al respecto de la misma, p.e., *vid.* María Sonia CALAZA LÓPEZ, “El procedimiento de ejecución de la «euroorden»”, *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 26, 2005, pp. 355 y ss. Y al tiempo, Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, por la que se modifican las Decisiones Marco 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI y 2008/947/JAI, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado; además, y ya en España, Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.

²⁴ Sobre este Tratado o Convención, y con carácter general, *vid.* Jacques ZILLER, “El Tratado de Prüm”, Adoración Galera Victoria (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007, pp. 21 y ss.; y de manera más concreta, sobre su incidencia en los derechos y libertades, Gregorio CÁMARA VILLAR, “La garantía de los derechos fundamentales afectados por la Convención de Prüm”, asimismo en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007, pp. 97 y ss.

el Tratado a todos los Estados miembros de la Unión)²⁵, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal; en concreto, la Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, especialmente en delincuencia organizada y terrorismo; o más recientemente la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave²⁶.

VII.A.- Terrorismo e inteligencia

Concretando ahora en el terrorismo, y tras la pronta emancipación histórica del terror del Estado (en cuanto que inicialmente terror generado por éste)²⁷, entendemos por terrorismo como aquella actividad

²⁵ En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0005> (16/04/2018); además, Decisión 2008/616/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI y la Decisión del Consejo 2010/482/UE, de 26 de julio de 2010, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea e Islandia y Noruega sobre la aplicación de determinadas disposiciones de las Decisiones 2008/615/JAI y 2008/616/JAI. Al respecto, Ángel TINOCO PASTRANA, “La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea desde una perspectiva procesal”, *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 36, 2016, especialmente pp. 448 y ss.

²⁶ En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0681> (14/04/2018); sobre ésta, *vid.* María Ángeles CATALINA BENAVENTE, “La disponibilidad de la información suministrada por los datos de registro de nombres de pasajeros en la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea”, en AA.VV. *Cesión de datos personales y evidencias entre procesos penales y procedimientos administrativos sancionadores o tributarios*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 119 y ss.

²⁷ *Vid.* Carlos AGUILAR BLANC, “El terror del Estado francés: una perspectiva jurídica”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, núm. 7, 2012, pp. 207 y ss. Asimismo de interés, sobre la noción

deliberadamente dirigida (directa o indirectamente) a dañar y debilitar el poder público establecido, a la par que colateralmente lesiva al respecto de los propios individuos, y todo ello, a su vez, buscando generar un intenso estado o sentimiento de inseguridad y perturbación total y colectiva²⁸. Es decir, amenaza o violencia organizada expresamente contra el poder público (y normalmente, por tanto, de origen ideológico en sus diversas manifestaciones) y causante de terror social (directa, o indirectamente, en atención abstracta a las víctimas civiles potenciales), así como otras acciones dirigidas a dicho fin y propósito: participación; preparación, colaboración y organización; propagación y exaltación; adoctrinamiento, reclutamiento y adiestramiento; financiación²⁹. En tal sentido, y en la actualidad, se movería la muy polémica Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo, dada la amplitud de tipos penales que vendrían a integrarlo (arts. 573 y ss. Código Penal)³⁰; y más recientemente, la no menos polémica Propuesta de

misma de terror, y al respecto del propio miedo, Norberto BOBBIO, “El equilibrio del terror”, Alfonso Ruiz Miguel (trad.), *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 2, 1985, pp. 5 y ss.

²⁸ Para una preliminar aproximación al complejo y variado concepto de terrorismo, *vid.*: Paul WILKINSON, “Terrorismo”, en AA.VV. *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Jesús Alborés *et alii* (trad.), Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp. 737 y ss.; y Federico AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINO, “Terrorismo”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 367 y ss. También, Luis DE LA CORTE IBÁÑEZ, “Terrorismo”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014, pp. 95 y ss.

²⁹ *Cfr.* Nicolás María LÓPEZ CALERA, “El concepto de terrorismo: ¿Qué terrorismo? ¿Por qué el terrorismo? ¿Hasta cuándo el terrorismo?”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 2002, pp. 51 y ss.

³⁰ *Vid.*, p.e., Miguel Ángel CANO PAÑOS: “La reforma penal de los delitos de terrorismo en el año 2015: cinco cuestiones fundamentales”, *Revista General de Derecho Penal*, núm. 23, 2015; y “La nueva amenaza terrorista y sus (negativas) repercusiones en el ordenamiento penal y constitucional. Comentario a la sentencia de la audiencia nacional núm. 39/2016, de 30 de noviembre”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 27, 2017. Asimismo, y sin perjuicio de volver a ella más adelante, téngase en cuenta la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo; y al hilo de ella, precisamente, la reforma del referido art. 573.1 Código Penal por Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para transponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional (art. único.veinte).

Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo para la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea, presentada por la Comisión Europea en septiembre de 2018 [COM(2018) 640 final³¹].

Desde tan complejo y amplio entendimiento, consecuentemente, es que el terrorismo haya sido asumido públicamente como objeto de la seguridad colectiva en cuanto que protección del poder mismo y de los propios ciudadanos (en atención a su consideración como víctimas, pero especialmente en atención a dicho sentimiento o estadio de inseguridad o perturbación); e incluso, y a la vista de la trágica relevancia alcanzada por aquél, que tal asunción haya adquirido naturaleza constitucional en algún caso (como acontece en España, art. 55.2 CE)³². Por otro lado, lo normal ha sido que la protección y la acción ante el terrorismo se haya desarrollado como seguridad pública en sentido estricto (es decir, con carácter esencialmente policial y judicial)³³, salvo que la actividad terrorista tuviera origen, apoyo o connivencia de otros Estados, de forma que entonces su lucha alcanzara a la defensa (de carácter militar)³⁴. Otra cosa es el desarrollo del terrorismo fundamentalista a nivel global, en particular desde

³¹ Al respecto de ésta, y en tono crítico, Germán M. TERUEL LOZANO, “Una lectura garantista de las nuevas tendencias en la lucha europea contra la difusión de mensajes terroristas en Internet”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Una-lectura-garantista-de-las-nuevas-tendencias-en-la-lucha-europea-contra-la-difusi%C3%B3n-de-mensajes-terroristas-en-Internet-.pdf> (05/05/2019).

³² En este sentido, y como paradigma hoy en el debate que entre normalidad y excepción se expresa en Derecho comparado a la sombra del estado de tensión que el terrorismo genera, *cf.* Enrique GUILLÉN LÓPEZ, “Seguridad, Constitución y lucha contra el terrorismo: una perspectiva de Derecho constitucional europeo”, en AA.VV. *Perspectivas actuales del proceso de integración europea*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2019, pp. 93 y ss.

³³ Así, y para el caso de España, *vid.* Óscar JAIME JIMÉNEZ, “Policía y terrorismo en España (1976-1996)”, *Ciencia Policial: Revista del Instituto de Estudios de Policía*, núm. 43, 1998, pp. 85 y ss.

³⁴ En este sentido, la adopción de acciones militares por los Estados Unidos contra Libia en los años ochenta y noventa, ante su apoyo a diversos atentados; *cf.*, p.e., Juan Manuel URUBURU COLSA, “Las relaciones entre la Unión Europea y Libia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 30, 2008, en particular pp. 421 y ss.

el 11-S, y la progresiva mayor intervención entonces de la defensa al respecto de la gravísima amenaza que supone éste³⁵, incluso a nivel de inteligencia³⁶, a la par que se ha ampliado enormemente la propia configuración jurídica del terrorismo a fin de integrar actividades dirigidas a promover o colaborar con el mismo; y de este modo, finalmente, el reforzamiento al tiempo de la referida configuración *híbrida* del terrorismo en tanto que amenaza que trasciende la seguridad del sistema no sólo desde una perspectiva objetiva, sino desde el sentido y la percepción que de la seguridad (subjetiva) posee la propia ciudadanía³⁷.

En cuanto a España, si la nefasta incidencia del terrorismo resultaba de tiempo constatada aquí a raíz de la acción criminal llevada a cabo por grupos terroristas propios en nuestro país durante años (particularmente ETA y, en menor medida, GRAPO)³⁸, el terrorismo fundamentalista islamista tras el 11-S (Nueva York, 2001), y el 11-M (Madrid, 2004) y el 17-A (Barcelona, 2017) especialmente para España, ha potenciado su consideración como factor de riesgo determinante del diseño de las

³⁵ Vid. Bruce ACKERMAN, “The Emergency Constitution”, *The Yale Law Journal*, núm. 113, 2004, pp. 1032 y ss.; y para el caso español, Juan Antonio MOLINER GONZÁLEZ, “La política de defensa de España ante la amenaza del terrorismo yihadista”, *RESI: Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, núm. 1, 2015, pp. 1 y ss.

³⁶ Cfr. Soledad SEGOVIANO, “La militarización de la inteligencia en la estrategia contraterrorista de las Administraciones Obama y Trump: cambios tácticos, continuidad estratégica”, *Revista UNISCI*, núm. 48, 2018, pp. 435 y ss.

³⁷ Desde tal dimensión, cfr. Rosario SERRA CRISTÓBAL y Elena M. GÓRRIZ ROYO, “Contraterrorismo: plasmación legislativa reciente e impacto en las libertades y derechos fundamentales”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 188, 2017, pp. 121 y ss. Y en tono crítico sobre tal extensión legislativa, vid. Juan M. TERRADILLOS BASOCO, “Terrorismo yihadista y política criminal del siglo XXI”, *Revista Nuevo Foro Penal*, vol. 12, núm. 87, 2016, pp. 18 y ss.

³⁸ Todavía, en relación con ETA, vid. EES_2011, pp. 11 y 49; y en menor grado, ESN_2013, p. 25 (al darse ya casi por derrotada). Cfr. Antonio ALONSO, “La lucha contra el terrorismo en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, en especial pp. 231 y ss., en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNISCI.2014.n35.46429 (26/07/2018). Y como amenaza de escasa relevancia (“gracias a la victoria del Estado de Derecho”), cfr. ESN_2017, p. 62. Finalmente, atiéndase a la autodisolución declarada por ésta (03/05/2018); p.e., vid. https://www.elconfidencial.com/espana/2018-05-03/eta-comunicado-carta-disolucion-declaracion-final_1558585/ (05/05/2018). Con todo, sobre la consideración de este terrorismo como “terrorismo autóctono” (y de casi nula relevancia), vid. la reciente ENT_2019, Cap. 2.

políticas integrales de seguridad³⁹; y ello, ahora, a tenor de la singular capacidad demostrada en dichos atentados (y en otros) para causar gravísimos daños a intereses colectivos públicos, en general, y en vidas humanas, muy en particular, además del intenso sentimiento de inseguridad e impotencia social que originan⁴⁰. De ahí, precisamente, la máxima importancia en articular mecanismos e instrumentos eficaces para una detección preventiva y estratégica que impidan (o mitiguen) la actuación de tales grupos, sin perjuicio de su investigación policial y enjuiciamiento criminal de manera paralela (así como a nivel operativo y táctico). Y en tal sentido, que resulte esencial la labor de inteligencia (a modo de inteligencia criminal)⁴¹ con relación al terrorismo, en pos de su oportuna y efectiva prevención⁴².

Como se viene indicando, los atentados del 11-S evidenciaron ya un nuevo terrorismo global, a la par que propio de la sociedad del riesgo en la que vivimos (incluso como expresión de la propia globalización, podríamos

³⁹ Cfr. EES_2011, pp. 11 y 49 (nuevamente, pero en tal sentido también), además de: ESN_2013, pp. 17, y 25-26; y ESN_2017, pp. 12 (con particular referencia a los ataques de agosto de 2017), 33, 46-49, 51, y 59-62. Al respecto, *vid.*: nuevamente Antonio ALONSO MARCOS, pero ahora “La lucha contra el terrorismo en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, pp. 223 y ss., en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/46429> (15/04/2018); y Patricia RODRÍGUEZ BLANCO, “El fundamentalismo islámico en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, asimismo en *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, pp. 265 y ss., en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.46431 (15/04/2018). Ya, después de los ataques en Barcelona, Salma SEMMAMI, “Tras los atentados de Barcelona, el yihadismo en España plantea nuevos interrogantes”, *Boletín IEEE (Documento de Opinión)*, núm. 125, 2017, en <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/12/DIEEEO125-2017.html> (29/09/2018).

⁴⁰ Y por ello la creciente búsqueda de nuevas formas con las que reforzar la capacidad social misma ante los daños generados por el terrorismo; *cfr.* Federico AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, “Resiliencia y acción política. El binomio sociedad-Estado frente al terrorismo”, en AA.VV. *Resiliencia: del individuo al Estado y del Estado al individuo*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2018, pp. 109 y ss.

⁴¹ Art. 2.c Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo: “operación de *inteligencia criminal*: fase del procedimiento que no ha alcanzado aún la fase de investigación criminal, dentro de la cual el Derecho interno autoriza a un servicio de seguridad competente a *recoger, tratar y analizar información* sobre delitos o actividades delictivas para establecer si se han cometido actos delictivos concretos *o se pueden cometer en el futuro*” (la cursiva es nuestra).

⁴² *Vid.* Pablo MOLINA HUERTA, “La inteligencia como prevención sobre el terrorismo global”, *Ciencia Policial: Revista del Instituto de Estudios de Policía*, núm. 84, 2007, pp. 61 y ss.

decir)⁴³. Global, por cuanto que: su planeamiento, organización y actividad se extiende a múltiples países; su fundamentación responde a las contradicciones que subyacen dialécticamente en la misma globalización (como es, en especial, el integrista como reacción a la extensión de cánones globales que dejan fueran elementos identificadores de sujetos y comunidades); y sus consecuencias se hacen extensibles a todo el globo (llegándose a su propia retransmisión a nivel internacional en directo o diferido, en no pocos casos, por los medios y las redes de comunicación)⁴⁴. Pero también hablamos de un terrorismo característico, original o referido a la sociedad del riesgo, como consecuencia de la cada vez mayor accesibilidad a tecnologías de carácter no militar capaces de producir gravísimos daños: desde el uso de la aviación civil (el 11-S, nuevamente), a camiones (por ejemplo en Niza, el 14 de julio de 2016) o meras furgonetas (el caso del atentado de Barcelona el 17 de Agosto de 2017); el potencial ataque a infraestructuras o instalaciones tecnológicas tanto estratégicas para el normal desarrollo social y económico (por ejemplo Internet)⁴⁵, como idóneas de originar perjuicios masivos materiales, humanos o medioambientales (pensemos en instalaciones nucleares)⁴⁶; o la amenaza

⁴³ P.e., *vid.* Asael MERCADO MALDONADO, Guillermo GONZÁLEZ VELÁSQUEZ y Jorge OLVERA GARCÍA, “La crisis del orden mundial: Globalización y terrorismo”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 4, núm. 1, 2009, pp. 129 y ss.

⁴⁴ De interés, Manuel CASTELLS, *La era de la información (II. El poder de la identidad)*, 2ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2003, pp. 138 y ss.

⁴⁵ Sobre la ciberseguridad y el terrorismo, pero al respecto del Internet no ya como medio e instrumento de los grupos terroristas, sino como objeto de éstos, y sin perjuicio de profundizar más adelante (nuevamente Cap. VIII.C), *cfr.* Joaquín RUIZ DÍAZ, “Ciberamenazas: ¿el terrorismo del futuro?”, *Boletín IEEE.ES*, núm. 86, 2016, p. 3, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO86-2016_Ciberamenazas_JRuizDiaz.pdf (28/09/2017). También como ciberterrorismo, en cuanto que terrorismo por medios informáticos, *vid.* Enrique NAVA GARCÉS, “Ciberterrorismo: La Nueva Cara de la Delincuencia en el Siglo XXI”, *Foro Jurídico*, junio, 2017, pp. 24 y ss.

⁴⁶ Con lo que el ataque no tiene por qué ser nuclear, bastando una agresión a los muy diversos tipos de instalaciones que utilizan la energía nuclear (piénsese, sin más, en un hospital, una instalación de investigación científica o en depósito de residuos radioactivos). P.e., *vid.*: Guillermo VELARDE PINACHO y Natividad CARPINTERO SANTAMARÍA, “Terrorismo nuclear”, en AA.VV. *La Energía y su relación con la Seguridad y Defensa*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid,

de atentados biológicos (mediante el uso cepas de virus mutados artificialmente a fin de potenciar su peligro en los seres humanos)⁴⁷ o, e incluso y directamente, el riesgo del uso de dispositivos nucleares o radiológicos⁴⁸.

A la vista de lo anterior, y dada la extensión y diversidad de la amenaza terrorista (sustantiva, geográfica, como subjetivamente), es que la labor de inteligencia estratégica a desarrollar al respecto exija una mayor extensión geográfica y sustantiva (materialmente tecnológica), al ser imposible que quede limitada a concretas agencias estatales de inteligencia, y requiriendo, consecuentemente, la intervención de la entera comunidad de inteligencia tanto a nivel nacional, como internacional, y en un alto grado de efectiva colaboración, cooperación y coordinación⁴⁹. Y desde esta última perspectiva es que se advierta una preocupación creciente del terrorismo como factor de desestabilización internacional, al punto de la aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2006 (8 de septiembre) de una Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo⁵⁰, en la que destacan la adopción de medidas para (en su Plan de Acción): hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; prevenir y combatir el terrorismo; desarrollar la capacidad de

2007, pp. 407 y ss.; y Cristian MARTÍN CORRALES, “Terrorismo nuclear”, *Boletín de Información* (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional), núm. 301, 2007, pp. 17 y ss.

⁴⁷ De particular interés, *vid.* Fernando SOTERAS ESCARTÍN, “Bioterrorismo. Prospectiva de la amenaza”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 339 y ss.

⁴⁸ P.e., René PITA y Óscar NOGUÉS, “Inteligencia NBQ: La amenaza del terrorismo nuclear”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 6, 2009, pp. 165 y ss. También, Julio ORTEGA GARCÍA y René PITA, “Proliferación de armas de destrucción masiva”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014, pp. 197 y ss.

⁴⁹ En tal sentido, Javier JORDÁN ENAMORADO, “Servicios de inteligencia y lucha antiterrorista”, *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 709, 2005, pp. 227 y ss.

⁵⁰ <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy> (22/08/2018).

los Estados para prevenir y combatir el terrorismo (así como fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto); y garantizar siempre el respeto universal de los derechos humanos y del Estado de Derecho como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo⁵¹. Y al hilo de dicha Estrategia, y en especial del Informe del Secretario General que sobre “Capacidad del sistema de las Naciones Unidas de ayudar a los Estados Miembros en la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo” presentara el 3 de abril de 2017⁵², que la Asamblea General, en su Resolución de 15 de junio de 2017⁵³, haya decidido reforzar su capacidad para ayudar a los Estados creando la Oficina de las Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo, con funciones tales como: liderar la lucha contra el terrorismo en el seno de las Naciones Unidas; mejorar la asistencia a los Estados para la creación de capacidad contra el terrorismo; velar por que se dé la prioridad oportuna a la lucha contra el terrorismo y por la importante labor de prevención; y mantener una estrecha relación con los órganos del Consejo de Seguridad y los Estados.

A nivel de la Unión Europea ahora (ya, Caps. IV.A.5 y V.B), y a tenor de la cada vez mayor relevancia del terrorismo como factor de vertebración y conflicto interno de la Unión (y a la sombra del aumento de víctimas europeas y de su impacto social)⁵⁴, además del Coordinador de la

⁵¹ Sobre ellas, p.e., vid. Diego GARCÍA MONTAÑO, “Naciones Unidas y el terrorismo internacional en el Siglo XXI, con especial referencia a la República Argentina”, en AA.VV. *El Derecho Internacional Público como norma de conducta de los Estados (Libro homenaje a la Universidad Nacional de Córdoba en sus 400 años de existencia)*, Grafica Trejo Editorial, Córdoba (Argentina), 2013, pp. 415 y ss.

⁵² <https://undocs.org/es/A/71/858> (22/08/2018).

⁵³ <https://undocs.org/es/A/RES/71/291> (22/08/2018).

⁵⁴ De interés, Fernando REINARES, “Yihadismo en Europa: matar para dividirnos”, *Comentario Elcano*, 33/2017, 5 de julio de 2017, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas/es/comentario-reinares-yihadismo-europa-matar-dividirnos (16/08/2018). Por otra parte, sobre el número de víctimas europeas por terrorismo desde el año 2000 al 2016, vid. el informe elaborado por la Oficina de Maite PAGAZAURTUNDÚA (Parlamento Europeo), y en colaboración con el Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo, *Libro blanco y negro del terrorismo en*

lucha contra el terrorismo⁵⁵ y el Grupo de Trabajo Contraterrorista, están el Comité Contraterrorista y el Comité del artículo 36, especialmente, la EUROPOL, el EUROJUST, el Comité Político y de Seguridad, el SITCEN y el Grupo de Trabajo de los Jefes de Policía Europeos, con los que la Unión Europea viene actuando en relación al terrorismo, y en cuanto que elemento integrante de la política europea en materia de seguridad: así, desde el Tratado de Maastricht (con el segundo y tercer pilar), el Tratado de Ámsterdam, y el vigente Tratado de Lisboa (modificando el Tratado de la Unión Europea y aprobando el entero y nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)⁵⁶, hasta llegar a la “Estrategia de

Europa (Datos y situación de las víctimas. En defensa de la libertad y la seguridad frente al fanatismo del sXXI), Alianza de los Demócratas y Libertades por Europa, Bruselas, 2017.

⁵⁵ Precisamente, su creación, recuérdese, fue acordada por el Consejo Europeo de 25 de marzo de 2004 tras los atentados de Madrid (11-M).

⁵⁶ Y de manera concreta, tras los atentados del 11-S: Consejo Extraordinario de Justicia e Interior, de 20 de noviembre de 2001, adoptando un conjunto de medidas para combatir el terrorismo en los campos de la cooperación judicial, policial e inteligencia; Plan de Acción de la Unión Europea para la lucha contra el terrorismo, de 21 de noviembre de 2001; Regulación del Consejo 2580/2001, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas específicas restrictivas contra ciertas personas y entidades con vistas a combatir el terrorismo; Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, estableciendo Eurojust con vistas a reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia; Posición Común del Consejo, de 27 de mayo de 2002, concerniente a las medidas restrictivas contra Osama bin Laden, miembros de la organización Al Qaeda y los talibanes y otros individuos, grupos estructuras y entidades asociadas con ella; Decisión Marco del Consejo 2002/465/JAI, de 13 de junio de 2002, sobre equipos de investigación conjunta; **la referida Decisión Marco del Consejo 2002/584/JAI, de 13 de junio de 2002,** sobre Orden de Detención Europea y los procedimientos de entrega entre Estados miembros; Decisión del Consejo 2002/630/JAI, de 22 de julio de 2002, estableciendo el programa marco sobre cooperación judicial y policial en asuntos criminales (programa AGIS); Decisión del Consejo 2002/996/JAI, de 28 de noviembre de 2002, sobre el establecimiento de mecanismos para evaluar los sistemas legales y sus implicaciones a nivel nacional en la lucha contra el terrorismo; **Decisión del Consejo 2003/48/JAI, de 19 de diciembre de 2002, sobre la implementación de medidas específicas para la cooperación policial y judicial para combatir el terrorismo conforme el art. 4 de la Posición Común 2001/931/CFSP;** Programa Conjunto del Consejo y la Comisión 14627/2002, de 20 de diciembre de 2002, para mejorar la cooperación de la Unión Europea para prevenir y limitar las consecuencias de amenazas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares; Decisión del Consejo 10054/2003, de 24 de junio de 2003, relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen incluidas contra la lucha contra el terrorismo; Decisión Marco del Consejo 2003/577/JAI, de 22 de julio de 2003, sobre la ejecución de las órdenes europeas solicitando al congelación de pruebas y bienes terroristas; **y Documento “Una Europa Segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad”, de 12 de diciembre de 2003; y Decisión del Consejo 2003/902/EC, de 22 de diciembre de 2003, implementando el art. 2(3) de la Regulación (EC) 2580/2001 y revocando la Decisión 2003/646/EC.** Tras los atentados del 11-M, ahora: Consejo Extraordinario de Justicia e Interior, de 19 de marzo de 2004; Declaración del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2004, sobre el combate al terrorismo adoptando la declaración de solidaridad y designando a un coordinador de la Unión Europea contra el terrorismo; Decisión de la Comisión 2004/388/CE, de 15 de abril de 2004, relativa a un documento para la transferencia intracomunitaria de explosivos; Revisión del Plan de Acción de la Unión Europea contra el terrorismo convirtiendo los objetivos de la Declaración en misiones estratégicas

alcanzables, de 17 de junio de 2004; Reglamento del Consejo 2007/2004, de 26 de octubre de 2004, estableciendo una Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Externas de los Estados miembros de la Unión Europea; Programa de la Haya “Fortalecer la Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea”, adoptado por el Consejo Europeo el 4 de noviembre de 2004; Marco conceptual de la dimensión de la PESD para la lucha contra el terrorismo, de 18 de noviembre de 2004; Informe interno de la evaluación de los acuerdos antiterroristas nacionales, de 23 de noviembre de 2004; Conclusiones del Consejo sobre la prevención, preparación y respuesta a ataques terroristas, de 25 de noviembre de 2004; Regulación del Consejo 2252/2004/EC, de 13 de diciembre de 2004, sobre medidas estándar para las características y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje emitidos por los Estados miembros; Decisión del Consejo 2004/16089, de 14 de diciembre de 2004, sobre la lucha contra la financiación del terrorismo; Conclusiones del Consejo Europeo, de 16 de diciembre de 2004, llamando a la pronta implantación de las medidas de identificadas en el Programa de la Haya, principalmente en lo relativo al intercambio de información; y Actualización del Plan de Acción de la Unión Europea contra el terrorismo, de 18 de diciembre de 2004. Y ya tras los atentados de Londres de 2005: Consejo Extraordinario de Justicia e Interior, de 17 de julio de 2005; Comunicación final de la Comisión 2005/329, de 18 de julio de 2005, relativa a las medidas para garantizar una mayor seguridad en el control de los explosivos, detonadores y material para la fabricación de bombas; Decisión del Consejo 2005/671/JAI, de 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo; Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la transmisión de la información resultante de las actividades de los servicios de seguridad e inteligencia referente a los delitos de terrorismo, de 4 de octubre de 2005; Decisión del Consejo 2005/876/JAI, de 21 de noviembre de 2005, sobre el intercambio de información extraída de los archivos penales; Estrategia de la Unión Europea para combatir la radicalización y el reclutamiento de terroristas, de 24 de noviembre de 2005; Comunicación de la Comisión al Consejo “Evaluación de las Políticas de la Unión Europea en materia de Libertad, Seguridad y Justicia”, de 28 de junio de 2006; Decisión Marco sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, de 18 de diciembre de 2006; Programa “Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos y en materia de seguridad”, para el período 1007-2013, de 12 de febrero de 2007; Resolución del Parlamento Europeo sobre la lucha contra el terrorismo, de 12 de diciembre de 2007; la referida Decisión 2008/615/JAI, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza; Decisión 2008/633/JAI, de 23 de junio de 2008, sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados por las autoridades designadas de los Estados miembros y por Europol, con los fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves; Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo; Posición Común 2009/67/PESC del Consejo, de 26 de enero de 2009, por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC y se deroga la Posición Común 2008/586/PESC; Reglamento (CE) 501/2009 del Consejo, de 15 de junio de 2009, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se deroga la Decisión 2009/62/CE; Posición Común 2009/468/PESC del Consejo, de 15 de junio de 2009, por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC y se deroga la Posición Común 2009/67/PESC; Decisión del Consejo, de 21 de septiembre de 2009, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional de determinadas disposiciones del Acuerdo entre la Unión Europea, Islandia y Noruega para la aplicación de determinadas disposiciones de las Decisiones 2008/615/JAI y 2008/616/JAI del Consejo; Decisión 2010/16/PESC/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos, a efectos del Programa de seguimiento de la financiación del terrorismo; Reglamento de ejecución (UE) 1285/2009 del Consejo, de 22 de diciembre de 2009, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se deroga el Reglamento (CE) 501/2009; Decisión 2009/1004/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2009, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC; Reglamento de Ejecución (UE) 610/2010 del Consejo, de 12 de julio de 2010, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 1285/2009; Decisión 2010/386/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2010, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC; Decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010 (2010/482/UE), relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea e Islandia y Noruega sobre la aplicación de determinadas disposiciones de las Decisiones 2008/615/JAI y Decisión 2008/616/JAI del Consejo; Decisión del Consejo, de 13 de julio de 2010 (2010/412), relativa a la

celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo; Decisión 2011/70/PESC del Consejo, de 31 de enero de 2011, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC; Reglamento de Ejecución (UE) 83/2011 del Consejo, de 31 de enero de 2011, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 610/2010; Reglamento de Ejecución (UE) 687/2011 del Consejo, de 18 de julio de 2011, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se derogan los Reglamentos de Ejecución (UE) 610/2010 y 83/2011; Decisión 2011/430/PESC del Consejo, de 18 de julio de 2011, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC; Reglamento de Ejecución (UE) 1063/2011 del Consejo, de 21 de octubre de 2011, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001; Reglamento de Ejecución (UE) 1063/2011 del Consejo, de 21 de octubre de 2011, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001; Decisión 2011/872/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2011, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC y se deroga la Decisión 2011/430/PESC; Reglamento de Ejecución (UE) 1375/2011 del Consejo, de 22 de diciembre de 2011, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 687/2011; Reglamento de Ejecución (UE) 213/2012 del Consejo, de 13 de marzo de 2012, que modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 1375/2011; Decisión 2012/150/PESC del Consejo, de 13 de marzo de 2012, que modifica la Decisión 2011/872/PESC; Decisión 2012/333/PESC del Consejo, de 25 de junio de 2012, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC y se deroga la Decisión 2011/872/PESC; Reglamento de Ejecución (UE) 542/2012 del Consejo, de 25 de junio de 2012, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 1375/2011; Reglamento de Ejecución (UE) 1015/2012 del Consejo, de 6 de noviembre de 2012, que modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 542/2012; Decisión 2012/686/PESC del Consejo, de 6 de noviembre de 2012, que modifica la Decisión 2012/333/PESC; Decisión 2012/765/PESC del Consejo, de 10 de diciembre de 2012, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC y se deroga la Decisión 2012/333/PESC; Reglamento de Ejecución (UE) 1169/2012 del Consejo, de 10 de diciembre de 2012, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 542/2012; Reglamento de Ejecución (UE) 1250/2012 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2012, por el que se modifica el Reglamento (CE) 2580/2001; Reglamento de Ejecución (UE) 646/2013 de la Comisión, de 4 de julio de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) 2580/2001; Decisión 2013/395/PESC del Consejo, de 25 de julio de 2013, por la que se actualiza y modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC y se deroga la Decisión 2012/765/PESC; Reglamento de Ejecución (UE) 714/2013 del Consejo, de 25 de julio de 2013, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 1169/2012; Decisión 2014/72/PESC del Consejo, de 10 de febrero de 2014, por la que se actualiza y modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC y se deroga la Decisión 2013/395/PESC; Reglamento de Ejecución (UE) 125/2014 del Consejo, de 10 de febrero de 2014, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 714/2013; Decisión 2014/483/PESC del Consejo, de 22 de julio de 2014, por la que se actualiza y modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC y se deroga la Decisión 2014/72/PESC; Decisión 2014/483/PESC del Consejo, de 22 de julio de 2014, por la que se actualiza y modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC y se deroga la Decisión 2014/72/PESC; Decisión (PESC) 2015/521 del Consejo, de 26 de marzo de 2015, por la que se actualiza y modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición común 2001/931/PESC y se deroga la Decisión 2014/483/PESC; Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de febrero de 2015, sobre las medidas de lucha contra el terrorismo (2015/2530(RSP)); Reglamento de Ejecución (UE) 2015/513 del Consejo, de 26 de marzo de 2015, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 790/2014; Decisión (PESC) 2015/1334 del Consejo, de 31 de julio de 2015, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición común 2001/931/PESC y se deroga la Decisión (PESC) 2015/521; y Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento

Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión; Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1325 del Consejo, de 31 de julio de 2015, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/513; y Decisión (PESC) 2015/1334 del Consejo, de 31 de julio de 2015, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición común 2001/931/PESC y se deroga la Decisión (PESC) 2015/521. Y ya tras los atentados de noviembre de París de 2015; Decisión (PESC) 2015/2430 del Consejo, de 21 de diciembre de 2015, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición común 2001/931/PESC y se deroga la Decisión (PESC) 2015/1334; Decisión (PESC) 2016/628 del Consejo, de 21 de abril de 2016, por la que se actualiza y modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición común 2001/931/PESC y se modifica la Decisión (PESC) 2015/2430; Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1127 del Consejo, de 12 de julio de 2016, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2425; Decisión (PESC) 2016/628 del Consejo, de 21 de abril de 2016, por la que se actualiza y modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición común 2001/931/PESC y se modifica la Decisión (PESC) 2015/2430; Decisión (PESC) 2016/1136 del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC y se deroga la Decisión (PESC) 2015/2430; Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1127 del Consejo, de 12 de julio de 2016, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2425; Reglamento (UE) 2016/1710 del Consejo, de 27 de septiembre de 2016, por el que se modifica el Reglamento (CE) 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo; Decisión (PESC) 2016/1711 del Consejo, de 27 de septiembre de 2016, que modifica la Posición Común 2001/931/PESC; Decisión (PESC) 2016/2384 del Consejo, de 22 de diciembre de 2016, por la que se modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC y se modifica la Decisión (PESC) 2016/1136; Reglamento de Ejecución (UE) 2016/2373 del Consejo, de 22 de diciembre de 2016, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1127; Decisión (PESC) 2017/154 del Consejo, de 27 de enero de 2017, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición común 2001/931/PESC y por la que se deroga la Decisión (PESC) 2016/1136; Reglamento de Ejecución (UE) 2017/150 del Consejo, de 27 de enero de 2017, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1127; Decisión (PESC) 2017/972 del Consejo, de 8 de junio de 2017, por la que se actualiza y modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición común 2001/931/PESC y por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/154; la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros; las referidas Decisión de la Comisión 2017/C 252/04 por el que se crea el Grupo de expertos de alto nivel de la Comisión sobre radicalización y la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo; Reglamento de Ejecución (UE) 2017/965 del Consejo, de 8 de junio de 2017, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/150; Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1420 del Consejo, de 4 de agosto de 2017, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/150; Reglamento (UE) 2017/2061 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) 2580/2001; Decisión (PESC) 2017/2073 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, por la que se modifica la Posición Común 2001/931/PESC; Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2064 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1420; Decisión (PESC) 2017/2072 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, por la que se actualiza y modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC y se modifica la Decisión (PESC) 2017/1426; Decisión (PESC) 2017/1426 del Consejo, de 4 de agosto de 2017, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC y se deroga la Decisión (PESC) 2017/154; Decisión (PESC) 2018/475 del Consejo, de 21 de marzo de 2018, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC y por la que se deroga la

Seguridad Interior de la Unión Europea (Hacia un modelo europeo de seguridad)”, de 2010⁵⁷, como amenaza común, y la ulterior y más amplia “Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea (Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte)”, de 2016⁵⁸ (tras los últimos atentados acaecidos en Europa)⁵⁹; e inicialmente como manifestación de la acción reforzada de los Estados miembros de la Unión Europea, el referido Tratado de Prüm, y luego como Decisión 2008/615/JAI del Consejo, al extenderse el Tratado a todos los Estados miembros de la Unión, compartiéndose información personal

Decisión (PESC) 2017/1426; Reglamento de Ejecución (UE) 2018/468 del Consejo, de 21 de marzo de 2018, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) 2580/2001 y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1420; y Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018, sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y por la que se sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo. Al respecto de la normativa europea y el terrorismo (y su evolución), *vid.*, entre otros muchos: Miryam RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, “El terrorismo en la evolución del espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 36, 2010, pp. 531 y ss.; Carmela PÉREZ BERNARDEZ, “La difícil coordinación de la política antiterrorista de la Unión Europea”, en AA.VV. *Terrorismo y legalidad internacional*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 127 y ss.; Fernando RUIZ DOMÍNGUEZ, “La rapidez de la Unión Europea en la lucha antiterrorista”, *Bie3: Boletín IEEE*, núm. 2, 2016, pp. 342 y ss.; Javier ALBALADEJO, “Importantes avances legislativos en la política antiterrorista de la UE”, *Comentario Elcano*, núm. 15/2017, 11 de abril de 2017, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/comentario-albaladejo-avances-legislativos-politica-antiterrorista-ue (09/10/2018); o Andreea MARICA, “Medidas y cambios legislativos en la Unión Europea para intensificar la lucha contra el terrorismo global”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 10, 2018, pp. 13 y ss.

⁵⁷ En <http://www.consilium.europa.eu/media/30738/qc3010313esc.pdf> (15/04/2018). Sobre ésta, p.e., Félix ARTEAGA MARTÍN, “La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 75, 2010, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d04c27004233acf7987bfa8b6be8b54b/ARI75-2010_Arteaga_Estrategia_Seguridad_Interior_Union_Euorpea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d04c27004233acf7987bfa8b6be8b54b (15/04/2018).

⁵⁸ En https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf (15/04/2018). Y al respecto de ésta, tras los cambios que sobre la globalización se advierten estos últimos años, así como la crisis identitaria que vive Europa, *vid.* José Antonio SANAHUJA PERALES, “La estrategia global y de seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis”, *Documentos de trabajo = Working Papers (Instituto Complutense de Estudios Internacionales): Nueva época*, núm. 1, 2018, en <http://eprints.ucm.es/46157/1/WP01-18.pdf> (15 04/2018).

⁵⁹ De manera concreta, al respecto de la Estrategia y del terrorismo, Mariola URREA CORRES, “Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 184, 2017, pp. 265 y ss.

informatizada entre Estados a fin de evitar la comisión de atentados (en especial, art. 16 Decisión 2008/615/JAI)⁶⁰.

Asimismo de interés a nivel europeo son: de un lado, la mencionada Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave; y, de otro, la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo (y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo), y con la que se busca reforzar un marco jurídico común a todos los Estados miembros de la Unión a partir de una definición armonizada de los delitos de terrorismo que sirva como punto de referencia para el intercambio de información y la cooperación entre las autoridades nacionales competentes⁶¹. Y esta última, en especial, a la sombra de las singularidades del terrorismo fundamentalista y del creciente fenómeno de los llamados “combatientes extranjeros”⁶².

⁶⁰ Específicamente, José Carlos REMOTTI CARBONELL, “Las medidas contra el terrorismo en el marco del Tratado de Prüm”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007, pp. 181 y ss.

⁶¹ Sobre ésta, *vid.*, p.e.: Juan Jorge PIERNAS LÓPEZ, “La vuelta de la UE a reaccionar frente a atentados y la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 44, 2018, pp. 55 y ss.; y Jorge LOZANO MIRALLES, “Seguridad común e integración europea en la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea”, *federalismi.it*, núm. 1, 2019, en especial pp. 82 y ss.

⁶² Ya, Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 24 de septiembre de 2014, sobre amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas [en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2178\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2178(2014)) (13/04/2018)]. Y a nivel europeo, el Protocolo adicional del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 19 de mayo de 2015, a fin de facilitar la aplicación de la referida Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2178 (2014) sobre los combatientes terroristas extranjeros y, en particular, tipificar como delitos determinados actos definidos en la disposición operativa 6 de dicha Resolución; a su vez, en el seno de la Unión Europea (y como antesala de la mencionada Directiva), Decisión (UE) 2015/1914 del Consejo, de 18 de septiembre de 2015, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo adicional del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo (CETS nº 196) [en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2015%3A280%3ATOC> (14/04/2018)]. Al respecto de tal fenómeno

Además, y como dimensión internacional de la Unión Europea, se encuentra la Declaración de ésta y los Estados Unidos de Norteamérica en relación con la lucha contra el terrorismo, de 3 de junio de 2010⁶³, y la previsión en el seno de la OTAN de la División de Inteligencia en materia de defensa y en terrorismo⁶⁴.

A nivel interno ahora, y al tiempo, el 21 de febrero de 2019 vendría a aprobarse la referida ENT_2019 por el Consejo de Seguridad Nacional; la verdad es que sin ser realmente la primera estrategia específicamente referida a terrorismo, se hace ésta finalmente pública, rompiendo el secreto con el que tradicionalmente se había envuelto la lucha contra el terrorismo en España (a la par que se deroga la anterior Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización, de 2012, y se adapta a la vigente ESN_2017 y a la Estrategia contra el Terrorismo de la Unión Europea y la de Naciones Unidas)⁶⁵. A tales efectos, la ENT_2019 se incardina en el Sistema de Seguridad Nacional, y en el entendido de que el terrorismo y el extremismo violento son unas de las principales amenazas para el ordenamiento democrático (y en especial, para los valores y principios esenciales que rigen nuestra convivencia); parte de cómo el desarrollo tecnológico ha ampliado no sólo el acceso a recursos disponibles para los grupos terroristas, sino también su capacidad de financiación,

creciente, *vid.*: Eugenia LÓPEZ JACOISTE, “La Unión Europea ante los combatientes terroristas extranjeros”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 67, 2016, pp. 47 y ss.; e Inmaculada MARRERO ROCHA, “Los combatientes «terroristas» extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 54, 2016, pp. 555 y ss.

⁶³ Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de seguimiento de la financiación del terrorismo.

⁶⁴ A través de un nuevo Centro Regional en el Cuartel General de Nápoles.

⁶⁵ Para una aproximación a un resumen *autorizado* de la misma, *vid.* <https://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/wp-content/uploads/2016/11/SINTESIS-EICTIR-AUTORIZADA-EN-CASTELLANO.pdf> (28/04/2019); .

reclutamiento, adiestramiento y propaganda; advierte una permanente adaptación de la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento a la evolución de las amenazas, además de al respecto de respuestas anticipatorias, integrales, coordinadas y cooperativas (y a nivel nacional como internacional); se inspira en los principios de transparencia, comunicación pública e implicación de la Administración y la sociedad en su conjunto (además de integral, compromiso y responsabilidad compartida, unidad de acción, coherencia, eficiencia, anticipación, resiliencia, accesibilidad, suficiencia, sostenibilidad y adaptabilidad); fija como objetivo proteger la libertad, los derechos, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, a la par que reconoce el apoyo y la asistencia integral y permanente a las víctimas y promueve la libertad, la seguridad, la justicia y la convivencia entre los ciudadanos; para ello busca no sólo neutralizar las amenazas y reducir vulnerabilidades, sino hacer frente ante los propios procesos de radicalización; todo ello, mediante los pilares de la prevención, la protección, la persecución y la preparación de la respuesta (en especial, Cap. 4); centrando fundamentalmente toda la estrategia (diseñada) en torno al terrorismo internacional⁶⁶; y la previsión, dentro del Sistema de Seguridad Nacional, de un nuevo Comité Especializado en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y los extremismos violentos (dando apoyo al Consejo de Seguridad Nacional)⁶⁷.

Al hilo de lo anterior, y en cuanto a la dimensión orgánica de la inteligencia española y al respecto del terrorismo (ya, Cap. IV.A.2), recuérdese como en el seno del Ministerio del Interior y de la Secretaría de

⁶⁶ De manera que las referencias a ETA en la ENT_2019 se limitan al pasado y al triunfo del Estado ante ella; sin embargo, y a la vista de los atentados en Irlanda del Norte por miembros escindidos del IRA en 2019, es que quepa replantearnos potenciales escisiones también en ETA (como ATA, ahora).

⁶⁷ Y viniendo a reforzar “las relaciones de coordinación, colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias en la materia, así como entre los sectores públicos y privados, y facilitará la toma de decisiones del propio Consejo”.

Estado de Seguridad está el referido CITCO, el cual, con origen en el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA)⁶⁸ y en el Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado (CICO)⁶⁹, y como órgano de coordinación⁷⁰, se encarga hoy de “la recepción, integración y análisis de la información estratégica disponible en la lucha contra todo tipo de delincuencia organizada o grave, terrorismo y radicalismo violento”, junto al “diseño de estrategias específicas contra estas amenazas y su financiación, así como, en su caso, el establecimiento de criterios de actuación y coordinación operativa de los organismos actuantes en los supuestos de coincidencia o concurrencia en las investigaciones”⁷¹; por otra parte del CITCO también depende la Oficina Nacional de Información

⁶⁸ El CNCA fue creado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de mayo de 2004, encargándose desde entonces del tratamiento integrado de la información estratégica relativa al terrorismo, tanto en su proyección nacional como internacional. A tales efectos, captaba información y la evaluaba a partir de la suministrada por la Policía, la Guardia Civil y el CNI, así como por otros centros y servicios internacionales y grupos de trabajo multidisciplinarios en el ámbito de la lucha contra el terrorismo (en tal sentido, el CNCA tenía como misión esencial integrar, analizar y valorar toda la información de la que se disponía en materia de terrorismo, y de este modo: poder valorar las amenazas terroristas permanentemente actualizadas; mantener la iniciativa en la lucha antiterrorista; identificar los escenarios posibles de intervención; planificar respuestas; y elaborar una lista de infraestructuras críticas); además, coordinaba las distintas operaciones abiertas, a fin de evitar intromisiones y solapamientos reduciendo la eficacia de éstas.

⁶⁹ Del que se hablará en el siguiente epígrafe.

⁷⁰ Otra vez, art. 2.3.c Real Decreto 952/2018.

⁷¹ Y en particular (sigue diciendo el art. 2.3.c Real Decreto 952/2018), “sobre las siguientes funciones: 1.º Recibir, integrar y analizar informaciones y análisis operativos que sean relevantes o necesarios para elaborar la correspondiente inteligencia criminal estratégica y de prospectiva, tanto en su proyección nacional como internacional, integrando y canalizando a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado toda la información operativa que reciba o capte. / 2.º Dictar, determinar y establecer, en los supuestos de intervención conjunta o concurrente, los criterios de coordinación y de actuación de las Unidades operativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y la de éstos con otros órganos u organismos intervinientes, en función de sus competencias propias o de apoyo a la intervención. / 3.º Elaborar informes anuales, así como una evaluación periódica de la amenaza. / 4.º Elaborar, en coordinación con el Gabinete de Coordinación y Estudios, las informaciones estadísticas no clasificadas relacionadas con estas materias, en especial la estadística oficial sobre drogas. / 5.º Proponer, en el ámbito de sus competencias, las estrategias nacionales y actualizarlas de forma permanente, coordinando y verificando su desarrollo y ejecución. / 6.º Establecer, en el ámbito de sus competencias, las relaciones correspondientes con otros centros o Unidades similares de la Unión Europea, sus Estados miembros o terceros países”.

sobre Pasajeros (ONIP)⁷². En cuanto a la estructura del CITCO, ésta resulta secreta a la sombra de dos Acuerdos del Consejo de Ministros por los que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley 9/1968: uno, de 16 de febrero de 1996, por el que se otorgó, con carácter genérico, la clasificación de secreto a la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista; y el otro, de 6 de junio de 2014, por el que se declara secreta, asimismo con carácter genérico, los procedimientos, medios y técnicas operativas utilizados en la lucha contra la delincuencia organizada. Y con ambos acuerdos, entonces, que otros acuerdos que quepan adoptarse en materia de terrorismo (y delincuencia organizada) queden asimismo en una situación de *no pública*, como son precisamente los que permiten el acceso de las policías autonómicas al CITCO, por más que tal información pueda circular sin embargo por los medios de comunicación⁷³ o incluso en páginas oficiales (como ocurre con relación a la participación del CNI en el anterior CNCA, y así quepa presumirse al respecto del actual CITCO)⁷⁴. Con carácter instrumental está también el Sistema de Coordinación de Operaciones Antiterroristas (SICOA), consistente en un programa y base de datos con la que seguir de

⁷² Actuando “como Unidad de Información sobre pasajeros (PIU) nacional prevista en la normativa europea, y la Unidad de Policía Judicial para delitos de terrorismo (TEPOL). Asimismo desarrollará las funciones encomendadas al Subregistro Principal OTAN-UE para los órganos centrales del Ministerio del Interior” (art. 2.3.c, *in fine*, Real Decreto 952/2018). Además, *vid.* Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.

⁷³ Como así ocurrió ya antes de los atentados de Barcelona de 2017 y el acceso de los Mossos d'Esquadra a los datos y recursos del CITCO, como sí ocurría ya con la Ertzaintza; p.e. *vid.* “Luz verde para la entrada de los Mossos en el centro de coordinación antiterrorista”, *La Vanguardia*, 10 de julio de 2017, enXXXX <http://www.lavanguardia.com/politica/20170710/424041533741/luz-verde-entrada-mossos-centro-coordinacion-antiterrorista.html> (15/04/2018).

⁷⁴ En https://www.cni.es/es/preguntasfrecuentes/pregunta_004.html?pageIndex=4&faq=si&size=15 (15/04/2018).

manera permanente las investigaciones de la Policía Nacional, la Guardia Civil y el CNI, y alimentado con la actividad desarrollada por los tres⁷⁵.

Con todo, la Policía Nacional y la Guardia Civil mantienen servicios propios de información sobre terrorismo, como son la Comisaría General de Información⁷⁶ y la Jefatura de Información⁷⁷, además del Comité Ejecutivo de Coordinación⁷⁸, con específicas funciones en “creación de unidades especiales conjuntas sobre criminalidad organizada, inteligencia e investigación, terrorismo”⁷⁹, así como en coordinación orgánica y operativa de ambos cuerpos en el desarrollo de sus funciones sobre información e investigación⁸⁰; y en tal sentido, precisamente, la aprobación del “Plan de Prevención y Protección Antiterrorista” (31 de marzo de 2005, y revisado en 28 junio de 2009 y el 27 de mayo de 2015), en cuanto que especialmente orientado a evitar la comisión de atentados en lugares de alta

⁷⁵ Dicho sistema informático se alimenta de los datos sobre las diferentes operaciones que pongan en marcha la Policía Nacional, la Guardia Civil y el CNI, encargándose éste de clasificar la información y de comunicar a los otros centros las actuaciones que se realizan a fin de evitar duplicidades y aumentar la eficiencia. Al respecto del SICOA, *vid.* Fernando REINARES, “¿Estamos más seguros frente a al-Qaeda? Reformas en la seguridad interior española y prevención del terrorismo global, 2004-2008”, *Documento de Trabajo. Real Instituto Elcano*, núm. 40, 2008, p. 9, en <http://realinstitutoelcano.org> (9/1/2012).

⁷⁶ Con “la captación, recepción, tratamiento y desarrollo de la información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones de la Dirección General, así como su explotación o aprovechamiento operativo, especialmente en materia antiterrorista, tanto en el ámbito nacional como en el internacional” (art. 3.3.a Real Decreto 952/2018).

⁷⁷ “[A] la que corresponde organizar, dirigir y gestionar la obtención, recepción, tratamiento, análisis y difusión de la información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones propias de la Guardia Civil, y la utilización operativa de la información, especialmente en materia antiterrorista, en el ámbito nacional e internacional” (art. 4.6 Real Decreto 952/2018).

⁷⁸ Viniendo a sustituir al anterior Comité Ejecutivo para el Mando Unificado, creado por la Orden INT/1251/2004, de 7 de mayo. Además, disp. transit. tercera Real Decreto 952/2018: “Hasta tanto se modifique la Orden INT/1251/2004, de 7 de mayo, por la que se regula el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado, las referencias a este órgano se entenderán hechas al Comité Ejecutivo de Coordinación, al que se refiere el apartado 4 del artículo 2”.

⁷⁹ Apartado quinto, 1º Orden INT/1251/2004.

⁸⁰ Apartado tercero Orden INT/1251/2004.

concentración de personas, así como en objetivos estratégicos imprescindibles para el normal funcionamiento de la actividad ciudadana⁸¹.

En cuanto a las referidas policías autonómicas (Cap. IV.A.3), en la Ertzaintza se encuentra la genérica Oficina Central de Inteligencia, directamente dependiente de la Jefatura de aquélla⁸², en los Mossos D'Esquadra la Comisaría General de Información⁸³, y en la Policía Foral Navarra, e integrada en el Área de Investigación Criminal, está la División de Información⁸⁴.

También (Cap. IV.A.4)⁸⁵, y a la luz de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (disp. final primera) está la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo (creada ya por la Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, art. 9)⁸⁶, y adscrita al Ministerio del Interior, la cual, aparte de poder ordenar el bloqueo de cuentas vinculadas con actividad terrorista, recibe directamente información, que después evalúa, de particulares, entidades

⁸¹ Al respecto, el Consejo de Ministros aprobó en 2007 (Acuerdo de 2 de noviembre) el marco estructural relativo a la dirección y coordinación de las actuaciones precisas para proteger las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo (en base a la Comunicación de la Comisión Europea de 20 de octubre de 2004 sobre protección de las infraestructuras críticas). A tales efectos, se creó también el Centro Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas, dentro de la Secretaría de Estado de Seguridad; sus funciones se encuentran reguladas por la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas y por el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas.

⁸² Arts. II.2 y V Orden de 20 de noviembre de 2013, de la Consejera de Seguridad, por la que se aprueba la estructura de la Ertzaintza.

⁸³ Art. 48.1 Decreto 415/2011, de 13 de diciembre, de estructura de la función policial de la Dirección General de la Policía.

⁸⁴ Art. 23.2.c Decreto Foral 72/2016, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Policía Foral de Navarra.

⁸⁵ Y más adelante, Cap. VIII.B.

⁸⁶ Y Real Decreto 413/2015, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo.

bancarias y centros y organismos públicos⁸⁷. Y en el seno ahora del Ministerio de Economía y Empresa se encuentra la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa⁸⁸, y en su seno la Dirección General de Tesoro y Política Financiera⁸⁹; y dentro de dicha Dirección está, también, la Subdirección General de Inspección y Control de Movimientos de Capitales⁹⁰. Asimismo de dicha Secretaría de Estado depende la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, rigiéndose por su propia normativa⁹¹; al respecto, a su vez, están el Comité de Inteligencia Financiera y el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. En cuanto al primero, el Comité impulsa “la actividad de análisis e inteligencia financieros del Servicio Ejecutivo de la Comisión” y es el “responsable del análisis de riesgo nacional en materia de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo”⁹²; y con relación al Servicio Ejecutivo de la

⁸⁷ Las Administraciones tributarias, las entidades gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y los demás órganos y organismos con competencias supervisoras en materia financiera. Nuevamente art. 9 Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, que pasa a denominarse de bloqueo de la financiación del terrorismo, conforme disp. final 1ª Ley 10/2010, de 28 de abril (otra vez).

⁸⁸ Art. 1.3.A Real Decreto 1046/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Empresa.

⁸⁹ Art. 4.1.i Real Decreto 1046/2018. Y con competencias en “prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, y, en particular, el ejercicio de las funciones de Secretaría de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, así como la coordinación de la representación del Reino de España en los foros internacionales de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo”.

⁹⁰ Art. 4.2.c Real Decreto 1046/2018.

⁹¹ Art. 2.5 Real Decreto 1046/2018.

⁹² Art. 65.1 Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010. Aquél, a su vez, se compone de numerosos miembros representantes de diversas instituciones y órganos, algunos con funciones en inteligencia (art. 65.2 Real Decreto 304/2014), a la par que a las reuniones del Comité puedan asistir otros expertos (art. 65.4 Real Decreto 304/2014).

Comisión, con específicas “funciones de análisis e inteligencia financieros”⁹³, y de “análisis estratégico”⁹⁴.

Por último, y en el ámbito de la defensa (Cap. IV.A.1), no podemos olvidar el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, el cual, aun integrado dentro del Sistema de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y en el Estado Mayor de la Defensa⁹⁵, asumiría, en inteligencia, la genérica función de la defensa en “apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo”⁹⁶.

VII.B.- Crimen organizado e inteligencia

Con relación al crimen organizado o delincuencia (criminalidad) organizada, siendo hoy un factor determinante de la política de seguridad, éste se ha visto desplazado durante años por el terrorismo en la agenda pública española: en especial a la sombra del terrorismo de ETA y del GRAPO primero, y del fundamentalista islamista después; sin embargo es que el crimen organizado, tanto por incidencia propia como por su creciente conexión con el terrorismo al tiempo, no sólo haya ido ganando presencia en los debates sobre seguridad en España (ya en EES_2011, y

⁹³ Art. 67.4 Real Decreto 304/2014. También: “El Servicio Ejecutivo de la Comisión remitirá, utilizando canales protegidos, seguros y exclusivos el correspondiente informe de inteligencia financiera a los órganos de investigación competentes cuando aprecie la existencia de indicios o certeza de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo [...]”.

⁹⁴ Art. 67.5 Real Decreto 304/2014. Para ello contará con la colaboración de miembros del Banco de España y de unidades policiales; arts. 67.7, in fine, y 68 Real Decreto 304/2014.

⁹⁵ Art. 9.3.b Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

⁹⁶ Art. 16.c Ley Orgánica 5/2005.

especialmente ESN_2013)⁹⁷ y a nivel internacional⁹⁸, sino que se haya extendido los avances alcanzados en terrorismo a la delincuencia organizada⁹⁹. Ahora bien, con todo, son varias las diferencias que se plantean entre uno y otro ámbito en relación con la actividad de inteligencia a desarrollarse al respecto:

La primera de ellas estriba en cómo la prevención, básica para evitar actos terroristas capaces de producir gravísimos daños, resulta más imprecisa (menos clara) en cuanto a la criminalidad organizada, dado que en este caso la actuación de los poderes públicos se orienta esencialmente a su eficaz represión y desarticulación. Pero ello no significa (ni puede significar) que, en atención a los graves perjuicios que para los intereses y bienes generales y nacionales supone tal criminalidad, quepa acciones preventivas y de inteligencia criminal y estratégica a fin de evitar dichos perjuicios, según el caso. No en vano, los daños que el crimen organizado genera (de manera abstracta) en el entero entramado y sistema político, jurídico, económico y social¹⁰⁰ justifican políticas de prevención a fin de evitar o reducir, en lo posible, dichos perjuicios (además de perseguir adecuadamente tal actividad)¹⁰¹; y ello, claro, al margen de potenciales

⁹⁷ Raquel BARRAS TEJUDO: “España y el crimen organizado: ¿Asignatura pendiente de la Estrategia Española de Seguridad?”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad... cit.*, pp. 1005 y ss.; y “El crimen organizado transnacional: mecanismos de lucha previstos en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, pp. 279 y ss., en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.46432 (26/07/2018).

⁹⁸ P.e., Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL, “Estrategias de seguridad, criminalidad organizada e inteligencia criminal (Una apuesta de futuro)”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011, pp. 205 y ss.

⁹⁹ *Vid.* el referido acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de junio de 2014, por el que se declara secreto los procedimientos, medios y técnicas operativas utilizados en la lucha contra la delincuencia organizada, y de manera análoga a como se había llevado a cabo al respecto del terrorismo (Acuerdo de 16 de febrero de 1996).

¹⁰⁰ *Cfr.* ESN_2017, pp. 62-63.

¹⁰¹ Así, la propia ENCODG_2019 (y sin perjuicio de detenernos luego en ella con mayor detalle).

acciones de la criminalidad organizada que puedan afectar a infraestructuras críticas (como puede ser Internet)¹⁰², o concretas actividades en colaboración con grupos terroristas (como sucede en relación con el tráfico de armas o de tecnología dirigida a la comisión de atentados)¹⁰³, y que obviamente exigen entonces, a todas luces, de una oportuna y adecuada labor de inteligencia preventiva y estratégica (y no meramente operativa y táctica). Es más, el actual desarrollo del crimen organizado a nivel transnacional, a la ola de la globalización¹⁰⁴, exige no sólo de una intensa comunicación entre los diversos servicios estatales de inteligencia (mediante una intensa cooperación y asistencia), sino, e incluso, la planificación de estrategias internacionales con las que atender preventivamente dicha amenaza¹⁰⁵, además de una armonización del entendimiento de tan compleja y diversa amenaza, como de sus respuestas públicas (en tal sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 15 de noviembre de 2000)¹⁰⁶.

¹⁰² Imaginemos así ataques múltiples e indiscriminados a entidades públicas y privadas que tengan por mero fin el secuestro de sus respectivos sistemas informáticos (a cambio de un rescate económico), como ocurriera precisamente en mayo de 2017.

¹⁰³ O incluso, la propia consideración de determinados grupos criminales como agrupaciones terroristas, como así acontece con las maras en Honduras y El Salvador. Al respecto *vid.*, p.e., Marlon HERNÁNDEZ-ANZORA, “Maras Salvadoreñas 2005-2016”, *Friedrich-Ebert-Stiftung*, núm. 12, 2016, pp. 21 y ss., en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13614.pdf> (20/08/2018).

¹⁰⁴ P.e., *vid.* Constanza SÁNCHEZ AVILÉS, “El tráfico ilícito de drogas como una nueva amenaza a la seguridad internacional. Vinculando la teoría y las políticas”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 289 y ss.

¹⁰⁵ En tal sentido, *vid.* Rubén HERRERO DE CASTRO y Raquel BARRAS TEJUDO, “Globalización y crimen organizado. Mecanismos de lucha contra el crimen transnacional: La Inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 6, 2009, pp. 99 y ss.

¹⁰⁶ Resolución 55/25 de la Asamblea General; <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html> (18/08/2018). Sobre ésta, *vid.* Miriam Elsa CONTRERAS LÓPEZ, “Análisis de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional”, *Letras Jurídicas (Revista de los Investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas U.V.)*, núm. 13, 2006, pp. 143 y ss.; y de manera específica, acerca de una unificación del concepto de crimen organizado trasnacional, Laura ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, “El concepto de criminalidad organizada transnacional: problemas y propuestas”, *Revista Nuevo Foro Penal*, vol. 12, núm. 86, 2016, pp. 62 y ss.

La segunda diferencia concierne al grado directo de amenaza que conlleva el terrorismo, ya que expresamente dirigido a perturbar el orden establecido, por definición propia (además del sentimiento de seguridad colectivo), lo que no se da, siempre, en la criminalidad organizada, pues ésta, en bastantes casos, lo que busca es operar, normalmente recurriendo a la violencia (o apoyándose en ella), en una situación de ventaja dentro de tal orden, sin perjuicio de que pueda pervertirlo y desvirtuarlo (y de ahí su conexión con la corrupción pública, y tanto política como económica)¹⁰⁷; por esto, mientras que la intervención de la defensa con relación al terrorismo claramente se integra en un concepto amplio de seguridad institucional (e incluso de defensa, según se ha visto), viniendo a justificar cada vez más la implicación de las Fuerzas Armadas ante aquél, la criminalidad organizada queda todavía en un plano más tradicional de seguridad pública y policial¹⁰⁸, y así en manos casi exclusivas de las fuerzas y cuerpos de seguridad¹⁰⁹ y con particular protagonismo del CITCO¹¹⁰.

¹⁰⁷ No obstante, cabe manifestaciones de la criminalidad organizada que bien pueden presentarse como auténticas y directas amenazas violentas, sobre todo en relación a grupos mafiosos que entran en enfrentamiento directo con el Estado, e incluso en situación de conflicto armado (como sucede, en mayor o menor medida, en México o Colombia), o llegando a actuaciones propiamente terroristas (la mafia en Italia o los grupos narcotraficantes en México, nuevamente); o, si bien de manera menos dramática, con determinados movimientos especulativos bursátiles que en pocos minutos pueden alterar tendenciosamente el valor de las bolsas y el sistema económico de Estados (de *terrorismo bursátil o financiero*, incluso, cabría llegarse a hablar). Desde esta perspectiva, *vid.* Raúl BENÍTEZ MANAUT, “Seguridad nacional y gobernabilidad en México: criminalidad y fronteras”, *Criminología y Sociedad*, núm. 1, 2008, pp. 165 y ss. Asimismo, y al respecto del grado y naturaleza de las relaciones existentes entre los grupos criminales y el sistema político y económico, que quepa hablarse de “criminalidad organizada parasitaria”, “criminalidad organizada predatoria” y “criminalidad organizada simbiótica”; *cfr.* las respectivas voces en AA.VV. *Diccionario Lid. Inteligencia y Seguridad*, Ministerio de la Presidencia. Lid Editorial, Madrid, 2013, p. 96.

¹⁰⁸ De esta forma, la reciente ENCODG_2019 no sólo amplía su objeto a la delincuencia grave, sino que pone especial énfasis en la incriminación judicial: “El objetivo principal de esta Estrategia pretende minimizar las consecuencias negativas asociadas a ellos, poner a disposición judicial a los criminales, desarticular los grupos existentes y prevenir la implantación de otros nuevos”.

¹⁰⁹ Y con bastante menor intervención de las Fuerzas Armadas, claro. No obstante, nuevamente, ello no impide que en determinados supuestos (como los comentados en la anterior nota) la defensa alcance un papel relevante, sobre todo cuando los cuerpos ordinarios de seguridad se han mostrado insuficientes y/o ineficaces al respecto (en tal sentido, José Julio FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y Daniel SANSÓ-

Y la tercera, finalmente, estriba en la manera más solapada del riesgo que presentan las organizaciones criminales, frente a la más impactante del terrorismo, en particular para la ciudadanía¹¹¹. Y ello por la respuesta social que generan los atentados, de inmediato rechazo (piénsese en el 11-S, o en el 11-M y en el 17-A ya en España), como por la forma más diluida de la acción de dichos grupos criminales a nivel social, cultural, económico, político e incluso jurídico, de manera que, salvo concretas manifestaciones extremadamente violentas de éstos directamente ejecutadas contra personas (asesinatos, agresiones o secuestros, e incluso verdaderos actos terroristas en su sentido más estricto), cabe que las organizaciones criminales se integren socialmente pervirtiendo fatalmente el entero sistema¹¹², y en

RUBERT PASCUAL, “El recurso constitucional a las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la seguridad interior: el caso de Iberoamérica”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 128, 2010, pp. 737 y ss.); otra cosa es que en Estados institucionalmente débiles (como el anteriormente referido) tal implicación de las Fuerzas Armadas suponga un contrario riesgo al respecto (como señala José J. BORJÓN NIETO, “Lucha contra el crimen organizado: fracaso de la militarización”, *Letras Jurídicas*, vol. 11, núm. 21, 2010, pp. 15 y ss.).

¹¹⁰ Nuevamente la referida ENCODG_2019, al venir a potenciarlo en diversas parte de la misma, pero especialmente al respecto de: el aumento de la capacidades tecnológicas del CITCO; el refuerzo, la promoción e el impulso de mecanismos normativos; la potenciación prioritaria de las funciones de inteligencia estratégica del CITCO; fortalecer e incrementar su colaboración a nivel internacional; la promoción de una integración real de la inteligencia asociada a los distintos ámbitos del crimen organizado y la delincuencia grave; y la “[i]ncorporación plena de todos los operadores públicos de seguridad en las funciones relacionadas con el intercambio de información y coordinación de investigaciones en la lucha contra estos fenómenos”.

¹¹¹ Otra vez ENCODG_2019: “[...] si bien la delincuencia organizada es la que provoca los efectos más dañinos en las estructuras del Estado, la percepción cotidiana del ciudadano ante actividades criminales consideradas como de menor entidad, pero frecuentes, debe ser también tenida en cuenta para el diseño de una respuesta más eficiente”.

¹¹² Piénsese, p.e., en cómo determinadas organizaciones criminales acaban socialmente integradas en determinados territorios; o en cómo, incluso, concretos jefes de grupos criminales resultan con cierto reconocimiento social y político allí donde viven; o en cómo específicas manifestaciones de criminalidad organizada no reciben, con todo, el reproche social que sí alcanzan los atentados terroristas, como es el caso de la criminalidad económica y el blanqueo de capitales, el contrabando, el tráfico de estupefacientes, el juego o la explotación sexual, o, y especialmente, la mera (pero no por ello menos grave para los intereses generales) corrupción política organizada. *Cfr.* Jesús PALOMO MARTÍNEZ, “Crimen organizado”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, en especial p. 92; también, y al tiempo, acerca de la corrupción como una de las manifestaciones propias de la criminalidad organizada en España, la reciente ENCODG_2019. Además, no se olvide, como en no pocos casos la criminalidad organizada crece en sociedades estructuralmente débiles, o en crisis, como efectivamente ha venido a suceder en España estos últimos años; así, Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL y Andrea GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, “Crimen organizado”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas... cit.*, pp. 143-145

especial, e incluso, al respecto del mismo sistema democrático en cuanto que altere el normal desenvolvimiento y desarrollo de las Democracias pluralistas (en sus diversos ámbitos territoriales)¹¹³; de “criminalmente cautivos”, entonces, es que llegue a hablar¹¹⁴. De ahí, precisamente, la verdadera capacidad de la criminalidad organizada para perturbar y dañar de forma sigilosa, pero constante, el orden social, política y jurídicamente establecido, y por tanto su auténtica importancia en el diseño de una integral política de seguridad (tal como se acaba de apuntar más arriba) que implique a la entera comunidad de inteligencia a nivel nacional e internacional; ahora bien, y atendiendo a las dos primeras diferencias apuntadas, con un mayor rol represivo que preventivo (normalmente), y atenuándose normalmente el papel de la inteligencia de defensa, en pos de la policial (y judicial)¹¹⁵.

Esta percepción sobre la criminalidad organizada cabe advertirse en la Unión Europea¹¹⁶, donde su inicial integración económica pronto encontró como obstáculo el evitar facilitar que las organizaciones criminales salieran de sus tradicionales fronteras, y extendieran así su

¹¹³ Desde esta perspectiva, otra vez, Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL, pero ahora “¿Representa la criminalidad organizada una amenaza para la democracia?: Aproximación a la génesis antidemocrática del fenómeno delictivo organizado”, en AA.VV. *La modernización de la política y la innovación participativa*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014, pp. 221 y ss.

¹¹⁴ Nuevamente Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL, mas “Nuevas tendencias de organización criminal y movilidad geográfica. aproximación geopolítica en clave de inteligencia criminal”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 41, 2016, pp.193-194.

¹¹⁵ Si bien siempre cabe un rol preventivo de carácter general en relación con la obtención y tratamiento de información sobre grupos criminales cuya acción se considera de la máxima relevancia política; piénsese, p.e., en el tráfico de armas o en la delincuencia económica (como blanqueo de capitales, defraudación fiscal o falsificación de moneda); un rol, por otra parte, mejor llamado a ser protagonizado por la inteligencia estratégica, dada su mayor flexibilidad y opacidad. Para finalizar, acerca del papel e importancia de la inteligencia en materia de criminalidad organizada, *vid.*, entre otros (y otra vez), Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL, “El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 12, 2006, pp. 203 y ss.

¹¹⁶ Desde esta perspectiva, Óscar JAIME-JIMÉNEZ y Lorenzo CASTRO MORAL, “La criminalidad organizada en la Unión Europea Estado de la cuestión y respuestas institucionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 91, 2010, pp. 173 y ss. (en especial en sus primeras páginas).

actuación delictiva en otros Estados (pensemos en la Mafia). A tales efectos, y conforme la integración europea se ha ido profundizando, se ha venido diseñando una específica política europea en materia de grave criminalidad organizada e interfronteriza¹¹⁷, sin perjuicio, al tiempo, de su conexión a la de terrorismo señalada en el apartado anterior (en especial, tras los atentados del 11-M y de Londres de 2005)¹¹⁸, al punto de

¹¹⁷ P.e., *vid.* Ignacio ALLI TURRILLAS, *Prevención de la delincuencia grave y organizada en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2016.

¹¹⁸ Al respecto cabe destacar, entre otras iniciativas: Acción común 98/245/JAI, de 19 de marzo de 1998, adoptada por el Consejo por la que se establece un programa de intercambios, formación y cooperación para responsables de la lucha contra la delincuencia organizada (programa FALCONE); Decisión 2003/170/JAI del Consejo, de 27 de febrero de 2003, relativa al uso conjunto de los funcionarios de enlace destinados en el extranjero por parte de los servicios policiales de los Estados miembros; la ya referida Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, “Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia”; ~~Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada”~~; Decisión 2007/125/JAI del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Prevención y lucha contra la delincuencia, integrado en el programa general Seguridad y defensa de las libertades; Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada; Decisión 2009/902/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se crea una Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD) y se deroga la Decisión 2001/427/JAI; Directiva 2013/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de agosto de 2013, relativa a los ataques contra los sistemas de información y por la que se sustituye la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo; Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur); Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de octubre de 2013, sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de llevarse a cabo (2013/2107(INI)); Decisión del Consejo, de 11 de febrero de 2014, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea; Reglamento (UE) n.º 513/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis y por el que se deroga la Decisión 2007/125/JAI del Consejo; ~~Reglamento (UE) n.º 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis~~; Reglamento (UE) n.º 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea; Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión ~~(Texto pertinente a efectos del EEE)~~; Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones

identificarse conjuntamente como amenazas relevantes para la seguridad europea (así, tanto la “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”, como la ulterior “Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea”); y al servicio de tales políticas (Cap. IV.A.5, nuevamente), los referidos EUROPOL, EUROJUST, Comité Político y de Seguridad, SITCEN y Grupo de Trabajo de los Jefes de Policía Europeos. Además, está la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (Decisión 2009/902/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se crea una Red Europea de Prevención de la Delincuencia), con competencias en cooperación e intercambio de información¹¹⁹, y también, nuevamente: el citado Tratado de Prüm (y la Decisión 2008/615/JAI del Consejo), previendo con carácter general acciones conjuntas entre Estados, así como el intercambio de información¹²⁰; y la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave. Con todo se advierte (y a diferencia de lo que sucede con terrorismo, y tal vez por la mayor relevancia social que éste ha alcanzado al interno de la ciudadanía de los

2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo; y Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal. Al respecto, p.e., Ignacio ALLI TURRILLAS: “Aspectos operativos del ciclo de actuación de la Unión Europea contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional”, en AA.VV. *Globalización y cambios en la actual agenda de seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017, pp. 59 y ss.; y “La delincuencia grave y organizada como problema de seguridad y estabilidad para los Estados de Europa: el caso de la Unión Europea”, en AA.VV. *El nuevo entorno de seguridad de Europa*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017, pp. 159 y ss. También, Lucas J. RUÍZ DÍAZ, *La acción exterior de la Unión Europea contra el crimen organizado transnacional (Aspectos internos y dinámicas externas del discurso securitario)*, Tecnos, Madrid, 2017.

¹¹⁹ En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32009D0902> y <http://eucpn.org/> (17/04/2018).

¹²⁰ Con carácter general, *vid.* Joan Lluís PÉREZ FRANCESCH, “Cooperación policial y judicial en la Convención de Prüm”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007, pp. 119 y ss.

Estados miembros de la Unión) una mayor desconfianza entre los Estados europeos al respecto de la lucha contra el crimen organizado de unos y otros, de manera que, más allá de la propia política europea sobre ello, resulta esencial superar el recelo entre Estados y aumentar la armonización de estándares de seguridad por la propia Unión a este fin¹²¹.

Ya en España, y sin perjuicio de la potencialidad del CNI sobre cualquier materia que afecte a la seguridad pública en tanto que quepa incidir gravemente en los intereses generales (según su definición por el Gobierno)¹²², y de conformidad a la EES_2011, la ESN_2013 y las vigentes ESN_2017 (otra vez)¹²³ y ENCODG_2019, es que la labor de inteligencia sobre delincuencia organizada se desarrolle fundamentalmente en el ámbito del Ministerio del Interior (Cap. IV.A.2) y de los servicios de información de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil): en particular, el referido y potenciado CITCO¹²⁴, con su origen en el CNCA y en el CICO (precisamente)¹²⁵; y de

¹²¹ Cfr. Claudia JIMÉNEZ, “La lucha de la UE contra el actual crimen organizado: un reto esencial... pero difícil”, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 111, 2015, pp. 35 y ss.

¹²² P.e., en relación al tráfico de armas y de sustancias especialmente peligrosas (radioactivas, biológicas, etc.). Y es que, entendemos, no tiene la misma trascendencia para la seguridad pública y los intereses generales cualquier actividad criminal organizada; es así una valoración política, tanto de los objetivos como de los recursos a poner en su disposición, y por ello en manos del Gobierno.

¹²³ Cfr.: EES_2011, p. 11 y Cap. 4; ESN_2013, p. 3 y Cap. 3; y ESN_2017, p. 12 y Cap. 4. En concreto, sobre el alcance de la amenaza del crimen organizado (en especial, en el ámbito del tráfico de droga) en España, *vid.* Beatriz LARRIBA HINOJAR y Caty VIDALES RODRÍGUEZ, “Tráfico de drogas y crimen organizado: jaque a la Seguridad Nacional”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 17, 2015, pp. 13 y ss.

¹²⁴ Y especialmente, insistimos, a tenor del impulso que del mismo se aprecia en la recién referida ENCODG_2019.

¹²⁵ El CICO fue creado, a imagen del asimismo comentado CNCA (si bien se formó sobre la base del Gabinete de Análisis y Prospectiva sobre tráfico de drogas, blanqueo de capitales y delitos conexos, al que vino finalmente a sustituir), por el Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre (desarrollando la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior), atribuyéndosele, entre otras, funciones en: elaboración de la inteligencia estratégica en la lucha contra todo tipo de delincuencia organizada, así como, en su caso, el establecimiento de criterios de coordinación operativa de los servicios actuantes en los supuestos de coincidencia o concurrencia en las investigaciones; recibir, integrar y analizar cuantas informaciones y análisis operativos relacionados con la delincuencia organizada sean relevantes o necesarios para la elaboración de la inteligencia estratégica y de prospectiva en relación con el crimen organizado; determinar, en los supuestos de intervención conjunta o concurrente, los criterios de

manera genérica, la Comisaría General de Información¹²⁶ y la Jefatura de Información¹²⁷, además del Comité Ejecutivo de Coordinación¹²⁸. Y en cuanto a las autonómicas (Cap. IV.A.3), las referidas Oficina Central de Inteligencia de la Ertzaintza, la Comisaría General de Información de los Mossos D'Esquadra, y la División de Información de la Policía Foral Navarra.

De otra parte, y al margen de los tradicionales organismos públicos en materia de seguridad, se encuentran otros con funciones de inteligencia económica y crimen organizado, como son (Cap. IV.A.4): dentro del Ministerio de Hacienda, el Servicio de Vigilancia Aduanera, a su vez encuadrado en la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera de la Agencia Tributaria¹²⁹, y con específicas funciones de dirección y coordinación de las actividades de inteligencia dirigidas al descubrimiento del

coordinación y de actuación de las Unidades operativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y la de éstos con otros Servicios intervinientes, en función de sus competencias propias o de apoyo a la intervención; elaborar un informe anual sobre la situación de la criminalidad organizada en España, como una Evaluación Periódica de Amenaza. Por otra parte, recuérdese que del CITCO también depende la ONIP.

¹²⁶ Art. 3.3.a Real Decreto 952/2018.

¹²⁷ Art. 4.6.c Real Decreto 952/2018. Viniendo a asumir (entendemos) las funciones de las anteriores Unidades Centrales de Inteligencia Criminal y Operativa (respectivamente, arts. 3.4.b y 4.6.b Real Decreto 770/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior), responsables de la captación, recepción, análisis, tratamiento y desarrollo de las informaciones relativas a la criminalidad y delincuencia organizada. Por otra parte, y como equipos especializados, están: dentro del Cuerpo Nacional de Policía, los Grupos de Respuesta Especial para el Crimen Organizado (GRECOs); y en el ámbito de la Guardia Civil, los Equipos contra el Crimen Organizado (ECOs).

¹²⁸ Disp. transit. tercera Real Decreto 952/2018: “Hasta tanto se modifique la Orden INT/1251/2004, de 7 de mayo, por la que se regula el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado, las referencias a este órgano se entenderán hechas al Comité Ejecutivo de Coordinación, al que se refiere el apartado 4 del artículo 2”.

¹²⁹ Art. 2.4 Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. También art. 5º Orden de 2 de junio de 1994 por la que se desarrolla la estructura de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

contrabando¹³⁰; y en el seno ahora del Ministerio de Economía y Empresa, en su Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa (asimismo Cap. VII.A), la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias¹³¹.

Por último, en cuanto a las varias veces referida ENCODG_2019¹³², y una vez caracterizada la criminalidad organizada (en cuanto que desarrollada “por una pluralidad de individuos que se conciertan de manera expresa para cometer sus actividades delictivas en amplios territorios”, a la par que transnacional, flexible, adaptable y cada vez más conectada con “otras amenazas generadoras de riesgos” potenciando así su peligrosidad)¹³³, ésta pasa a estructurarse en torno a diez ejes de actuación: siete troncales y tres trasversales. Como troncal, y primer eje, está la inteligencia en tanto que prevención y anticipación de amenazas, buscando “reducir el impacto futuro” de éstas, y para ello priorizando “la necesidad de continuar avanzando en la potenciación de las estructuras de inteligencia” y mejorando “los canales de comunicación y coordinación entre todos los operadores públicos” que desarrollan labores de seguridad e inteligencia; incluso, evolucionando hacia planteamientos de la inteligencia más preactivos y proactivos, a fin de generar “valor añadido a la seguridad colectiva y anul[ar] el posible daño causado por estas amenazas antes de

¹³⁰ Arts. 2 Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera, y 7.1.y.7, especialmente, Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias.

¹³¹ Art. 2.5 Real Decreto 1046/2018. Y a su vez, el Comité de Inteligencia Financiera y el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (arts. 65 y 67 Real Decreto 304/2014).

¹³² Aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional el pasado 21 de enero de 2019.

¹³³ De manera más detallada: finalidad esencialmente económica; implicación en actividades ilícitas complementadas con actividades legales; asociación de una pluralidad de personas; carácter de continuidad en el tiempo; empleo de medidas de seguridad; adaptabilidad; transnacionalidad; provoca efectos indeseables; y uso de influencia o corrupción.

que se produzcan y en caso de no poder hacerlo, al menos facilit[ar] su resiliencia”¹³⁴. En cuanto a los otros ejes troncales, el segundo gira en torno a la neutralización de “la economía del Crimen Organizado”, y para ello impulsando “la investigación de la estructura económica y financiera de los criminales y organizaciones delictivas” (no en vano, el elemento económico es el objeto principal de tales organizaciones criminales)¹³⁵; como tercer eje está la lucha contra los mercados criminales (en línea con lo recién señalando) y las graves formas delictivas¹³⁶; el cuarto, acerca de la señalada vinculación entre el Crimen Organizado y el Terrorismo¹³⁷; el quinto eje, sobre cooperación y coordinación internacional; el sexto, de la seguridad como compromiso en común¹³⁸; y el séptimo, en pos de una mayor adaptación legislativa. Al respecto de los ejes transversales, el octavo gira en torno a la formación y la capacitación; el noveno, sobre las nuevas tecnologías contra el crimen del siglo XXI (priorizando su uso “para enfrentarse más eficazmente a la criminalidad organizada y la delincuencia grave”); y como décimo, y nuevamente, prevención de la delincuencia organizada y grave, impulsando “el aprovechamiento de la

¹³⁴ Y en especial, y como ya se ha señalando, fortaleciendo, apoyando e impulsando “las labores de elaboración de inteligencia y de coordinación del CITCO”.

¹³⁵ Y en tal sentido, buscando la “incautación de los beneficios ilícitos como una de las respuestas más eficaces para la neutralización de su actividad delictiva”, y prestando “especial atención a la actualización de los instrumentos normativos sobre prevención y lucha contra el blanqueo de capitales, potenciar e incrementar las investigaciones patrimoniales, la localización y recuperación de activos, así como impulsar los intercambios de información”.

¹³⁶ En especial, al respecto de aquéllas con mayor incidencia España, como las relativas al tráfico de estupefacientes, corrupción, blanqueo de capitales, cibercrimen, trata de seres humanos, tráfico ilícito de migrantes, delitos contra la propiedad intelectual e industrial, fraudes a la Hacienda Pública, tráfico de armas, y delitos contra el medio ambiente.

¹³⁷ “Las formas de colaboración entre ambos fenómenos se basan fundamentalmente en la utilización que el terrorismo hace del crimen organizado para conseguir financiación y apoyo logístico. Si bien fenómenos como la globalización, las nuevas tecnologías, los flujos migratorios consecuencia de conflictos armados y la presión internacional contra el blanqueo de capitales están acentuando estos nexos”.

¹³⁸ En especial, incrementando “la participación ciudadana y del sector privado en materia de seguridad”.

inteligencia generada en los diversos niveles para posibilitar la coordinación entre las actuaciones de las unidades de investigación y las de prevención”.

Capítulo VIII.- “OTROS” ÁMBITOS DE ESPECIAL INTERÉS PARA LA INTELIGENCIA EN LA SOCIEDAD DEL RIESGO: PROTECCIÓN CIVIL E INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS, SISTEMA ECONÓMICO Y CIBERSEGURIDAD

La economía, como el desarrollo tecnológico, definen profunda y sustantivamente el marco globalizado en el que vivimos (Cap. I.A), a la par que delimitan seriamente el efectivo alcance del ejercicio del poder público, como del respectivo sistema constitucional (Cap. II); y es que ambos factores, economía y tecnología, generan dependencias fácticas a las que el poder y el Derecho se ven final y materialmente supeditados¹. Lo anterior, a su vez, entronca con el concepto de sociedad del riesgo (asimismo en Cap. I.A), pues la actividad económica y tecnológica genera potenciales situaciones de peligro para las sociedades, los Estados y los ciudadanos que los conforman²; y a su sombra, entonces, que el Derecho, y en particular el Derecho constitucional, aporten conceptos e instrumentos jurídicos con los que abordar los nuevos retos que la globalización y el riesgo (especialmente de origen económico y tecnológico) plantean³. Ello,

¹ Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO: “Sobre la Constitución normativa y la globalización”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 7, 2004, pp. 241 y ss.; y “Sobre la Constitución normativa y la tecnología”, asimismo *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 8, 2005, pp. 257 y ss.

² No en vano, la crisis de financiación pública vivida por el Estado español a comienzos de esta década (y que diera lugar a la reforma constitucional del art. 135 en 2011) supuso momentos de gravísimas dificultades para el normal desarrollo de la labor de los poderes públicos, al punto de poder caracterizarse tal situación como materialmente de excepción constitucional; al respecto, *cfr.* también Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, pero ahora “La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 137, 2013, pp. 679 y ss.

³ En este sentido, y entre otros, *vid.* Anne PETERS, “Bienes jurídicos globales en un orden mundial constitucionalizado”, Nicolás Carrillo Santarelli (trad.), *Global Legal Goods Working Papers*, núm. 4, 2012, en <http://www.uam.es/proyectosinv/glg/> (13/11/2017).

obviamente, repercute en la noción de seguridad y en la respectiva labor de inteligencia: en particular, la de índole estratégica.

En tal contexto la Ley 16/2015 de Seguridad Nacional, de 23 de abril, señala como “ámbitos de especial interés” aquellos que requieren de “una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales” (con carácter general), para luego concretarlos en relación con “la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria y la preservación del medio ambiente” (art. 10 Ley 16/2015). Sin considerarse tales ámbitos realmente como amenazas (como sí lo son el terrorismo o la criminalidad organizada, según se ha visto en el Cap. VII, además de las agresiones militares de otros Estados), son ámbitos sustantivos en los que, y a la sombra del vigente contexto global y de riesgo (recién señalado), pueden resultar ser objeto, instrumento o coartada de auténticos ataques o amenazas para los derechos y las libertades, el bienestar de los ciudadanos y el suministro de servicios y recursos esenciales para la entera comunidad. De ahí, claro, la importancia no sólo de la concreción e identificación de los riesgos potenciales que pueden originarse o desarrollarse en dichos ámbitos mediante ataques a los mismos (o su instrumentación para otros tipos de amenazas), sino de la mera posibilidad de éstos, lo que obviamente entronca (a los efectos de estas páginas) con una adecuada y oportuna labor de inteligencia a fin de prevenir y evitar (o atenuar) su materialización en lo posible.

De manera más concreta, la vigente Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN_2017), como las anteriores Estrategia Española de Seguridad de 2011 (EES_2011) y Estrategia de Seguridad Nacional de

2013 (ESN_2013), señala como riesgos y amenazas (y entre otras)⁴, las ciberamenazas, la inseguridad o inestabilidad económica y financiera, las emergencias y catástrofes, y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas, a la par que, de otro lado, prevé como líneas de acción estratégicas (también entre otras)⁵ la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, y la protección ante emergencias y catástrofes, además de las mencionadas infraestructuras críticas; y al respecto de éstas, con específica referencia a sistemas de inteligencia con los que identificar, evaluar, prevenir y mitigar los distintos riesgos.

Además, y con relación a las más concretas Estrategias Nacionales de 2019 contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (ENCODG_2019)⁶ y el Terrorismo (ENT_2019)⁷, es que ambas insistan tanto en la importancia de la financiación, como del blanqueo de capitales, al respecto de dichas amenazas.

Por otra parte está también el hecho de que tales ámbitos materiales, en especial el financiero y el informático, sean objeto de la actividad de inteligencia en cuanto que fuente de información al respecto de otros sectores de intervención de la inteligencia (como son el terrorismo o la criminalidad organizada, según se acaba de señalar), de manera que sobre

⁴ Quedarían los conflictos armados, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, el espionaje, la vulnerabilidad del espacio marítimo y aéreo, y los ya analizados terrorismo y crimen organizado (Cap. anterior); otra cosa son los flujos migratorios irregulares, a modo de desafío, de los que se vendrá a hablar en el Cap. IX (y con no pocas matizaciones). También de interés, por su novedad, son las epidemias y pandemias, el cambio climático y la seguridad del espacio ultraterrestre, ya en la ESN_2017, pp. 12-13, 33, 59, 66, 70 y 76-79.

⁵ Cuales son: defensa nacional, seguridad energética, no proliferación de armas de destrucción masiva, contrainteligencia, seguridad marítima y del espacio aéreo y ultraterrestre, seguridad frente a epidemias y pandemias, preservación del medio ambiente, y la referida lucha contra el terrorismo y el crimen organizado; otra cosa es, nuevamente, la ordenación de flujos migratorios, sobre los que también se va en el siguiente Cap.

⁶ Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero.

⁷ Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero.

dichos ámbitos actúen labores de obtención de información por aquélla a fin de alcanzar conocimiento adecuado y oportuno de acciones que son objeto específico de inteligencia.

Pero todo lo anterior, también, con un doble hándicap, pues: por un lado, el carácter elevadamente técnico de la economía y de la tecnología exige una actuación de inteligencia muy especializada, tanto a la hora de obtención de la información como de su ulterior evaluación, lo que va a necesitar no sólo de organizaciones públicas altamente cualificadas en dichas labores, sino, y además, de la colaboración de particulares asimismo muy especializados, y por tanto dando lugar a una intensa colaboración entre institutos públicos de inteligencia, como con sujetos privados⁸; y por otro lado, la dificultad misma que supone que buena parte de la actividad de información e inteligencia en dichos sectores materiales (y teniendo en cuenta que el informático interactúa sobre el económico, al registrarse en soporte informático casi toda su actividad, tanto financiera como mercantil) penetre, en no pocos casos, en el marco de la privacidad de las personas⁹, lo que exige entonces de un elevado equilibrio y atención constitucional al respecto de los derechos fundamentales implicados en la misma y su potencial, pero proporcional, limitación (especialmente, art. 18.1 y 4 Constitución)¹⁰.

⁸ P.e., Fernando SÁNCHEZ GÓMEZ y Justo LÓPEZ PARRA, “Cooperación público-privada en la protección de infraestructuras críticas”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 185, 2017, pp. 171 y ss.

⁹ Para una preliminar aproximación a la misma, entre otros, *vid.* Raymond WACKS, *Privacy: A Very Short Introduction* (2ª ed.), Oxford University Press, Oxford, 2015.

¹⁰ Entre otros, y sin perjuicio de que nos detengamos con más detalle al hilo de la ciberinteligencia al final de este Cap., Antoni ROIG I BATALLA, “La protección de la privacidad, el derecho al honor y la intimidad personal y familiar, y los límites al uso de la informática (arts. 18.1 y 18.4 CE)”, en AA.VV. *Constitución: desarrollo, rasgos de identidad y valoración en el XXV aniversario (1978-2003)*, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 2004, pp. 107 y ss. Y ya, sobre la privacidad y los servicios de inteligencia (específicamente), Miguel REVENGA SÁNCHEZ, “Servicios de inteligencia y derecho a la intimidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 61, 2001, pp. 59 y ss.

VIII.A.- Protección civil, infraestructuras críticas en ámbitos de especial riesgo e inteligencia

Según se viene señalando (en especial, y otra vez, Cap. I.A), la sociedad tecnificada y del riesgo en la que vivimos supone la potencialidad de graves peligros de origen no ya natural, sino humano (sin perjuicio, claro, de su interacción)¹¹, capaces de provocar ingentes daños en relación con las personas; y ello tanto directamente, puesto que inmediatamente perjudicadas por los mismos (vida, salud, patrimonio, etc.), como indirectamente en cuanto que afectadas por situaciones en las que servicios esenciales para la comunidad dejan de funcionar de manera ordinaria (hospitales, comunicaciones, energía, etc.). En tal sentido, y desde la propia conformación jurídica del riesgo (esencialmente, el tecnológico), se han diseñado diversas formas de enfrentarse a éste tanto a nivel reactivo, como preventivo, con las que procurar contener, en lo posible y en lo asumible (o tolerable), los daños que la tecnología pueden provocar: con carácter general nos estamos refiriendo a la “gestión del riesgo”, en el entendido de conjunto de estrategias destinadas a evaluar políticamente potenciales amenazas, intentar evitarlas, buscar reducirlas y, en su caso, acometer

¹¹ Sin más, piénsese en el cambio climático, en el que el factor humano juega un papel esencial, y en cómo interacciona al respecto de determinados fenómenos atmosféricos causantes de gravísimos perjuicios humanos y materiales. De ahí, insistimos, la relevancia que adquiere el cambio climático como factor de transformación e interacción (al respecto de la economía, los flujos migratorio y las epidemias), además de como desafío específico para la Seguridad Nacional, conforme ESN_2017, pp. 11-13, 26, 28, 36-37, 49, 52, 75-78, 83 y 118-119. Al respecto, p.e., *vid.*: Ángel GÓMEZ DE ÁGREGA, “Los cambios en el clima y sus consecuencias para la seguridad”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 209 y ss.; y Susana BORRÁS PENTINAT, “La responsabilidad soberana para fortalecer la seguridad climática”, en AA.VV. *Retos del Derecho ante las nuevas amenazas*, Dykinson, Madrid, 2015, pp. 327 y ss.

respuestas eficientes ante ellas¹². Al respecto, sin duda, el elemento preventivo resulta crucial, pues la gravedad de los daños potenciales son tales que no podrían ser revertidos al tiempo (así, y entre otros, principio de precaución)¹³; hay con ello, además, un cambio de paradigmas jurídico-constitucionales, por cuanto que, de un lado, ya no se trata sólo de articular repartos de bienes (el Estado social), sino de cómo afrontar amenazas y daños difícilmente previsibles desde el presente, y de otro, la expectativa de seguridad pública tradicional se abre a un futuro incierto y repleto de incógnitas¹⁴. Es por tanto que la prevención, y en especial la evaluación de riesgos tecnológicos, se erijan en clave de bóveda transversal y estratégica de las políticas públicas a llevar a cabo¹⁵, alcanzando, consecuentemente, a la misma inteligencia de carácter estratégico a fin de colaborar en la identificación de amenazas de origen y/u objeto tecnológico (aun sin perjuicio de la intervención de la inteligencia operativa y táctica ante la materialización inminente de amenazas y riesgos)¹⁶.

¹² Entre otros, *vid.* Ignacio CIENFUEGOS SPIKIN, “Risk Management Theory: the integrated perspective and its application in the public sector”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, núm. 21, 2013, pp. 89 y ss.

¹³ P.e., sobre la incertidumbre científica y el riesgo tecnológico no aceptable, y su relación con el principio de precaución, *vid.* Dimitry BERBEROFF AYUDA, “Incertidumbre científica y riesgo: cinco ideas-fuerza a propósito del principio de precaución”, en AA.VV. *El principio de precaución y su proyección en el Derecho administrativo español*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005, pp. 26 y ss.

¹⁴ En tal sentido, *cfr.* Martin WOOLLACOTT, “The Politics of Prevention”, en AA.VV. *The Politics of Risk Society*, Polity Press, Cambridge, 1998, pp. 120 y ss. También de interés, *vid.* José A. LÓPEZ CEREZO y José Luis LUJÁN, “Hacia un nuevo contrato social para la ciencia: evaluación del riesgo en contexto social”, en AA.VV. *Ciencia, tecnología, sociedad y cultura en el cambio de siglo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001, pp. 135 y ss.

¹⁵ Con carácter general, *vid.* Mónica MIRANZO y Carlos del RÍO, “La protección de infraestructuras críticas”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, pp. 339 y ss., en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.46435 (23/07/2018). Y en concreto, sobre el valor estratégico de la tecnología y sus riesgos, María José CARO BEJARANO, “Peligros tecnológicos”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 159, 2013, pp. 183 y ss.

¹⁶ Fernando TALAVERA ESTESO, “Emergencias y catástrofes”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas... cit.*, pp. 235 y ss.

En relación con la protección civil, y no considerándose ésta como riesgo alguno, sino como sistema a través del cual se proporciona protección y asistencia ante cualquier tipo de catástrofe¹⁷, no es objeto específico de la inteligencia, sin perjuicio de que la misma colabore en ella a fin de evaluar y diseñar tanto los planes de contingencia con los que actuar ante emergencias y catástrofes, como a la hora de analizar la vulnerabilidad, riesgos y amenazas que quepan darse (u originarse) especialmente en infraestructuras críticas (según se viene a mostrar también en la segunda parte de este apartado). En principio la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil configuraba ya ésta como “un Servicio Público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones Públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria” (art. 1.2); y ello, de manera permanente, desde el estudio y la prevención de situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, así como, en su caso, con relación a la protección y socorro de personas y bienes en los supuestos en que dichas situaciones se produzcan (art. 1.1). Mas, al tiempo, llevándola la vigente Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil a un nivel superior¹⁸, en cuanto que: de un lado, la eleva expresamente al plano de la seguridad

¹⁷ En tal sentido dice el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 58/2017, de 11 de mayo (FJ núm. 3.a): “La materia «protección civil» ha sido definida como aquel «conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas movilizandolos distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia, coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad» (STC 155/2013, de 10 de septiembre, FJ 3). Así, *todas aquellas actuaciones para proteger a personas y bienes que deban emprenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia tienen un encuadre natural dentro de la materia protección civil. Tales actuaciones incluirían tanto las acciones preventivas, como las actuaciones tendentes a la inmediata protección y socorro de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas, es decir la respuesta inmediata a las emergencias, pero incluirían también aquellas otras acciones dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, esto es, las medidas de «reducción y reparación de daños y para volver a una situación de normalidad» (STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 4)” (la cursiva es nuestra).*

¹⁸ Sobre la misma, Fernando TALAVERA ESTESO, “La ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil”, *Seguridad y Ciudadanía*, núm. 14, 2015, pp. 69 y ss.

(“como instrumento de la política de seguridad pública”); y de otro, amplía y concreta su definición en tanto que “servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada” (art. 1.1)¹⁹. Al respecto de ello, y al margen de la definición misma que de los conceptos de peligro, vulnerabilidad, amenaza, riesgo, emergencia, catástrofe y servicios esenciales ofrece la Ley 17/2015 (art. 2)²⁰, se institucionaliza el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento específico y “esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil” (art 1.2), y en el que se integran todas las Administraciones Públicas (art. 3.1)²¹, a la par que participan tanto ciudadanos, como personas jurídicas (art. 3.3)²². Y al

¹⁹ Y ello, incluso, al punto de llegar a configurar un derecho legal a la protección en caso de catástrofe (art. 5); también de interés, la previsión al respecto de un derecho instrumental “a la información” (art. 6).

²⁰ Por su interés: “A los efectos de esta ley se entenderá por: 1. Peligro. Potencial de ocasionar daño en determinadas situaciones a colectivos de personas o bienes que deben ser preservados por la protección civil. / 2. Vulnerabilidad. La característica de una colectividad de personas o bienes que los hacen susceptibles de ser afectados en mayor o menor grado por un peligro en determinadas circunstancias. / 3. Amenaza. Situación en la que personas y bienes preservados por la protección civil están expuestos en mayor o menor medida a un peligro inminente o latente. / 4. Riesgo. Es la posibilidad de que una amenaza llegue a afectar a colectivos de personas o a bienes. / 5. Emergencia de protección civil. Situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva. / 6. Catástrofe. Una situación o acontecimiento que altera o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales, cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad. / 7. Servicios esenciales. Servicios necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas”.

²¹ Y arts. 19, y 35 y ss.; también, *cf.* arts. 11.1.i Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y 16.e y 28 Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Por último, acerca del alcance competencial de la Ley 17/2015 al respecto de las Comunidades Autónomas (y por tanto, de sus Administraciones y recursos, conforme art. 149.1.29 Constitución), *vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional nuevamente 58/2017, de 11 de mayo (además de las anteriores 133/1990, 155/2013 y 87/2016).

²² Desde la doble consideración de “derecho a la participación” (art. 7), y de “deber de colaboración” (art. 7 *bis*). Además, se habla de un “deber de cautela y autoprotección” (art. 7 *ter*), y se prevé un “voluntariado” (art. 7 *quáter* y disp. adic. primera).

amparo de la Ley 17/2015 (como de la ESN_2017), la reciente aprobación de la primera Estrategia Nacional de Protección Civil (EPC_2019)²³, conforme a la cual se pretende una visión integral de ésta y en estrecha relación con la Seguridad Nacional (Caps. 1 y 2), además de advertirse diversas amenazas y riesgos en el ámbito de la protección civil y sus respectivas áreas prioritarias (Cap. 3)²⁴, como la misma misión, el objetivo y las líneas de acción de aquélla (Cap. 4).

En cuanto a las funciones del Sistema Nacional de Protección Civil, y al hilo de la inteligencia (en especial la estratégica), destacan dos: una, el “[p]revenir los riesgos colectivos mediante acciones dirigidas a conocerlos anticipadamente y evitar que se produzcan o, en su caso, reducir los daños que de ellos puedan derivarse” (art. 3.1.a); y otra, la planificación de “los medios y medidas necesarias para afrontar las situaciones de riesgo” (art. 3.1.b), a cuyos efectos el Consejo Nacional de Protección Civil habrá de aprobar las líneas básicas de la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil (art. 4.1). Y al respecto de ambas funciones, la definición legal de la propia “anticipación” (con evidentes conexiones a la actividad estratégica, según art. 8)²⁵, la previsión de una Red Nacional de Información (art. 9) y la enunciación de una “política de prevención” a fin de “evitar o mitigar los posibles impactos adversos de los riesgos y

²³ Orden PCI/488/2019, de 26 de abril, Consejo de Seguridad Nacional.

²⁴ Así: inundaciones, incendios forestales, terremotos y maremotos, volcánicos, fenómenos meteorológicos adversos, accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias peligrosas, transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, y nuclear y radiológico.

²⁵ Por su interés: “La anticipación tiene por objeto determinar los riesgos en un territorio basándose en las condiciones de vulnerabilidad y las posibles amenazas, y *comprende los análisis y estudios que permitan obtener información y predicciones sobre situaciones peligrosas*” (la cursiva es nuestra).

amenazas de emergencia” (art. 10), como auténtica “idea fuerza” de todo el sistema²⁶.

A la vista de lo anterior, y en relación con la inteligencia (concretamente), ésta resulta llamada a colaborar, fundamentalmente, en la dimensión permanente y preventiva de la protección civil respecto a catástrofes y calamidades de todo tipo (de manera genérica, conforme arts. 12.3 y 35, y disp. adic. segunda Ley 17/2015)²⁷, y en tal sentido, y de forma ya institucionalizada, la participación del Director del CNI en el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) (recuérdese, art. 21.3.d Ley 36/2015), puesto que éste es el encargado de aprobar la Estrategia Nacional de Protección Civil (arts. 4.2 Ley 17/2015 y 21.1.j Ley 36/2015)²⁸.

Además, y en relación con la protección civil y la comunidad de inteligencia, cabría ampliar la actividad de inteligencia a otros organismos de marcado carácter técnico que trabajan e intervienen en riesgos tecnológicos; nos referimos, por ejemplo, al Consejo de Seguridad Nuclear (Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad

²⁶ Ya, en esta idea, nuevamente Fernando TALAVERA ESTESO, pero ahora “El Sistema Nacional de Protección Civil”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 165, 2013, p. 58.

²⁷ Art. 12.3: “Todos los organismos de las Administraciones Públicas que puedan contribuir a la detección, seguimiento y previsión de amenazas de peligro inminente para las personas y bienes comunicarán de inmediato al Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil cualquier situación de la que tengan conocimiento que pueda dar lugar a una emergencia de protección civil”. Art. 35: “Los restantes Ministerios, organismos públicos y demás entidades del sector público estatal participarán en el ejercicio de las actividades de protección civil, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con lo que establezca la normativa vigente y los planes de protección civil. El Ministro del Interior decidirá y la autoridad competente del Departamento u organismo correspondiente ordenará la intervención de estos medios estatales”. Y disp. adic. segunda: “Lo dispuesto en esta ley se entiende sin perjuicio de lo que establezca la normativa vigente para los sistemas de Seguridad Nacional, Defensa Nacional e Infraestructuras Críticas y los derivados de tratados internacionales suscritos por España”.

²⁸ “La Estrategia Nacional de Protección Civil integrará y alineará todas las actuaciones de la Administración General del Estado en esta materia. Será aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional, a propuesta del Ministro del Interior” (art. 4.2 Ley 17/2015).

Nuclear)²⁹ o al Centro de Investigación en Sanidad Animal (Orden de 2 de febrero de 1993 por la que se crea, en el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria, el Centro de Investigación en Sanidad Animal), dado que ambos recopilan, procesan y evalúan información relativa a riesgos que pueden dar lugar a graves catástrofes y calamidades (sin perjuicio de que quepa, asimismo, integrarse en un futuro y específico sistema de seguridad contra pandemias y epidemias)³⁰. También, y a nivel europeo, se ha de hacer referencia al Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (en particular, desarrollando estrategias para la gestión civil de crisis y para las capacidades civiles, así como formulando recomendaciones al Comité Político y de Seguridad)³¹, además de otras agencias especializadas como el Centro Europeo de Control de Enfermedades (con específicas competencias en detección precoz y análisis de amenazas emergentes)³².

Por otra parte, con relación a las infraestructuras críticas (otra vez, disp. adic. segunda Ley 17/2015), y en coherencia entre la legislación sobre protección civil y la referida a aquélla (preámbulo 3 Ley 17/2015)³³, la Ley

²⁹ Sobre la intervención del Consejo de Seguridad Nuclear en la delimitación estratégica de la seguridad nuclear, *vid.*, p.e., Rafael José DE ESPONA, “Seguridad nacional, protección de infraestructuras críticas y emergencias radiológicas”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 53, 2016, pp. 21 y ss.

³⁰ A la vista de la ESN_2017, pp. 116-117. También, téngase en cuenta Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, y la muy incisiva Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.

³¹ Decisión del Consejo de 22 de mayo de 2000 por la que se establece un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (2000/354/PESC). De interés, *vid.* Antonio M. DÍAZ FERNÁNDEZ, Miguel REVENGA SÁNCHEZ y Óscar JAIME JIMÉNEZ, *Cooperación europea en inteligencia (Nuevas preguntas, nuevas respuestas)*, Thomson Reuters / Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 176-178.

³² El Reglamento (CE) n° 851/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se crea un Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades; también de interés, *vid.* Decisión n° 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión n° 2119/98/CE Texto pertinente a efectos del EEE.

³³ “[...] lo establecido en esta norma guarda la necesaria coherencia con los sistemas de seguridad nacional y de protección de infraestructuras críticas y con los tratados internacionales suscritos por España”.

8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas (y en transposición de la Directiva 2008/114, del Consejo, de 8 de diciembre, sobre la identificación y designación de Infraestructuras Críticas Europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección)³⁴, viene a “establecer las estrategias y las estructuras adecuadas que permitan dirigir y coordinar las actuaciones de los distintos órganos de las Administraciones Públicas en materia de protección de infraestructuras críticas”, y en especial “previa identificación y designación de las mismas, para mejorar la prevención, preparación y respuesta de nuestro Estado frente a atentados terroristas u otras amenazas que afecten” a dichas infraestructuras (art. 1.1)³⁵. A tales efectos la Ley 8/2011, de un lado, identifica dichas infraestructuras críticas como aquéllas “cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales” (art. 2.e)³⁶; como factor determinante de la criticidad de dichas infraestructuras, de otro, la Ley hace referencia a la afectación

³⁴ El Consejo Europeo de junio de 2004 había ya instado a la Comisión Europea a elaborar una estrategia global sobre protección de infraestructuras críticas, aprobándose por ésta una Comunicación, 20 de octubre de 2004, sobre protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo; en diciembre de 2004, asimismo, el Consejo aprobó el Programa europeo de protección de infraestructuras críticas y puso en marcha una red de información sobre alertas en infraestructuras críticas. Por otra parte, la Comisión adoptaba el Libro Verde sobre un Programa Europeo para la Protección de infraestructuras Críticas, de 17 de noviembre de 2005, el 12 de diciembre de 2006 hacía otra Comunicación con un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas, y el 20 de octubre de 2010 una nueva Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo. Al respecto, *vid.* Óscar Manuel FLORES LECHA, “Pasado, presente y futuro en la protección de las infraestructuras”, en AA.VV. *Retos del Derecho ante las nuevas amenazas... cit.*, pp. 80-81; y ya, sobre la Ley 8/2011, Fernando SÁNCHEZ GÓMEZ, “Protección de infraestructuras críticas en España: marco regulatorio y organizativo”, *Seguridad y Ciudadanía*, núm. 11, 2014, pp. 29 y ss.

³⁵ Sigue el precepto: “Para ello se impulsará, además, la colaboración e implicación de los organismos gestores y propietarios de dichas infraestructuras, a fin de optimizar el grado de protección de éstas contra ataques deliberados de todo tipo, con el fin de contribuir a la protección de la población”. Además, dice el art. 1.2: “Asimismo, la presente Ley regula las especiales obligaciones que deben asumir tanto las Administraciones Públicas como los operadores de aquellas infraestructuras que se determinen como infraestructuras críticas, según lo dispuesto en los párrafos e) y f) del artículo 2 de la misma”.

³⁶ Mientras, por servicio esencial, “el necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas” (art. 2.a).

directa de personas y “en función del número potencial de víctimas mortales o heridos con lesiones graves y las consecuencias para la salud pública” (art. 2.h.1)³⁷; y también la Ley se detiene en la idea de prevención (art. 2.k)³⁸ y en la de análisis de riesgos (art. 2.i)³⁹, en cuanto que elementos esenciales en el sistema de protección de las infraestructuras críticas por ella diseñado.

Al respecto de esto último y de la inteligencia, la Ley 8/2011 proyecta el Sistema de Protección de Infraestructuras Públicas (art. 5.1), a la par que expresamente prevé la participación del CNI como agente del mismo (conforme art. 5.2.c y anexo), sin perjuicio de las funciones que le corresponde a aquél de acuerdo a su propia normativa, mas, eso sí, “contando siempre con la necesaria colaboración y complementariedad” (art. 3.3.a). Además, y en representación del CNI, su Director designará un Director General del CNI en la Comisión Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (arts. 5.2.g y 11.3 Ley 8/2011, y 11.2.c Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas)⁴⁰ y en el Grupo de Trabajo

³⁷ Los otros tres criterios horizontales son (art. 2.h.2, 3 y 4): “[e]l impacto económico en función de la magnitud de las pérdidas económicas y el deterioro de productos y servicios”; “[e]l impacto medioambiental, degradación en el lugar y sus alrededores”; y “[e]l impacto público y social, por la incidencia en la confianza de la población en la capacidad de las Administraciones Públicas, el sufrimiento físico y la alteración de la vida cotidiana, incluida la pérdida y el grave deterioro de servicios esenciales”.

³⁸ “[...] el conjunto de actividades destinadas a asegurar la funcionalidad, continuidad e integridad de las infraestructuras críticas con el fin de prevenir, paliar y neutralizar el daño causado por un ataque deliberado contra dichas infraestructuras y a garantizar la integración de estas actuaciones con las demás que procedan de otros sujetos responsables dentro del ámbito de su respectiva competencia”.

³⁹ Con los que estudiar hipótesis de amenazas posibles a fin de “determinar y evaluar las vulnerabilidades existentes en los diferentes sectores estratégicos y las posibles repercusiones de la perturbación o destrucción de las infraestructuras que le dan apoyo”.

⁴⁰ Conforme al art. 11.3 Ley 8/2011, el art 11.1 Real Decreto 704/2011 atribuye a la Comisión Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas las siguientes funciones: “a) Preservar, garantizar y promover la existencia de una cultura de seguridad de las infraestructuras críticas en el ámbito de las Administraciones públicas. / b) Promover la aplicación efectiva de las disposiciones de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas por parte de todos los sujetos responsables del sistema de protección de infraestructuras críticas, a partir de los

Interdepartamental para la Protección de las Infraestructuras Críticas (arts. 5.2.h y 12.1 Ley 8/2011, y 12.2.f Real Decreto 704/2011)⁴¹; y también, el CNI se encargará de la acreditación y certificación de la “seguridad de los sistemas de información y comunicaciones”, mediante el Centro Criptológico Nacional (art. 33.2 Real Decreto 704/2011), y de la seguridad de los “datos clasificados relativos a las infraestructuras de los operadores críticos” (art. 36 Real Decreto 704/2011).

Aun a nivel más operativo, está también el Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (art. 7 Ley 8/2011), hoy como Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC) y en el seno de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, y de su Gabinete de Coordinación y Estudios, (conforme art. 2.3.a.11 Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior), y con específicas funciones en inteligencia, como es (art. 7.h Real Decreto 704/2011):

“[r]ecopilar, analizar, integrar y valorar la información sobre infraestructuras estratégicas procedente de instituciones públicas, servicios policiales, operadores y de los diversos instrumentos de cooperación internacional para su remisión al Centro

informes emitidos al respecto por parte del Grupo de Trabajo Interdepartamental para la Protección de las Infraestructuras Críticas. / c) Llevar a cabo las siguientes actuaciones a propuesta del Grupo de Trabajo: Aprobar los Planes Estratégicos Sectoriales. Designar a los operadores críticos. Aprobar la creación, modificación o supresión de grupos de trabajo sectoriales o de carácter técnico, estableciendo sus objetivos y sus marcos de actuación. / d) Impulsar aquellas otras tareas que se estimen precisas en el marco de la cooperación interministerial para la protección de las infraestructuras críticas”.

⁴¹ Al hilo del art. 12 Ley 8/2011, el art. 12.1 Real Decreto 704/2011 asigna al Grupo de Trabajo Interdepartamental para la Protección de las Infraestructuras Críticas las funciones de: “a) Elaborar, con la colaboración de los agentes del Sistema afectados y el asesoramiento técnico pertinente, los diferentes Planes Estratégicos Sectoriales para su presentación a la Comisión, conforme a lo previsto en el Título III, Capítulo II, de este reglamento. / b) Proponer a la Comisión la designación de los operadores críticos por cada uno de los sectores estratégicos definidos. / c) Proponer a la Comisión la creación, modificación o supresión de grupos de trabajo sectoriales o de carácter técnico, supervisando, coordinando y efectuando el seguimiento de los mismos y de sus trabajos e informando oportunamente de los resultados obtenidos a la Comisión. / d) Efectuar los estudios y trabajos que, en el marco de este reglamento, le encomiende la Comisión. Para ello podrá contar, si es necesario, con el apoyo de personal técnico especializado”.

Nacional de Coordinación Antiterrorista del Ministerio del Interior o a otros organismos autorizados”.

Naturalmente todo lo anterior no obsta a otras intervenciones concretas de la inteligencia española, y en particular del CNI (especialmente en el ámbito operativo), en relación con ciertas amenazas y riesgos que impliquen la intervención de la protección civil y/o afecten a infraestructuras críticas a instancia del propio Gobierno o de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (arts. 1, 2.3, 3 y 6.4.c Ley 11/2002). Y tampoco debe olvidarse la dimensión global de los riesgos y las amenazas, de modo que al respecto de situaciones que tengan su origen fuera del territorio nacional (pero con riesgo para nuestro Estado) el CNI (y la inteligencia exterior) pueda encontrarse en mejor posición estratégica a fin de advertir oportunamente de las mismas.

VIII.B.- Inteligencia económica y financiera

Siendo la inteligencia económica consustancial a la propia actividad económica, en cuanto que dirigida a evaluar información con la que mejorar dicha actividad con la finalidad de obtener ventaja competitiva respecto a otros⁴², ésta se asume asimismo por el ámbito público en tanto que factor estratégico de seguridad, estabilidad y progreso económico y social de los Estados; y entonces, entendiéndose por aquélla como el conjunto de acciones a desarrollar por los poderes públicos con las que procurar informaciones relativas a actividad económica

⁴² P.e., Bértol GOROSPE INCHAUSTI y Hugo ZUNZARREN, “Inteligencia económica: cómo tomar decisiones rentables controlando el entorno”, *Harvard Deusto Márketing y Ventas*, núm. 113, 2012, pp. 14-19.

(fundamentalmente, pero no sólo), junto con su ulterior análisis, tratamiento, difusión y uso a fin de colaborar en la toma de decisiones políticas de trascendencia económica (tanto pública, como privada)⁴³, y el diseño, a su amparo, de adecuadas estrategias y organizaciones con las que intermediar en el entorno económico⁴⁴, por lo demás, globalizado⁴⁵ y en extraordinario cambio⁴⁶. De este modo es que a nivel público quepa tenerse conocimiento anticipado, fundado y adecuado sobre amenazas, vulnerabilidades o potencialidades del propio (o de otro) sistema económico, y con esto capacidad estratégica para actuar preventivamente, en especial, ante riesgos económicos capaces de desestabilizar fatalmente la comunidad⁴⁷ y en pos de garantizar cierta “seguridad económica activa”⁴⁸. Mas con ello, a su vez, cierta manifestación de un poder público cada vez más proclive a garantizar la estabilidad económica no ya al respecto de su efectivo impacto a nivel público (según se ha señalado,

⁴³ Así, José Ricardo HERNÁNDEZ GÓMEZ, “Inteligencia económica”, *Revista Logos Ciencia y Tecnología*, vol. 3, núm. 1, 2011, pp. 37 y ss.

⁴⁴ Cfr. Eduardo OLIER ARENAS, “Inteligencia económica”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 238-239. Y ello, además, desde la incertidumbre que caracteriza la economía globalizada, con lo que la planificación estratégica requiere de constante retroalimentación de inteligencia a fin de gestionar adecuadamente el cambio económico; cfr. Fernando DAVARA RODRÍGUEZ, “Planificación estratégica e inteligencia económica (herramientas de gestión del cambio)”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 174, 2015, pp. 189 y ss.

⁴⁵ Entre otros, José-Ramón FERRANDIS MUÑOZ, “Análisis del contexto económico de la Globalización”, en AA.VV. *El sistema de inteligencia económica en España*, Documento de Trabajo (7/2016), Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, 2016, pp. 27 y ss., en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET07-2016 Sistema Inteligencia Economica Espana.pdf (20/11/2017).

⁴⁶ Desde esta perspectiva dinámica y cambiante, *vid.* Gustavo DÍAZ MATEY, “De la cooperación a la competición: la inteligencia económica en el marco de la estrategia de seguridad nacional 2013”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, pp. 353 y ss., en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.46436 (21/07/2018).

⁴⁷ Cfr. nuevamente Eduardo OLIER ARENAS, pero ahora “Inteligencia estratégica y seguridad económica”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 162, 2013, pp. 9 y ss. También de interés, *vid.* Rafael DOMÉNECH, “La Economía Española: Estrategias de Crecimiento y Riesgos”, en AA.VV. *El sistema de inteligencia económica en España... cit.*, pp. 61 y ss.

⁴⁸ Sobre tal concepto, cfr. Alain JUILLET, “Principios y aplicación de la inteligencia económica”, *Revista de Análisis y Prospectiva*, núm. 1, 2006, pp. 129-130.

legítimamente), sino en tanto que mero garante de un modelo económico que se ha impuesto a nivel global⁴⁹; y entonces, el riesgo de una percepción de una inteligencia pública escorada más a velar y promover las libertades económicas de una parte de la población, que a garantizar efectivamente la estabilidad y/o el progreso económico.

Con todo se advierte cómo la estabilidad económica, según se ha apreciado con la crisis económica padecida estos años⁵⁰, va más allá de lo estrictamente económico al incidir en la propia estabilidad social y política (por cuanto que causa de conflictividad), y por no hablar de los propios recursos a destinar a la misma seguridad; y de esta forma que la extensión de la seguridad (y la inteligencia) al sistema económico repercute, incluso, en la propia capacidad de los Estados para garantizar efectivamente la seguridad (como defensa) nacional⁵¹. Pero también, y a la inversa, que el enfrentamiento económico se articule como ariete estratégico de la seguridad nacional⁵², como así se ha puesto de manifiesto en la más reciente la guerra económica impulsada por Estados Unidos contra China, ante la posible dependencia tecnológica y económica de la primera respecto

⁴⁹ De interés, Juan HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, p.e. “El mercado ante los núcleos centrales de los ordenamientos jurídicos. El capitalismo frente a los derechos humanos”, *Sortuz. Oñati Journal of Emergent Socio-legal Studies*, vol. 5, núm. 1, 2013, pp. 36 y ss.

⁵⁰ Una crisis, por cierto, que vino a evidenciar la deficitaria capacidad estratégica económica para advertir las gravísimas amenazas para el entero sistema existían; *cfr.* Rafael José DE ESPONA, “La inteligencia corporativa en las entidades financieras”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 12, 2012, pp. 291 y ss.

⁵¹ *Cfr.* Antonio FONFRÍA MESA, “La evolución de la crisis económica y su influencia en la seguridad”, en AA.VV. *Panorama Estratégico 2010-2011*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011, pp. 39 y ss. También de interés, Antonio MARTÍNEZ GONZÁLEZ, “Los efectos de la crisis económica sobre la estructura de seguridad y defensa europea”, y Jesús A. PERDICES MAÑAS, “Impacto de la crisis económica en la financiación de la Defensa”, ambos en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013, respectivamente pp. 563 y ss., y 607 y ss.

⁵² Al margen juicio que nos merezca, pues ésta es otra cuestión.

de la segunda, y su ulterior proyección en el mercado global⁵³; y de este modo, entonces, que la estabilidad económica (nacional e internacional) quepa verse estratégicamente desplazada por el conflicto económico (bilateral y global), a fin de potenciales y futuras ventajas para la seguridad nacional de unos Estados Unidos en busca de un liderazgo internacional perdido.

En cuanto a la comunidad de inteligencia en su vertiente económica en España (y al margen de la que pueda desarrollar el propio CNI en atención a sus genéricas funciones)⁵⁴, destaca (a los anteriores efectos y de manera genérica) en el seno del Ministerio de Economía y Empresa, y dentro de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, la Dirección General de Análisis Macroeconómico (art. 2.2.c Real Decreto 1046/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Empresa); ésta desarrolla funciones en estudio y evaluación de información macroeconómica española e internacional (art. 6.1.i Real Decreto 1046/2018)⁵⁵.

En el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (ahora), y en concreto en su Secretaría de Estado de Comercio, están también las Direcciones Generales Comercio Internacional e Inversiones y de Política Comercial y Competitividad (art. 2.2 Real Decreto 998/2018, de 3 de

⁵³ Por cierto, acerca de las guerra económicas, Fernando ESTEVE MORA, “Inestabilidad económica y financiera”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014, pp. 155 y ss.

⁵⁴ En tal sentido adviértase la existencia de una División de Inteligencia Económica, según una intervención del propio Director del CNI, Félix Sanz Roldán en la Universidad de Zaragoza el 12 de noviembre de 2015; *cf.* nota de prensa del Centro Universitario de la Defensa de dicha Universidad, en <http://cud.unizar.es/sites/default/files/imagenes/notadeprensacicloseguridadnacional3.pdf> (10/08/2018). Una Dirección que parece integrarse al respecto del “concepto estratégico” aprobado por el Gobierno (en colaboración con el CNI) en 2015 (Cap. III.B).

⁵⁵ Así, p.e., elaboración de “estudios de carácter estructural sobre la economía española y sus tendencias a medio y largo plazo, en particular sobre el crecimiento potencial, el gasto en envejecimiento y los principales desequilibrios macroeconómicos” (art. 6.1.i Real Decreto 1046/2018).

agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo). En relación con la primera, ésta se encarga de “[l]a definición y seguimiento del marco estratégico de las relaciones comerciales y económicas entre España y el resto del mundo [...]” (art. 3.1.b Real Decreto 998/2018)⁵⁶; y en cuanto a la Dirección General de Política Comercial y Competitividad, especialmente, la detección de obstáculos “al comercio, a la inversión y a la contratación pública tanto en países terceros como en el mercado interior de la Unión Europea”, así como la participación en el diseño de políticas “de defensa comercial de la Unión Europea” y “de los intereses españoles en este ámbito” (art. 4.1.a.3ª y 4ª Real Decreto 998/2018).

Asimismo de la Secretaría de Estado de Comercio dependen directamente la Subdirección General de Estrategia de Internacionalización y la Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial (art. 2.4 Real Decreto 998/2018): con relación a la primera, le corresponde el diseño “de la estrategia de internacionalización y la colaboración en inteligencia empresarial mediante el análisis y la gestión de la información económica, financiera y empresarial estratégica” (art. 2.4.a.1ª Real Decreto 998/2018)⁵⁷; y al respecto de la Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, el “análisis y la evaluación de todos los instrumentos, medidas y

⁵⁶ También: “[l]a participación y representación de los intereses españoles en la formulación de la política comercial bilateral, así como contribuir a definir la posición española en el Comité de Política Comercial de la UE y en otras instituciones internacionales en el ámbito del comercio internacional y las inversiones” (art. 3.1.a Real Decreto 998/2018).

⁵⁷ Así como “la secretaría del Grupo Interministerial de Apoyo a la Internacionalización y del Consejo Interterritorial de Internacionalización”. Además, art. 2.4.a Real Decreto 998/2018 (especialmente): “2.ª El diseño y seguimiento de la estrategia para la participación de empresas españolas en licitaciones internacionales, sin perjuicio de las competencias de otros centros directivos y departamentos ministeriales”; y “3.ª La colaboración en la reducción de actuaciones que perjudiquen a los intereses económicos, financieros, tecnológicos y comerciales de España en sectores estratégicos, sin perjuicio de las competencias de otros departamentos y organismos”.

procedimientos de política comercial y de apoyo a la internacionalización de la empresa de la Secretaría de Estado de Comercio y de todas las entidades y organismos dependientes de la misma” (art. 2.4.b.1ª Real Decreto 998/2018)⁵⁸.

También, claro está, y al hilo de la referida “reserva de inteligencia” o “comunidad impropia” o “ampliada de inteligencia” (Cap. IV.B), habría que integrar la propia inteligencia corporativa llevada a cabo por los mismos agentes económicos y el sector empresarial privado, en tanto que instrumento para mejorar y optimizar la gestión y dirección de éstos; y ello, a su vez, en comunicación o relación bidireccional entre dicha y difusa inteligencia corporativa-privada, de un lado, y la más amplia y compleja comunidad de inteligencia pública, de otro⁵⁹.

Al margen del impulso que la actividad pública en inteligencia económica supone a favor de la actividad económica española (pública y privada) y de su competitividad (especialmente a nivel exterior), y de su débil institucionalización⁶⁰, lo cierto es que cuestiones como el espionaje industrial o la contrainteligencia económica (ahora a nivel interno) no han tenido suficiente presencia en nuestro debate político y económico, cuando son esenciales al respecto de una oportuna inteligencia económica desde esta perspectiva abstracta⁶¹. No basta con definir estrategias de crecimiento

⁵⁸ Además, art. 2.4.b Real Decreto 998/2018 (especialmente): “2.ª La realización de predicciones económicas e informes periódicos sobre la evolución del sector exterior español y los sectores exportadores”.

⁵⁹ Vid. Ana ABA CATOIRA y Rafael José DE ESPONA, *Seguridad Nacional, inteligencia y empresa privada: aspectos jurídicos sobre la inteligencia corporativa*, Andavira Editorial, Santiago de Compostela, 2017, en especial pp. 31 y ss., 87 y ss., y 103 y ss.

⁶⁰ Cfr. Jesús Santiago FERNÁNDEZ GARCÍA, “Situación de la inteligencia económica en España”, en AA.VV. *El sistema de inteligencia económica en España... cit.*, pp. 83 y ss.

⁶¹ Ya, Isaac MARTÍN BARBERO, “Inteligencia económica: tan lejos, tan cerca”, *Revista de Análisis y Prospectiva*, núm. 2, 2007, en especial pp. 114 y ss.

cuando no se vela adecuadamente ni de la información propia, ni de la innovación tecnológica desarrollada, y de ahí que se reclame, por tanto (y ya desde la EES_2011)⁶², la incorporación de dichas cuestiones en este planteamiento abstracto de la inteligencia económica o competitiva, sin perjuicio de la meritoria labor llevada a cabo por el CNI en pos de sensibilizar a los sectores privados en dichas cuestiones⁶³; no obstante, se ha de advertir, al menos, la reciente aprobación de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, la cual busca dar repuesta, entre otros fines, al “espionaje económico”⁶⁴. Se advierten así todavía importantes deficiencias al hilo de una inteligencia económica en España capaz de atender adecuadamente los riesgos económicos que supone la globalización, y potenciales enfrentamientos o amenazas económicas de terceros (conforme se advierte hoy al hilo de guerra comercial iniciada por la *Administración Trump*), y por ello la propuesta (exigencia) para nuestro Estado de un específico sistema de inteligencia económica en tal sentido⁶⁵.

⁶² Recuérdese que ésta expresamente preveía el desarrollo de un Sistema de Inteligencia Económica, en colaboración con el sector privado, para la obtención y análisis de información económica, financiera y empresarial relevante para la seguridad, y que permita detectar y prevenir actuaciones contrarias a los intereses económicos; EES_2011, p. 85 (asimismo, de interés, *vid.* pp. 55-59).

⁶³ *Cfr.* Rubén ARCOS MARTÍN, “Hacia un Sistema Español de Inteligencia para la seguridad económica y la competitividad”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 11, 2012, pp. 103 y ss. También de interés, sobre el potencial papel de las fuerzas de seguridad al respecto de la protección de las pequeñas y medianas empresas, *vid.* Christophe PERRET, “Estructurar la defensa económica de España: propuestas para una implicación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la inteligencia económica”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 7, 2009-2010, pp. 131 y ss.

⁶⁴ *Vid.* Preámbulo I Ley 1/2019.

⁶⁵ *Cfr.* Silvia ARROYO VARELA y Andrés MARTÍNEZ PONTIJAS, “Propuesta de un Sistema de Inteligencia Económica (SIE) para España”, nuevamente en AA.VV. *El sistema de inteligencia económica en España... cit.*, pp. 127 y ss. Al respecto, la vigente ESN_2017 parece reforzar el interés de la misma (*vid.*, por ejemplo, pp. 19, 26, 34, 58, 60, 65, 72-73, 98, y 108-109), mas sin llegar a establecer un auténtico sistema a tales efectos. También de interés al respecto de la labor de inteligencia en este ámbito, claro, es la potencial afectación de derechos y libertades por ella (singularmente, privacidad), y su necesaria adecuación al ordenamiento constitucional (sin perjuicio de su análisis más adelante con relación a la ciberinteligencia, en Cap. VIII.C, y al control judicial de la actividad de la inteligencia en España, en Cap. XI), de modo que dicho (hipotético) sistema de inteligencia económica haya de satisfacer las consiguientes garantías constitucionales; sobre esta cuestión *vid.* ya José L. GONZÁLEZ CUSSAC y Beatriz LARRIBA HINOJAR, “Un nuevo enfoque legal de la Inteligencia Competitiva”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 8, 2010, pp. 39 y ss.

Por otra parte, la anterior referencia a la Unión Europea es que nos lleve a la integración fundamentalmente económica de España en el seno de la Unión, y por tanto a la sujeción de la actividad económico-nacional a aquélla⁶⁶. En tal sentido recuérdese cómo es el Consejo Europeo el que define las políticas propias de la Unión (arts. 16.1 Tratado de la Unión Europea y 121.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), mientras que la Comisión Europea, al hilo de su condición de impulsora del interés general de la Unión, adopta iniciativas al respecto (arts. 17.1 Tratado de la Unión Europea y, nuevamente, 121.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), y en especial en el ámbito económico (art. 3.3 y 4 Tratado de la Unión Europea, y arts. 3.1, 4.2, 5, 6.b, 26 y ss., 119 y ss., 173 y ss., etc. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), y de esta forma, y por ejemplo, la vigente “Estrategia Europa 2020”⁶⁷, con concretas iniciativas en innovación, mercado digital, recursos, y política industrial⁶⁸.

Por otra parte, y al margen del modelo de inteligencia económica abstracta más arriba presentada, cabe también plantearse una institucionalización de la misma en un sentido más próximo a la actividad de inteligencia que sobre seguridad se viene ofreciendo en estas páginas, si bien más apegada a los movimientos del dinero y en cuanto que

⁶⁶ De interés, sobre el alcance de la integración económica en Europa, *vid.*, p.e., Manuel LÓPEZ ESCUDERO, “La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, pp. 361 y ss.

⁶⁷ 52010DC2020, “EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, COM(2010) 2020 final.

⁶⁸ Al respecto de ésta, *vid.* Nuria MATÍA GALLO, “Estrategia Europa 2020: La estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, *Derecho y Cambio Social*, núm. 41, 2015, en http://www.derechoycambiosocial.com/revista041/INDICE_ES.htm (20/11/2017). Por otra parte, sobre las referencias a la Unión Europea en relación con la seguridad económica y financiera como objetivo de la Seguridad Nacional española, así como de sus líneas de acción al respecto, *vid.* ESN_2017, pp. 108-109.

inteligencia financiera⁶⁹. Y ello, en especial, a la sombra de cómo se han venido desarrollando diversos instrumentos y órganos en materia de movimientos económicos relacionados con el terrorismo y el blanqueo de capitales al respecto del crimen organizado [así, las más recientes Estrategias Nacionales contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019 (ENCODG_2019)⁷⁰ y el Terrorismo 2019 (ENT_2019)⁷¹, conforme Cap. VII], además de la lucha contra el fraude fiscal y la evasión de impuestos⁷², a tenor de las graves consecuencias de tales fenómenos en relación con la seguridad pública, económica y financiera de los Estados, como al respecto del mismo sistema económico y financiero internacional⁷³; y desde esta última consideración, también, el fuerte impulso de instrumentos normativos internacionales y europeos con los que intentar hacer frente a dichos fenómenos⁷⁴. En cuanto al terrorismo y el blanqueo de capitales (y sin perjuicio de sus singularidades, pues en este

⁶⁹ En tal sentido, *vid.* Félix SANZ ROLDÁN, “El Centro Nacional de Inteligencia ante el reto de la seguridad económica”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 9, 2010- 2011, p. 16.

⁷⁰ Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero.

⁷¹ Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero.

⁷² *Cfr.* Esther HAVA GARCÍA, “Blanqueo de capitales”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 29 y ss. También, ENCODG_2019.

⁷³ P.e., César JIMÉNEZ SANZ, *El blanqueo de capitales (Globalización financiera, economía sumergida y blanqueo de capitales)*, Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2011. También, Domingo CARBAJO VASCO, “Un «agujero negro» para la gobernanza mundial «los paraísos fiscales»”, en AA.VV. *Retos del Derecho ante las nuevas amenazas... cit.*, pp. 233 y ss.

⁷⁴ A nivel internacional: la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000; y el Grupo de Acción Financiera Internacional (FATH, 1989), con 40 Recomendaciones al respecto [en <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf> (11/11/2017)]. Y ya en la Unión Europea, además del vigente art. 83.1 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: Recomendación R (80) 10 relativa a medidas contra la transferencia y el encubrimiento de capitales de origen criminal, de 27 de junio de 1980; el Convenio sobre blanqueo, seguimiento, embargo y confiscación del producto de los delitos, de 1990; la Directiva del Consejo 91/308/CEE, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales; la Directiva 2001/97/CE, de modificación de la Directiva 91/308/CEE; y la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, incluida la financiación del terrorismo.

caso el blanqueo no tiene por fin tanto el ocultar el origen del dinero, sino “disimular su destino final”⁷⁵, y nuevamente en el seno del Ministerio de Economía y Empresa (recuérdese, Caps. V.A y VII.A), se encuentra la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa (art. 1.3.A Real Decreto 1046/2018), destacando en su seno la Dirección General de Tesoro y Política Financiera con competencias en “prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, y, en particular, el ejercicio de las funciones de Secretaría de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (art. 4.1.i Real Decreto 1046/2018)⁷⁶; y dentro de dicha Dirección, y en tal ámbito competencial, la Subdirección General de Inspección y Control de Movimientos de Capitales (art. 4.2.c Real Decreto 1046/2018).

Asimismo de dicha Secretaría de Estado depende la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, cuya presidencia ostenta aquélla, y rigiéndose por su propia normativa (art. 2.5 Real Decreto 1046/2018). Al respecto de ello están, a su vez, el Comité de Inteligencia Financiera y el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. El primero, con carácter general, impulsa al segundo en actividades de análisis e inteligencia financiera, al ser el “responsable del análisis de riesgo nacional en materia de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo” (art. 65.1 Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del

⁷⁵ Nuevamente Esther HAYA GARCÍA, *op. cit.*, especialmente p, 32.

⁷⁶ “[...] así como la coordinación de la representación del Reino de España en los foros internacionales de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo”.

blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo). Y de manera más concreta, ahora (otra vez, art. 65.1 Real Decreto 304/2014), está el Comité de Inteligencia Financiera, quien: aprueba, a propuesta del segundo, “los criterios generales de difusión de los informes de inteligencia financiera”; facilita la retroalimentación a éste “de las instituciones receptoras sobre los informes de inteligencia financiera”; establece, también a propuesta del mismo, “un procedimiento de valoración por las instituciones receptoras de los informes de inteligencia financiera”; aprueba (de nuevo a propuesta del Servicio Ejecutivo de la Comisión) “orientaciones y directrices generales en materia de análisis e inteligencia financieros”; coordina “las acciones de análisis de riesgos en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, velando para que dichos análisis se mantengan actualizados y relevantes y los recursos sean utilizados de forma eficiente para mitigar los riesgos identificados”⁷⁷; establece “los mecanismos adecuados para proporcionar información sobre los riesgos identificados a las autoridades competentes y a los sujetos obligados, directamente o por medio de sus asociaciones profesionales”; propone “a la Comisión la adopción de medidas de mitigación de los riesgos identificados”; realiza “estudios de tipologías en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, apoyándose en el análisis estratégico que realice el Servicio Ejecutivo de la Comisión”; aprueba (otra vez a propuesta de éste) “orientaciones y directrices a los sujetos obligados en materia de comunicación de operaciones por indicio”; y orienta e instruye “la actuación del Grupo de Trabajo de Control de Efectivo o de otros grupos cuya creación pueda ser decidida por el Comité de Inteligencia Financiera”. En cuanto a la composición del Comité de

⁷⁷ Sigue diciendo el precepto: “Con este fin, el Comité de Inteligencia Financiera podrá realizar recomendaciones al Servicio Ejecutivo de la Comisión sobre el Plan Anual de Inspección de los sujetos obligados”.

Inteligencia Financiera, éste se integra por numerosos miembros representantes de diversas instituciones y órganos públicos, algunos con funciones en inteligencia (art. 65.2 Real Decreto 304/2014): así el Secretario General del Tesoro y Política Financiera (como Presidente)⁷⁸, un representante de la Fiscalía Antidroga, un segundo de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada y otro de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, un representante del Banco de España, un representante de la Dirección General de la Policía y otro de la Dirección General de la Guardia Civil, un representante del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y otro del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, un representante del CNI y otro del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado, y el Director del Servicio Ejecutivo de la Comisión y el Subdirector General de Inspección y Control de Movimientos de Capitales⁷⁹.

Respecto al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, éste: es la “autoridad supervisora en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo” (y de la “ejecución de las sanciones y contramedidas financieras a las que se refiere” el art. 42 Ley 10/2010, además de las funciones atribuidas por art. 67.1, 2 y 3 Real Decreto

⁷⁸ Hoy debemos entender el titular de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, al amparo de la disp. adicional novena Real Decreto 1046/2018, conforme a la cual: “En los artículos 47.2, 48.2 y 3, 49.1, 63.1 b) y x), 64.2 a) y l), 65.2 a) y m), 66.1 y 2 f) del Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, las referencias realizadas a la extinta Secretaría General del Tesoro y Política Financiera se entenderán realizadas a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera”.

⁷⁹ Además, a las reuniones del Comité podrán asistir otros expertos (con voz, pero sin voto) “cuando el Presidente lo juzgue preciso a la vista de los asuntos incluidos en el correspondiente orden del día” (conforme art. 65.4 Real Decreto 304/2014).

304/2014); ejerce “funciones de análisis e inteligencia financieros” (art. 67.4 Real Decreto 304/2014)⁸⁰; y realiza “funciones de análisis estratégico con objeto de identificar patrones, tendencias y tipologías” (art. 67.5 Real Decreto 304/2014)⁸¹. La Comisión cuenta, asimismo, con la colaboración de miembros del Banco de España, de unidades policiales y de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (arts. 67.7, *in fine*, 68 y 69 Real Decreto 304/2014)⁸².

Con relación a la lucha contra el fraude fiscal y la evasión de impuestos, dentro del Ministerio de Hacienda (ahora) está el Servicio de Vigilancia Aduanera, encuadrado en la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en

⁸⁰ También: “El Servicio Ejecutivo de la Comisión remitirá, utilizando canales protegidos, seguros y exclusivos el correspondiente informe de inteligencia financiera a los órganos de investigación competentes cuando aprecie la existencia de indicios o certeza de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo. Asimismo, el Servicio Ejecutivo de la Comisión podrá trasladar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria aquellos informes en los que se aprecie la existencia de información con trascendencia tributaria y atenderá las peticiones de información de las autoridades legalmente habilitadas”.

⁸¹ “[...] de los que informará al Comité de Inteligencia Financiera, que determinará posibles amenazas y vulnerabilidades en un análisis de riesgo que informará las políticas en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo a que se refiere el artículo 62.1”.

⁸² Art. 67.7, *in fine*: “El Banco de España, a propuesta de la Comisión, podrá destinar al Servicio Ejecutivo de la Comisión a los empleados que se estimen necesarios para el ejercicio de las funciones encomendadas al mismo. Los empleados del Banco de España destinados en el Servicio Ejecutivo de la Comisión mantendrán su relación laboral con el Banco de España, rigiéndose por su normativa específica”. Art. 68: “1. Quedarán adscritas al Servicio Ejecutivo de la Comisión las siguientes unidades policiales: a) La Brigada Central de Inteligencia Financiera del Cuerpo Nacional de Policía. b) La Unidad de Investigación de la Guardia Civil. / 2. Las unidades policiales adscritas, bajo la dependencia funcional de la Dirección del Servicio Ejecutivo de la Comisión, colaborarán en el desarrollo de las funciones de análisis e inteligencia financieros atribuidas al Servicio Ejecutivo de la Comisión por el artículo 46 de la Ley 10/2010, de 28 de abril. / En el ejercicio de funciones Policía Judicial, las unidades policiales adscritas se regirán por lo establecido en el artículo 31.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. / 3. El Ministerio del Interior, a propuesta de la Comisión, destinará a las unidades policiales adscritas al Servicio Ejecutivo de la Comisión a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil que se estimen necesarios para el ejercicio de las funciones encomendadas a dichas unidades”. Y art. 69: “1. La Agencia Estatal de Administración Tributaria, en el marco de sus normas de estructura orgánica, adscribirá al Servicio Ejecutivo de la Comisión una Unidad que, bajo la dirección funcional de la Dirección del Servicio Ejecutivo, colaborará en el desarrollo de las funciones de análisis e inteligencia financieros atribuidas a dicho Servicio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 10/2010, de 28 de abril. / 2. La Agencia Estatal de Administración Tributaria, a propuesta de la Comisión, destinará a dicha Unidad a los funcionarios que se estimen necesarios para el ejercicio de las funciones encomendadas a la misma”.

conformidad aún con art. 2.4 Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, y art. 5º Orden de 2 de junio de 1994 por la que se desarrolla la estructura de la Agencia Estatal de Administración Tributaria), ostentando funciones, entre otras, de dirección y coordinación de “actividades de inteligencia dirigidas al descubrimiento del contrabando y de las operaciones que puedan afectar a la seguridad de la cadena logística” (arts. 2 Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera, y 7.1.y.7, especialmente, Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias); y, de manera más concreta, funciones en la “persecución, investigación y descubrimiento del fraude fiscal y de la economía sumergida” (art. 56.trece.2 Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social)⁸³. También en el seno de la Intervención General de la Administración del Estado, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude tiene funciones (entre otras) en: “creación y puesta en marcha de” estrategias nacionales para la protección de “intereses financieros de la Unión Europea”; identificación de “deficiencias de los sistemas nacionales para la gestión de fondos de la Unión Europea”; y el establecimiento de “cauces de coordinación e información sobre irregularidades y sospechas de fraude entre las diferentes instituciones nacionales y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude” (12.5.h Real Decreto 769/2017)⁸⁴. Asimismo

⁸³ Cfr. Carlos DE MIGUEL GARCÍA, “Evolución histórica y ejes de futuro de la Guardia Civil como resguardo fiscal del Estado”, *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*, núm. 48, 2014, pp. 86 y ss.

⁸⁴ Al respecto de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, modificada por: Decisión 2013/478/UE de la Comisión, de 27 de septiembre de 2013; Decisión (UE) 2015/512 de la Comisión, de 25 de marzo de 2015; y Decisión (UE) 2015/2418 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2015.

está el Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, realizando “estudios de carácter tributario” y elaborando “estadísticas en el ámbito de las funciones y competencias atribuidas a la Agencia Estatal de Administración Tributaria” (undécimo ter Orden de 2 de junio de 1994 por la que se desarrolla la estructura de la Agencia Estatal de Administración Tributaria)⁸⁵, y las Oficinas Nacionales de Investigación del Fraude y de Fiscalidad Internacional (dependientes del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria de la Agencia), con funciones, entre otras, en (art. 2 Resolución de 24 de marzo de 1992, de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre organización y atribución de funciones a la inspección de los tributos en el ámbito de la competencia del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria, y 5.1 Orden PRE/3581/2007): el estudio de información relevante en materia de blanqueo de capitales (a efectos de su traslado a la Comisión para la Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias); el análisis del fraude fiscal, la elaboración de estudios y propuestas para combatirlo y detectarlo precozmente; el planteamiento de proyectos y programas de investigación; y la realización directa de actuaciones de obtención de información (más la coordinación de unidades especializadas en captación de información y las funciones de asistencia mutua internacional). Por último, y nuevamente dentro de la Agencia Tributaria, está la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (Resolución de 27 de octubre de 1998, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se crea la Oficina Nacional de Investigación del

⁸⁵ Sigue diciendo el precepto: “Le corresponderá asimismo la adaptación de las bases de datos tributarias para el tratamiento y explotación estadística de la información; la elaboración de estadísticas de fuente fiscal de los principales impuestos y el desarrollo de sus herramientas de difusión; la realización de estudios estadísticos que requieran tratamiento masivo de datos; y el desarrollo e implementación de los modelos estadísticos de microsimulación para la evaluación del coste recaudatorio de las modificaciones normativas”.

Fraude en el Departamento de Inspección Financiera y Tributaria)⁸⁶, con funciones, entre otras, de: “estudio del fraude fiscal y la adopción de iniciativas para la formulación de estrategias generales para la lucha contra el mismo”; “estudio y análisis de los procedimientos de lucha contra el fraude utilizados por otras Administraciones Tributarias, en particular los relativos a los tributos de implantación en el ámbito de la Unión Europea, y su adecuación, en su caso, a los problemas específicos del fraude en España [...]”⁸⁷; “obtención de información interna e internacional tendentes a la investigación de los incumplimientos tributarios, así como al diseño de estrategias de captación de datos por el Departamento de Inspección Financiera y Tributaria para la lucha contra el fraude”; e “impulso y coordinación de las actuaciones y técnicas de investigación a desarrollar por los servicios centrales y territoriales dependientes del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria”⁸⁸.

Para finalizar este apartado, y a la vista de la declaración de la seguridad económica y financiera como ámbito de especial interés para la Seguridad Nacional (art. 10 Ley 36/2015), se ha de señalar cómo: de un lado, la Ley 8/2011 declaraba ya como sector estratégico (art. 2.b) el sistema financiero y tributario, consignando como Ministerios competentes los de Economía y Hacienda (anexo); y de otro, la participación de los Ministerios de Economía y Hacienda, a modo de corolario de la

⁸⁶ Y por la que se crean equipos de estudio del fraude en los Departamentos de Recaudación y Gestión Tributaria, se ordena la elaboración del Plan General de Control Tributario y se modifica la Resolución de 24 de marzo de 1992 de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre organización y atribución de funciones a la inspección de los tributos en el ámbito del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria.

⁸⁷ Al respecto, atiéndase al art. 325 Tratado Funcionamiento de la Unión Europea.

⁸⁸ Dichas funciones de la Oficina serán ejercidas por los siguientes Equipos: en especial, el Equipo de Estudio del Fraude Fiscal (pues quien desarrolla las funciones de estudios más arriba señaladas), el Equipo de Métodos y Procedimientos de Control, el Equipo Central de Información y los Equipos Centrales de Investigación del Fraude (ya en el ámbito de la comprobación e investigación). Además se prevé la expresa colaboración de la Oficina con el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

inteligencia económica y financiera, en el Consejo de Seguridad Nacional (art. 21.3.c Ley 36/2015).

VIII.C.- Internet: seguridad y ciberinteligencia

El factor tecnológico que singulariza nuestras sociedades contemporáneas adquiere en la actualidad una particular dimensión digital al amparo del impulso que el progreso informático supone no sólo en el mismo desarrollo de la ciencia y de la tecnología, sino de la propia comunidad política, jurídica, económica, social y cultural⁸⁹: de sociedad digital, entonces, es que se hable⁹⁰. Pero una sociedad digital, a su vez, extraordinariamente dinámica al estar abierta a nuevos cambios y desarrollos, como los que se esperan en pocos años en razón a la progresiva y acelerada expansión de la inteligencia artificial, por ejemplo⁹¹; no en vano, así lo puso de manifiesto el propio Parlamento Europeo en un Informe, de 27 de enero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica⁹², y la ulterior

⁸⁹ Ya, Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Los fundamentos del «progreso informático» en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Político*, núm. 98, 2017, pp. 336 y ss.

⁹⁰ P.e., Germán M. TERUEL LOZANO, “Perspectivas de los derechos fundamentales en la sociedad digital”, *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 9, 2017, pp. 215 y ss.

⁹¹ Para una preliminar aproximación a tales cambios, *vid.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “El Derecho constitucional ante la era de Ultrón: la informática y la inteligencia artificial como objeto constitucional”, *Estudios de Deusto*, vol. 64, núm. 2, 2016, pp. 225 y ss. Asimismo, de interés, Moisés BARRIO ANDRÉS (dir.), *Derecho de los Robots*, Wolters Kluwer, Madrid, 2018.

⁹² Nuevamente Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, pero ahora “Derecho constitucional, desarrollo informático e inteligencia artificial: aproximación a la propuesta del Parlamento Europeo a favor de una regulación sobre robótica”, en AA.VV. *Retos jurídicos por la sociedad digital*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 21 y ss.

aprobación por la Comisión Europea de la Estrategia europea sobre Inteligencia Artificial, de 25 de abril de 2018 [COM(2018) 237]⁹³.

Ahora bien, es con Internet y las redes sociales el que a día de hoy tal sociedad digital exprese su principal proyección. No es que la sociedad digital se reduzca a Internet y a las redes, y con ambas al ciberespacio⁹⁴, obviamente (además de la referida inteligencia artificial está el *Big data*, p.e., y según se venga luego a ver)⁹⁵, sino que el ariete de la transformación social que supone hoy la informática toma singular cuerpo a partir de cómo ambos sectores de las TICs canalizan las relaciones en economía, consumo, comunicaciones, *mass media*, ocio, cultura e incluso en la misma política. Y naturalmente, entonces, que dichos medios generen prosperidad y dependencias, y de ahí, claro, su carácter estratégico en la actualidad, según se advierte expresamente al hilo de la genérica ESN_2017, y de la más

⁹³ Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Inteligencia artificial para Europa” [SWD(2018) 137 final], en <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-237-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> (03/05/2019); y ulteriormente, “Plan coordinado sobre la inteligencia artificial”, de 7 de diciembre de 2018 [COM(2018) 795], en <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-795-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> (03/05/2019). Ya en España, y en 2019, “Estrategia Española de I+D+I en Inteligencia Artificial”, en http://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ciencia/Ficheros/Estrategia_Inteligencia_Artificial_IDI.pdf (03/05/2019).

⁹⁴ Es más, sobre la noción del ciberespacio como concepto más amplio de Internet, a la par que desvinculado económica y empresarialmente, *vid.* Maria Romana ALLEGRI, “Una premessa, qualche considerazione introduttiva e qualche riflessione sul ciberspazio come ambiente di rilevanza giuridica”, en AA.VV. *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne Editrice, Roma, 2017, en especial pp. 11 y ss. Y ya, desde una perspectiva de seguridad: Luis FELIU ORTEGA, “La ciberseguridad y la ciberdefensa”, en AA.VV. *El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012, en especial pp. 42-45; y Ángel GÓMEZ DE ÁGREGA, “El ciberespacio como escenario de conflictos. Identificación de las amenazas”, asimismo en AA.VV. *El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación... cit.*, pp. 170 y ss.

⁹⁵ Antonio MONLEÓN-GETINO, “El impacto del Big-data en la Sociedad de la Información. Significado y utilidad”, *Historia y Comunicación Social*, vol. 20, núm. 2, 2015, pp. 427 y ss. También de interés, sobre el progreso informático y potencial impacto en nuestras sociedades, *vid.*: Ignacio DE LA TORRE, “La disrupción tecnológica ya está aquí. Cómo afecta a las personas, los gobiernos y las empresas”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 199, 2018, pp. 25 y ss.; Lorenzo COTINO HUESO, “Riesgos e impactos del big data, la inteligencia artificial y la robótica. Enfoques, modelos y principios de la respuesta del derecho”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019, pp. 1 y ss.; y, cómo no, Wolfgang HOFFMANN-RIEM, *Big data. Desafíos también para el Derecho*, Eduardo Knörr Agote (trad.), Thomson Reuters / Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2018.

específicas: Estrategia de Ciberseguridad Nacional de 2013 (ECN_2013)⁹⁶, sin perjuicio de servir de base o fundamento a la ESN_2017⁹⁷, además de en estrecha relación con la previa Estrategia de Ciberseguridad de la Unión Europea (asimismo de 2013)⁹⁸; y la vigente ya Estrategia Nacional de Ciberseguridad de 2019 (ENC_2019)⁹⁹. También de interés es la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2018, de 20 de diciembre, en la que, y sin perjuicio de volver más adelante a ella (Cap. VIII.C.3), se da una definición compleja de ciberseguridad, en el sentido de ofrecer “varias acepciones y comprender varias actividades” (FJ núm. 4)¹⁰⁰. Aunque de manera tangencial, se ha de tener también en cuenta las más recientes ENCODG_2019 y ENT_2019, pues en ellas se hace específica referencia a

⁹⁶ En <http://www.dsn.gob.es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-ciberseguridad-nacional> (25/07/2018).

⁹⁷ Cfr. ECN_2013, p. 3.

⁹⁸ *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*; en https://eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf (25/07/2018). Sobre ésta, *vid.* Patricia PAZOS DURÁN, “Fortalezas y debilidades de la nueva estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: ¿un espacio abierto, protegido y seguro?”, y Celso PERDOMO GONZÁLEZ, “Seguridad de la información; nuevos paradigmas”, ambos en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad... cit.*, respectivamente pp. 1453 y ss., y 1485 y ss. También, para una aproximación a la ECN_2013 desde la europea (y el Derecho comparado), *vid.* Antonio SEGURA SERRANO, “La estrategia española de ciberseguridad: análisis comparado”, en AA.VV. *La seguridad nacional en España. Un enfoque geoestratégico*, Tirant humanidades, Valencia, 2017, pp. 521 y ss.

⁹⁹ Orden PCI/487/2019, de 26 de abril.

¹⁰⁰ Sigue diciendo el Tribunal: “En lo que a efectos del presente proceso interesa, hay que mencionar, en primer lugar, la relacionada con la adopción de medidas ordinarias de prevención o seguridad de la red y, en general, de las tecnologías de la información. En particular, respecto a la administración electrónica, garantizando la protección de las redes de comunicaciones electrónicas que esta genere y la protección de los derechos de los administrados en sus relaciones con las administraciones públicas a través de medios electrónicos”. Y más abajo, y también por su interés: “La ciberseguridad, como sinónimo de la seguridad en la red, es una actividad que se integra en la seguridad pública, así como en las telecomunicaciones. A partir de su concepción como conjunto de mecanismos dirigidos a la protección de las infraestructuras informáticas y de la información digital que albergan, fácilmente se infiere que, en tanto que dedicada a la seguridad de las tecnologías de la información, presenta un componente tuitivo que se proyecta específicamente sobre el concreto ámbito de la protección de las redes y sistemas de información que utilizan los ciudadanos, empresas y administraciones públicas. El uso cotidiano de las tecnologías de la información y la comunicación ha provocado que se conviertan en un elemento esencial para el desarrollo económico y las relaciones sociales. No obstante, es también un hecho constatado que las amenazas a la seguridad de la red comportan un riesgo que afecta a los ámbitos más diversos, por cuanto pueden afectar a la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información”.

la particular incidencia que la informática ha supuesto en el aumento de sus capacidades y amenazas.

Pero volviendo a la más específica ECN_2013, ésta, una vez que nos advirtiera de las singularidades y de las dependencias del ciberespacio y de los ciberataques al respecto de la seguridad nacional (Cap. 1), pasaba a definir su propósito (su uso seguro, desde una perspectiva integradora), los principios rectores que habían de guiar la ciberseguridad¹⁰¹, y la acentuación de la necesaria planificación del desarrollo informático conforme a la protección de los valores constitucionales y de los derechos humanos como elemento común (Cap. 2). También la ECN_2013 definía los objetivos de la ciberseguridad, destacando (al respecto de este trabajo) el fortalecimiento de sus capacidades de prevención, defensa, detección, análisis, investigación, recuperación y respuesta a los ciberataques (Cap. 3)¹⁰².

Y en cuanto a la reciente ENC_2019¹⁰³, se da desarrollo en ella a las previsiones de la ESN_2017 en el ámbito de la ciberseguridad (sin

¹⁰¹ A saber: liderazgo nacional y coordinación de esfuerzos; responsabilidad compartida; proporcionalidad, racionalidad y eficacia; y cooperación internacional como extensión de los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional; ECN_2013, p. 16.

¹⁰² Y como objetivos específicos, se establecía (asimismo Cap. 3): garantizar que los sistemas de información y telecomunicaciones que utilicen las Administraciones Públicas posean el adecuado nivel de seguridad y resiliencia; impulsar, al respecto de las empresas y los operadores de infraestructuras críticas, la seguridad y la resiliencia de sus redes y de sus sistemas de información; en el ámbito judicial y policial, y frente a las actividades de terrorismo y delincuencia en el ciberespacio, potenciar las capacidades de prevención, detección, respuesta, investigación y coordinación; a modo de cierta cultura en ciberseguridad, concienciar a los ciudadanos, los profesionales, las empresas y las Administraciones de los riesgos en este ámbito; fomentar los conocimientos, las habilidades, la experiencia y las capacidades tecnológicas que se necesitan a los efectos de estos objetivos; y, finalmente, contribuir en la mejora de la ciberseguridad a nivel internacional, y en especial al respecto de la Unión Europea. Por otra parte, en la ECN_2013 se recogen las Líneas de Acción de la Ciberseguridad Nacional (Cap. 4), con las que orientar la acción dirigida a alcanzar los objetivos expuestos, y la estructura orgánica básica al servicio de la ciberseguridad (Cap. 5).

¹⁰³ Y aprobada ya por el Consejo de Seguridad Nacional.

perjuicio de su continuidad con la recién referida ECN_2013)¹⁰⁴, a través de cinco capítulos: el primero (“El ciberespacio, más allá de un espacio común global”), ofrece una visión genérica de la ciberseguridad y de su vulnerabilidad, de la tecnología y las infraestructuras como parte del ciberespacio y como elementos estratégicos y transversales, de la consideración de la ciberseguridad como objetivo prioritario, y de la promoción entonces de un ciberespacio seguro y fiable (en razón a la necesaria confianza que en su seno ha de existir) ante las amenazas que les acechan (incluyendo las nuevas y emergentes); y así a una nueva concepción del ciberespacio y de la ciberseguridad con una fuerte impronta democrática y constitucional¹⁰⁵, y desde un enfoque multidisciplinar y con especial reconocimiento a la privilegiada posición que en él se encuentra el sector privado¹⁰⁶. El segundo capítulo (“Las amenazas y desafíos en el ciberespacio”), determina luego las principales amenazas del ciberespacio, distinguiendo entre aquéllas que se dirigen a “activos que forman parte del ciberespacio” (o ciberamenazas)¹⁰⁷, y las que usan éste como “medio para realizar actividades maliciosas e ilícitas de todo tipo”¹⁰⁸. El tercero

¹⁰⁴ Mas sin mención expresa del CCN (como sin embargo sí hacía la ECN_2013), al margen de su genérica referencia a los CSIRT nacionales (Cap. 5, y según se viene seguidamente a mostrar).

¹⁰⁵ En tanto que al servicio de “la defensa de los valores y principios constitucionales y democráticos, así como los derechos fundamentales de los ciudadanos en el ciberespacio, especialmente en la protección de sus datos personales, su privacidad, su libertad de expresión y el acceso a una información veraz y de calidad” (Cap. 1).

¹⁰⁶ Y ello desde cinco consideraciones: primera, el papel relevante del aquél dado que gestor y propietario de activos digitales, de modo que buena parte de las capacidades en seguridad residen en los particulares, y de ahí la necesidad de su apoyo público; segunda, la conveniencia de una mayor autonomía tecnológica, y para ello “el fomento de una base industrial nacional de ciberseguridad, la I+D+i y la gestión del talento tecnológico”; tercera, el paso de un modelo no ya preventivo y defensivo, sino hacia otro disuasorio; cuarta, cómo la “evolución de las ciberamenazas aconseja una aproximación más proactiva de la ciberinteligencia”; y quinta, “la necesidad de una mayor implicación de toda la sociedad mediante el fomento de una cultura de ciberseguridad”, a fin de implicar al propio ciudadano en tanto que “corresponsable de la ciberseguridad”.

¹⁰⁷ “[...] son todas aquellas interrupciones o manipulaciones maliciosas que afectan a elementos tecnológicos”.

¹⁰⁸ Así, p.e., ciberespionaje, amenazas híbridas, cibercriminalidad, el empleo de nuevas modalidades de transacción financiera y económica, grupos hacktivistas o las campañas de desinformación.

(“Propósito, principios y objetivos para la ciberseguridad”), por su parte, aplica los principios rectores de la ESN_2017 a cinco objetivos específicos (la seguridad y la resiliencia de las redes y los sistemas de información y comunicaciones del sector público y de los servicios esenciales; el uso seguro y fiable del ciberespacio frente a su uso ilícito o malicioso; la protección del ecosistema empresarial y social y de los ciudadanos; la cultura y el compromiso con la ciberseguridad, y la potenciación de las capacidades humanas y tecnológicas; y la seguridad del ciberespacio en el ámbito internacional), mientras que el cuarto (“Líneas de acción y medidas”) viene a desarrollarlo mediante siete líneas de acción¹⁰⁹ y la identificación de las medidas referidas a cada una de ellas¹¹⁰. Y ya en el quinto capítulo (“La ciberseguridad en el Sistema de Seguridad Nacional”), se define la arquitectura orgánica de la ciberseguridad a partir del Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo Nacional de Ciberseguridad¹¹¹ y el Comité de Situación¹¹², y con el apoyo de la Comisión Permanente de

¹⁰⁹ Reforzar las capacidades ante las amenazas provenientes del ciberespacio; garantizar la seguridad y resiliencia de los activos estratégicos para España; impulsar la ciberseguridad de ciudadanos y empresas; reforzar las capacidades de investigación y persecución de la cibercriminalidad, para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades en el ciberespacio; impulsar la ciberseguridad de ciudadanos y empresas; potenciar la industria española de ciberseguridad, y la generación y retención de talento, para el fortalecimiento de la autonomía digital; contribuir a la seguridad del ciberespacio en el ámbito internacional, promoviendo un ciberespacio abierto, plural, seguro y confiable en apoyo de los intereses nacionales y desarrollar una cultura de ciberseguridad de manera que se contribuya al Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional.

¹¹⁰ Entre las que destacan, a los efectos de este trabajo: potenciar las capacidades de ciberinteligencia; promover la participación de las empresas en plataformas sectoriales para el intercambio y análisis de información; o desarrollar instrumentos de prevención, detección, respuesta, retorno a la normalidad y evaluación enfocados a la gestión de crisis para el ámbito de la ciberseguridad en el marco de la Seguridad Nacional.

Garantizar la coordinación, la cooperación y el intercambio de información sobre ciberincidentes e inteligencia de ciberamenazas entre el sector público, el sector privado y los organismos internacionales competentes, fomentando la prevención y la alerta temprana.

¹¹¹ Apoyando al Consejo de Seguridad Nacional y asistiendo al Presidente del Gobierno en la dirección y coordinación de la política de Seguridad Nacional en el ámbito de la ciberseguridad, y fomentando las relaciones de coordinación, colaboración y cooperación entre las diversas Administraciones Públicas y entre éstas y el sector privado.

¹¹² El cual, con el apoyo del Departamento de Seguridad Nacional, apoya la gestión de situaciones de crisis que desborden las capacidades de respuesta habituales.

Ciberseguridad¹¹³, las autoridades públicas competentes y los CSIRT (*Computer Security Incident Response Team*) de referencia nacional, y la previsión de un foro Nacional de Ciberseguridad; también se concreta la actualización y evaluación de la ENC_2019¹¹⁴.

Consecuentemente es que el ciberespacio, y con él Internet y las redes sociales (y a los efectos de estas páginas), resulten instrumento y objeto de la inteligencia (tanto estratégica, como operativa y táctica); y esto, desde una triple consideración y a tenor de un riesgo innato. Por una parte Internet es ya considerado como el principal espacio (virtual) de conocimiento humano, al venir a acumularse en él una ingente información (datos) en un grado nunca visto en la historia¹¹⁵; y ello, a su vez, entroncando con su acceso, y su garantía incluso, por cuanto que materialización de la potencialidad que supone poder entrar en dicho conocimiento acumulado¹¹⁶. Por otra parte, y en relación ahora con la dimensión que las redes sociales ocupan actualmente en Internet y su

¹¹³ Facilitando la coordinación interministerial a nivel operacional y asistiendo al Consejo Nacional de Ciberseguridad.

¹¹⁴ “[...] la Estrategia se concibe como un documento vivo que ha de adaptarse a la evolución de la ciberseguridad, por lo que deberá ser objeto de revisión continua, como también los planes específicos y sectoriales que de ella se deriven. Se elaborará un informe anual de evaluación de la Estrategia donde figurará el grado de ejecución y cumplimiento de sus objetivos”.

¹¹⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el Asunto *Ahmet Yildirim contra Turquía*, de 18 de marzo de 2013 (Demanda núm. 3111/10), y en la que el Tribunal insiste en la importancia no sólo de los sitios webs al respecto de la libertad de expresión (y recordando asuntos como *Times Newspapers Ltd contra Reino Unido*, Demandas núms. 3002/03 y 23676/03, de 2009), sino de aplicaciones informáticas a su servicio (como la de Google Sites), llegando a afirmar cómo “Internet es en la actualidad el principal medio de la gente para ejercer su derecho a la libertad de expresión y de información: se encuentran herramientas esenciales de participación en actividades y debates relativos a cuestiones políticas o de interés público” (§ 54, *in fine*).

¹¹⁶ Además de la Sentencia anterior, *vid.* la más reciente Sentencia del Tribunal Supremo Norteamericano de 19 de junio de 2017 al respecto del caso *Packingham v. North Carolina*, y conforme al cual la ilegítima restricción de acceso a Internet y a las redes supone impedir el acceso al principal lugar hoy de comunicación social y de obtención e intercambio de información. Sobre ambas Sentencias, y en tal sentido, *vid.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO: “La neutralidad de Internet como objeto constitucional”, en AA.VV. *Retos jurídicos por la sociedad digital... cit.*, pp. 233 y ss.; y “Sobre «youtubers» y la neutralidad de la red”, en AA.VV. *Desafíos de la protección de menores en la sociedad digital: Internet, redes sociales y comunicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 195 y ss.

acceso, es que este nuevo espacio (virtual y global) alcance entidad comunicativa más allá de los tradicionales medios de comunicación interpersonales y de masas, hasta el punto de que la comunicación hoy sea fundamentalmente digital¹¹⁷; además es que Internet comprenda cierta consideración de nueva *ágora digital* al ser espacio de opinión pública y de consiguiente debate público¹¹⁸, sin perjuicio de las limitaciones y riesgos que al respecto quepan advertirse ya¹¹⁹, tal como advierte la propia ENC_2019 al hilo de acciones en desinformación¹²⁰. Y por último, naturalmente, la importancia transversal de Internet en la sociedad, al

¹¹⁷ Así, *cfr.* Augusto AGUILAR CALAHORRO, “El derecho fundamental a la comunicación 40 años después de su constitucionalización: expresión, televisión e internet”, *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, en especial pp. 426 y ss.

¹¹⁸ *Cfr.* Remedio SÁNCHEZ FÉRRIZ, “Conceptos clásicos de libertades informativas: redefinición e incidencia de las TICs”, *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Servei de Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2011, pp. 36 y ss. (en especial, pp. 42 y 43); y en esta línea, Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Sobre «youtubers» y la neutralidad de la red... *cit.*”, en especial pp. 225 y ss. Asimismo, de interés (y desde una perspectiva más abstracta), *vid.* Enrique CEBRIÁN ZAZURCA, *Deliberación en internet: una propuesta de modelo de participación política*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2012.

¹¹⁹ Sobre tales riesgos para la Democracia al respecto de la evolución de los medios de comunicación a finales del Siglo XX (y de alguna manera, añadimos, como antesala de la ulterior transformación que hoy vivimos), Stefano RODOTÀ, *Tecnopolítica. La Democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*, Pedro Pasturenzi (trad.), Editorial Losada, Buenos Aires, 2000. Y al tiempo, y de manera concreta ahora con relación a las redes sociales: Laura ALONSO MUÑOZ, “Redes sociales y democracia. Una aproximación al debate sobre una relación compleja”, *Fòrum de Recerca*, núm. 20, 2015, pp. 557 y ss.; o Manuel ARIAS MALDONADO, “La digitalización de la conversación pública: redes sociales, afectividad política y democracia”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 173, 2016, pp. 27 y ss. Asimismo *vid.* Enrique CEBRIÁN ZAZURCA, pero ahora en un tono más crítico “El impacto de Internet en el Estado democrático”, también *Revista de Estudios Políticos*, núm. 173, 2016, especialmente pp. 314-315. De todo ello, por tanto, la dicótoma consideración existente en torno a Internet y la democracia: Manuel R. TORRES SORIANO, “Internet como motor del cambio político: ciberoptimistas y ciberpesimistas”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 1, 2013, pp. 127 y ss.; también, MáriaM MARTÍNEZ-BASCUÑÁN RAMÍREZ, “¿Cómo afecta la democracia digital a la crisis de la representación política?”, en AA.VV. *La crisis contemporánea de la representación política*, Comuniter, Zaragoza, 2016, pp. 115 y ss.

¹²⁰ Así (Cap. 2), “se constata una tendencia creciente de [...] acciones coordinadas y sincronizadas dirigidas a atacar de manera deliberada las vulnerabilidades sistémicas de los estados democráticos y las instituciones, a través de una amplia gama de medios, tales como [...] operaciones de manipulación de la información [...]. Actores estatales y no estatales, bien de forma directa o a través de intermediarios, explotan las facilidades que ofrece Internet para la desinformación y propaganda [...]. O (Cap. 3, *in fine*), y “[e]n cuanto a las campañas de desinformación, hacen uso de elementos como las noticias falsas para influir en la opinión pública. Internet y las redes sociales amplifican el efecto y alcance de la información transmitida, con potencial aplicación en contra de objetivos como por ejemplo organizaciones internacionales, Estados, iniciativas políticas o personajes públicos o incluso a procesos electorales democráticos”.

articularse a través de él no sólo buena parte del conocimiento, la comunicación y el debate público (según se ha señalado), sino la misma actividad económica o las relaciones entre ciudadanos y poderes públicos, de forma que su paralización supondría la paralización de una y otras ante la dependencia de ellas al respecto de Internet, en un potencial efecto dominó transversal y a nivel, incluso, internacional¹²¹; y ello, hasta el punto de que las diferencias entre ataques cibernéticos terroristas, criminales o incluso militares terminen por difuminarse, dados los gravísimos efectos en cascada a los que éstos pueden dar lugar¹²². De transversalidad así de las amenazas al respecto del ciberespacio se llega a hablar¹²³.

Estas tres vertientes, a su vez, configuran en gran medida la propia acción de inteligencia (independientemente de su manifestación, por ahora) al respecto de Internet (o ciberespacio) y la informática en general: así, ciberinteligencia (en sentido amplio) o inteligencia digital (en tanto que disposición e instrumentación de la tecnología digital al servicio de la actividad de inteligencia)¹²⁴.

VIII.C.1.- Ciberinteligencia e información

¹²¹ P.e. *vid.* Agnese CARLINI, “Ciberseguridad: un nuevo desafío para la comunidad internacional”, *Boletín IEEE (Documento Opinión)*, núm. 67, 2016, pp. 950 y ss.

¹²² Henning WEGENER, “Los riesgos económicos de la ciberguerra”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 162, 2013, en especial p. 184. Además, *vid.* Gema SÁNCHEZ MEDERO, “Internet: un nuevo campo de batalla para el siglo XXI”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI (III) ... cit.*, pp. 549 y ss.

¹²³ *Cfr.* José María BLANCO NAVARRO, “Ciberinteligencia, la vía para la ciberseguridad”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 57, 2018, pp. 11 y ss. También de transversalidad de las ciberamenazas habla la ENC_2019 (Cap. 2).

¹²⁴ *Cfr.*: Eva MARTÍN IBÁÑEZ, “Los retos de la ciberinteligencia”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 53, 2016, pp. 53 y ss.; José María BLANCO NAVARRO, *op. cit.*, pp. 19 y ss.; y, especialmente, Carolina SANCHO HIRANE, “Ciberinteligencia: contextualización, aproximación conceptual, características y desafíos”, *Cuaderno de Trabajo del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos*, núm. 1, 2018, en particular p. 15. Con todo, para una aproximación más restrictiva a la ciberinteligencia en cuanto que mero análisis del código informático a fin de generar información para mejorar desde una perspectiva técnica la arquitectura de la ciberseguridad, *vid.* Manuel R. TORRES SORIANO, “Concepto y niveles de la ciber-inteligencia”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, núm. 862, 2017, pp. 316 y ss.

Si la inteligencia supone evaluación de información (según se viene indicando a lo largo de estas páginas), Internet es hoy la mayor fuente de información acumulada (según se acaba de indicar), a la par que yacimiento de datos personales que pululan por las redes sociales y en la red misma (en tanto que *Cloud Computing*, incluso)¹²⁵; y de este modo que la inteligencia en la actualidad, y de forma ordinaria, se nutra de tales contenidos digitales (*Big Data*) al respecto de cualquier evaluación a realizar¹²⁶: o lo que es igual, Internet y las redes como recursos de ingente información abierta para la inteligencia, a fin de su ulterior evaluación¹²⁷. Ciertamente, y para el caso de una mera instrumentalización de los datos que se contienen de manera pública en Internet y las redes (es decir, al respecto de datos, aun personales, que voluntariamente se han expuesto de manera abierta al público en general, como en relación con los conocidos

¹²⁵ Expresamente, la *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act* o *CLOUD Act* en Estados Unidos, de 23 de marzo de 2018, por la que se permite el acceso de autoridades norteamericanas (mediante orden judicial) a datos que proveedores de servicios estadounidenses almacenen en otros países; y ya a nivel europeo, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las órdenes europeas de entrega y conservación de pruebas electrónicas a efectos de enjuiciamiento penal [COM/2018/225 final - 2018/0108 (COD)], de 17 de abril de 2018, y con concretas referencias a la seguridad y a la defensa nacionales. Con ello, a su vez, la apertura de conflictos entre jurisdicciones de diversos Estados, al verse implicadas las soberanía de los mismos, tal como se postula en el caso *Warrant (United States of America v. Microsoft Corporation)*, ante el Tribunal Supremo norteamericano [cfr. <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2018/04/03/the-cloud-act-is-an-important-step-forward-but-now-more-steps-need-to-follow/> (08/10/2018); y <https://www.supremecourt.gov/search.aspx?filename=/docket/docketfiles/html/public/17-2.html> (05/05/2019)]. Al respecto, *vid.* Miryam RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, “Las empresas tecnológicas en Internet como agentes de seguridad interpuestos”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, especialmente pp. 13 y ss./19, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Las-empresas-tecnol%C3%B3gicas-en-Internet-como-agentes-de-seguridad-interpuestos-.pdf> (05/05/2019).

¹²⁶ Así, Kevjn LIM, “Big Data and Strategic Intelligence”, *Intelligence and National Security*, vol. 31, núm. 4, 2016, pp. 619 y ss.

¹²⁷ Precisamente, sobre cómo el desarrollo informático ha potenciado no sólo la alimentación de la inteligencia de datos digitales, sino de información tradicionalmente abierta pero que venía siendo marginada, a tenor ahora de la posibilidad del cruce informático de dichos datos, ya Miguel Ángel ESTEBAN NAVARRO y Diego NAVARRO BONILLA, “Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia: la dimensión estratégica de la información”, *El Profesional de la Información*, vol. 12, num. 4, 2003, p. 278.

como *Open Data*)¹²⁸ y en cuanto que búsqueda de información para su posterior evaluación, en principio no se presentarían especiales cuestiones al respecto de la labor de inteligencia, salvo las peculiaridades de la información que se encuentra en Internet. Y es que la diversidad de fuentes que integra y alimenta a Internet y a las redes exige de un mayor grado de rigor y selección a la hora de determinar los referidos datos a evaluar¹²⁹; y más, a la vista de la sobreinformación que Internet genera¹³⁰, de modo que la evaluación de tal información requiera cada vez mayor especialización¹³¹. En tal sentido, además, está el progresivo peso que a su vez adquiere las herramientas informáticas (en especial con la inteligencia artificial), tanto al momento de buscar y recopilar datos (en extrema cantidad, y más si de metadatos se trata), como luego a la hora de seleccionar y disgregar unos y otros a fin de su ulterior evaluación (así, “minería de datos”)¹³².

Otra cosa es, y desde una perspectiva jurídica ahora (claro), los riesgos que tal instrumentalización de datos personales por los servicios de

¹²⁸ Sobre éstos *vid.*, p.e., Gilles J. GUGLIELMI, “*Open Data* y servicio público. Los datos públicos abiertos son un servicio público”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41, 2016, en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=41 (28/08/2018).

¹²⁹ Son carácter general, sobre la evaluación de las fuentes en inteligencia, *vid.* Russell G. SWENSON, “Evaluación de fuentes”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 175 y ss. Y ya, acerca de tal evaluación con ocasión de la información alcanzada a través de Internet (y las fuentes abiertas): Carlos MALDONADO PRIETO, “Obtención”, asimismo en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 259-262; y Emilio SÁNCHEZ BLANCO, “OSINT (Inteligencia de fuentes abiertas)”, también en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 273 y ss.

¹³⁰ Así, Jesús BELLO AYALA, “Aplicación de las tecnologías de la información (TI) a la mejora de la inteligencia en las organizaciones”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 15, 2014, pp. 45 y ss.

¹³¹ Diego NAVARRO BONILLA, “Inteligencia generada por grupos terroristas: aprovechamiento de fuentes y recursos de información”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 141, 2009, pp. 163 y ss.

¹³² De interés, *vid.*: Tomàs ALUJA BANET, “La minería de datos, entre la estadística y la inteligencia artificial”, *Questiò: Quaderns d'Estadística, Sistemes, Informàtica i Investigació Operativa*, vol. 25, núm. 3, 2001, pp. 479 y ss.; y, especialmente, Lorenzo COTINO HUESO, “Big data e inteligencia artificial. Una aproximación a su tratamiento jurídico desde los derechos fundamentales”, *Dilemata*, núm. 24, 2017, pp. 131 y ss.

inteligencia pueden generar al respecto de la privacidad y la libertad informática de las personas; y ello como consecuencia de las fuentes y la ingente información de todo tipo a buscar, recopilar, procesar, y en su caso a evaluar¹³³; e incluso cuando, aun tratándose de datos personales voluntariamente expuestos en la red, sobre ellos caben procesos informáticos capaces de generar perfiles¹³⁴. Ello, obviamente, nos lleva ya al *tratamiento de datos personales*¹³⁵, de evidente trascendencia constitucional al hilo de la privacidad y la libertad informática (art. 18.1 y 4 Constitución)¹³⁶, como desde el marco jurídico europeo: de un lado, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 8)¹³⁷; y desde el Derecho de la Unión Europea, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión

¹³³ Así, Javier VALLS PRIETO, “El uso de inteligencia artificial para prevenir las amenazas cibernéticas”, en AA.VV. *Retos Jurídicos por la sociedad digital... cit.*, pp. 77 y ss.

¹³⁴ Cfr. Armand MATTELART y André VITALIS, *De Orwell al cibercontrol*, Juan Carlos Miguel de Bustos (trad.), Gedisa, Barcelona, 2015, en especial pp. 13 y ss.

¹³⁵ En tal sentido, y p.e., el alcance que sobre el tratamiento de datos se ofrece al respecto del *derecho al olvido* por el Tribunal de Justicia (Gran Sala) en su histórica Sentencia de 13 de mayo de 2014, asunto *Google Spain S.L v. Agencia Española de Protección de Datos* (C-131/12); ~~al respecto, entre otros muchos, Ramón ORZA LINARES, “Nuevos enfoques sobre nuevos derechos de la sociedad de la información y comunicación. A propósito de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núms. 16-17, 2013-2014, pp. 1071 y ss. También, y más recientemente, *vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/2018, de 4 de junio.XXXX~~

¹³⁶ En tanto que capacidad reconocida a las personas en relación a su autodeterminación informativa o ante la informática. Así, “derecho a controlar el uso de los mismos datos insertos en un programa informático”, conforme a la temprana Sentencia del Tribunal Constitucional 254/1993, de 20 de julio (FJ 7); al respecto de esta Sentencia, p.e., *vid.* Antonio ORTÍ VALLEJO, “El nuevo derecho fundamental (y de la personalidad) a la libertad informática (A propósito de la STC 254/1993, de 20 de julio)”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 2, 1994, pp. 305 y ss. También, de interés, Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, “Perspectivas del derecho a la autodeterminación informativa”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, núm. 5, 2007, pp. 18 y ss.; y Álvaro A. SÁNCHEZ BRAVO, “Los datos personales en las sociedades tecnológicas: de la intimidad a la libertad informática”, en AA.VV. *Multiculturalismo, tecnología y medioambiente*, Punto Rojo, Sevilla, 2015, pp. 155 y ss.

¹³⁷ P.e., Pablo SANTOLAYA MACHETTI, “El derecho a la vida privada y familiar (Un contenido notablemente ampliado del derecho a la intimidad)”, en AA.VV. *La Europa de los Derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 545 y ss.

Europea (arts. 7 y 8)¹³⁸, si bien la seguridad nacional, recuérdese, quedaría al margen del Derecho europeo (art. 4.2 Tratado de la Unión Europea)¹³⁹.

De una parte, el vigente Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE), o Reglamento General de Protección de Datos¹⁴⁰, no es aplicable a actividades relativas a la seguridad nacional (art. 2.2.a, b y d, *in fine*)¹⁴¹, salvo en lo referente a la transferencia de datos personales a

¹³⁸ José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “Respeto de la vida privada y familiar” y “Protección de datos de carácter personal”, ambos en AA.VV. *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pp. 209 y ss., y 223 y ss. (respectivamente).

¹³⁹ Otra cosa es, claro, al respecto de la propia actividad de la Unión Europea al hilo del terrorismo y el crimen organizado (ya, Cap. VII), como de la propia inmigración irregular (así, Cap. IX.A), y de los diversos instrumentos informáticos diseñados a fin de puesta en común de información relativa a personas. Desde esta perspectiva, particular trascendencia alcanza p.e. el Tratado de Prüm en relación con la privacidad y la libertad informática [*vid.* Teresa FREIXES SANJUÁN, “Protección de datos y globalización: la Convención de Prüm”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007, pp. 11-20; o Emilio ACED FÉLEZ, “Ejercicio y garantía del derecho a la protección de datos personales en el Convenio de Prüm”, asimismo *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007, pp. 65 y ss.], y ulteriormente (y en un ámbito normativo sí que europeo): la Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal (extendiendo el referido Tratado a todos los Estados miembros de la Unión); en particular, la anterior Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, especialmente en delincuencia organizada y terrorismo; o más recientemente la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.

¹⁴⁰ Con carácter general, y entre otros: Jorge VILLARINO MARZO, “Ya tenemos un Reglamento General de Protección de Datos...: ¿y ahora qué?”, *Revista de Privacidad y Derecho Digital*, núm. 4, 2016, pp. 167 y ss.; o Ana Isabel HERRÁN ORTIZ, “Aproximación al derecho a la protección de datos personales en Europa.: El reglamento general de protección de datos personales a debate”, *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad*, núm. 8, 2016, pp. 179 y ss.

¹⁴¹ Así, Considerando 16: “El presente Reglamento no se aplica a cuestiones de protección de los derechos y las libertades fundamentales o la libre circulación de datos personales relacionadas con actividades excluidas del ámbito de del Derecho de la Unión, como las actividades relativas a la seguridad nacional. Tampoco se aplica al tratamiento de datos de carácter personal por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades relacionadas con la política exterior y de seguridad común de la Unión”. Con carácter general, sobre ámbito material del Reglamento General de Protección de Datos, *vid.* Iñaki URIARTE LANDA, “Ámbito de aplicación material”, en AA.VV. *Reglamento General de Protección de Datos: hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, Editorial Reus, Madrid, 2016, pp. 63 y ss.

terceros Estados u organizaciones internacionales al exigírseles, ahora sí, un nivel de protección adecuado (para lo que la Comisión habrá de autorizarlo teniendo en cuenta, entre otros elementos, si tal transferencia es con motivo de la seguridad nacional, conforme art. 45.1 y 2.a). En este sentido, y antes (pues al respecto precisamente de la Directiva 95/46/CE), la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 6 de octubre de 2015, en el asunto *Maximillian Schrems v. Data Protection Commissioner* (C-362/14), habría venido ya a aceptar la transferencia de datos de Europa a Estados Unidos en relación con la seguridad nacional, así como la previsión de instrumentos de control público de datos personales a fin de prevenir amenazas a la misma (mediante la recopilación, el procesamiento y la conservación de datos personales); pero ello, exigiendo salvaguardas jurídicas eficaces del contenido esencial de los referidos derechos a la privacidad y a la libertad informática, de modo que los ciudadanos puedan instar ante los Estados la garantía judicial al respecto del tratamiento que de sus datos personales éstos hayan llevado a cabo¹⁴².

De otra parte, y a la luz de la anterior Sentencia, está también la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos (y por la que se deroga,

¹⁴² Sobre ella, *vid.*: Elisa URÍA GAVILÁN, “Tribunal de Justicia de la Unión Europea - Derechos fundamentales versus vigilancia masiva. Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2015 en el asunto C-362/14 *Schrems*”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 53, 2016, pp. 261 y ss.; y María Isabel PUERTO y Pietro SFERRAZZA TAIBI, “La sentencia *Schrems* del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: un paso firme en la defensa del derecho a la privacidad en el contexto de la vigilancia masiva transnacional”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 40, 2018, pp. 209 y ss.

también, la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo)¹⁴³; la Directiva, y al igual que el Reglamento 2016/679, no es aplicable en el ámbito de la seguridad nacional (art. 2.3.a)¹⁴⁴, si bien¹⁴⁵:

Primero, y como acontece con el referido Reglamento, es que quepa la transferencia de datos personales a un tercer Estado u organización internacional si la Comisión decide que éste garantiza un nivel de protección adecuado, y en base precisamente a la seguridad nacional (art. 36.1 y 2.a Directiva 2016/680)¹⁴⁶.

Segundo, al tener por objeto dicha Directiva el “tratamiento de los datos personales [...] con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones

¹⁴³ Acerca de la Directiva (UE) 2016/680, María Belén SÁNCHEZ DOMINGO, “La protección de datos personales en el espacio de libertad, seguridad y justicia: Especial consideración a las transferencias de datos a terceros países y organizaciones internacionales según la directiva 2016/680”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 69, 2017, pp. 17 y ss.; y Adrián PALMA ORTIGOSA, “Garantías jurídicas en materia de protección de datos frente al uso de algoritmos en el contexto policial y judicial”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Garant%C3%ADas-jur%C3%ADdicas-en-materia-de-protecci%C3%B3n-de-datos-frente-al-uso-de-algoritmos-en-el-contexto-policial-y-judicial.pdf> (05/05/2019). También, y con carácter más general, *vid.* Javier VALLS PRIETO, “Nuevas formas de combatir el crimen en internet y sus riesgos”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 2016, núm. 18-22, 36 pp., en <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-22.pdf> (04/10/2018).

¹⁴⁴ Considerando 14: “Puesto que la presente Directiva no debe aplicarse al tratamiento de datos personales en el marco de una actividad que no esté comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, no deben considerarse comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente Directiva las actividades relacionadas con la seguridad nacional, las actividades de los servicios o unidades que traten cuestiones de seguridad nacional y las actividades de tratamiento de datos personales que lleven a cabo los Estados miembros en el ejercicio de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación del título V, capítulo 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE)”.

¹⁴⁵ Por cierto, y al hilo ahora de los datos personales que organismos propios de la Unión Europea traten a efectos de la seguridad pública y su prevención (recuérdese, Cap. IV.A.5), y a fin asimismo de permitir la libre circulación de tales datos con garantías adecuadas a las previstas en la Directiva (UE) 2016/680, es que se haya aprobado el Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2018 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) 45/2001 y la Decisión 247/2002/CE.

¹⁴⁶ Así, Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea sobre la protección de datos personales relativa a la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales (2016); y sobre éste, Theresa PAPADEMETRIOU, “European Union”, en AA.VV. *Foreign Intelligence Gathering Laws*, The Law Library of Congress, Washington, 2016, pp. 72-73.

penales, incluidas la protección y la prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública” (art. 1.1; también, art. 2.1), y al alcanzar hoy la seguridad nacional amenazas que, como el terrorismo y la criminalidad organizada (Cap. VII), ostentan asimismo dimensión criminal, es que, finalmente, la Directiva 2016/680 pueda alcanzar la inteligencia en dichos ámbitos. Y por tanto que, en dichos ámbitos de inteligencia criminal (art. 4.1): los Estados deban tratar los datos personales “de manera lícita y leal”, siendo recogidos “con fines determinados, explícitos y legítimos” (y no pudiendo “ser tratados de forma incompatible con esos fines”); que dichos datos sean “adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los fines para los que son tratados”, además de ser exactos, al punto de que, si fuera necesario, sean actualizados (así, se deberán “adoptar todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que son tratados”); se hayan de conservar los datos “de forma que permita identificar al interesado durante un período no superior al necesario para los fines para los que son tratados”, y que sean “tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidentales, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas adecuadas”.

Y tercero, y sin embargo, la Directiva acaba por excepcionar determinados derechos al respecto precisamente de la seguridad nacional, de modo que: cabe por denegarse al interesado información adicional relativa al ejercicio de ciertos derechos (art. 13.2)¹⁴⁷ cuando, por ley y

¹⁴⁷ “a) la base jurídica del tratamiento; / b) el plazo durante el cual se conservarán los datos personales o, cuando esto no sea posible, los criterios utilizados para determinar ese plazo; / c) cuando corresponda, las categorías de destinatarios de los datos personales, en particular en terceros países u organizaciones internacionales; / d) cuando sea necesario, más información, en particular cuando los datos personales se hayan recogido sin conocimiento del interesado”. Mientras, como información imprescindible a poner a disposición del interesado (art. 13.1): “a) la identidad y los datos de contacto del responsable del

siendo dicha medida “necesaria y proporcional en una sociedad democrática”, tenga “debidamente en cuenta los derechos fundamentales y los intereses legítimos de la persona física afectada”, y esté destinada a “proteger la seguridad pública” (art. 13.3.c); y pueda restringirse información, total o parcialmente, a un interesado por escrito de “cualquier denegación de rectificación o supresión de los datos personales, o de limitación de su tratamiento, y de las razones de la denegación”¹⁴⁸, cuando (nuevamente), por ley y siendo dicha medida “necesaria y proporcional en una sociedad democrática”, tenga “debidamente en cuenta los derechos fundamentales y los intereses legítimos de la persona física afectada”, y esté destinada a “proteger la seguridad pública” (art. 16.4.d).

De otro lado, y al respecto de la conservación de datos personales por los servicios de seguridad e inteligencia, y al hilo de potenciales limitaciones a la cancelación de los mismos (a instancia de los afectados), la reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de enero de 2019, en el caso *Catt v. the United Kingdom*, ha declarado contraria al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos la retención indeterminada de datos personales (de carácter político) sin que exista causa necesaria para ella.

tratamiento; / b) en su caso, los datos de contacto del delegado de protección de datos; / c) los fines del tratamiento a que se destinen los datos personales; / d) el derecho a presentar una reclamación ante la autoridad de control y los datos de contacto de la misma; / e) la existencia del derecho a solicitar del responsable del tratamiento el acceso”.

¹⁴⁸ Y ello, al respecto del art. 16: “1. Los Estados miembros reconocerán el derecho del interesado a obtener del responsable del tratamiento sin dilación indebida la rectificación de los datos personales que le conciernan cuando tales datos resulten inexactos. Teniendo en cuenta la finalidad del tratamiento, los Estados miembros dispondrán que el interesado tenga derecho a que se completen los datos personales cuando estos resulten incompletos, en particular mediante una declaración suplementaria. / 2. Los Estados miembros exigirán al responsable del tratamiento suprimir los datos personales sin dilación indebida y dispondrán el derecho del interesado a obtener del responsable del tratamiento la supresión de los datos personales que le conciernan sin dilación indebida cuando el tratamiento infrinja los artículos 4, 8 o 10, o cuando los datos personales deban ser suprimidos en virtud de una obligación legal a la que esté sujeto el responsable del tratamiento”.

En cuanto al caso español, la hoy derogada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal¹⁴⁹ preveía que la recogida de datos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para fines administrativos (y que debieran ser objeto de registro permanente) habría de estar sujetos al régimen general de dicha Ley (art. 22.1), si bien en el ámbito de las investigaciones criminales¹⁵⁰ cabían excepciones expresas al respecto de la recogida y el tratamiento de datos personales sin consentimiento (art. 22.2)¹⁵¹, como en relación con determinados datos especialmente sensibles (art. 22.3)¹⁵². Sin embargo la vigente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales no hace referencia expresa a tales cuestiones, al venir

¹⁴⁹ Entre otros: Javier APARICIO SALOM, *Estudio sobre la Ley orgánica de protección de datos de carácter personal*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2000; Gabriel FREIXAS GUTIÉRREZ, *La protección de los datos de carácter personal en el derecho español: aspectos teóricos y prácticos*, Editorial Bosch, Barcelona, 2001; Daniel SANTOS GARCÍA, *Nociones generales de la Ley orgánica de protección de datos*, Tecnos, Madrid, 2005; o Antonio TRONCOSO REIGADA (dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, Cívitas, Madrid, 2010. El referido Reglamento General de Protección de Datos ha venido, sin embargo, a requerir de una nueva regulación, de modo que, sin perjuicio de que fuera ya parcialmente completada por el Real Decreto-ley 5/2018, de 27 de julio (de medidas urgentes para la adaptación del Derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de protección de datos), finalmente ha sido sustituida por la Ley Orgánica 3/2018 (disp. derogatoria única). Al respecto de ésta, si bien sobre su Proyecto (121/000013), *vid.*: Enrique RUBIO TORRANO, “El Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal”, *Aranzadi Civil-Mercantil. Revista Doctrinal*, núm. 1, 2018, pp. 97 y ss.; Virginia CUESTA GARCÍA, “Acerca del Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos”, *Actualidad Administrativa*, núms. 7-8, 2018; y Javier PLAZA PENADES, “El Proyecto de la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 46, 2018. Y para una vez aprobada, Gemma MINERO ALEJANDRE, “Nuevas tendencias en materia de protección de datos personales. La nueva Ley Orgánica y la jurisprudencia más reciente”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, núm. 52, 2019, pp. 125 y ss.

¹⁵⁰ De interés (y al respecto de investigaciones criminales), *vid.* Esther MITJANS PERELLÓ, “El uso y la protección de los datos personales”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 22, 2010, pp. 175 y ss.

¹⁵¹ La “recogida y tratamiento para fines policiales de datos de carácter personal [...] sin consentimiento de las personas afectadas [estarán] limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, debiendo ser almacenados en ficheros específicos establecidos al efecto, que deberán clasificarse por categorías en función de su grado de fiabilidad”.

¹⁵² En cuanto a la recogida y tratamiento de datos relativos a ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud y vida sexual, podrán “realizarse exclusivamente en los supuestos en que sea absolutamente necesario para los fines de una investigación concreta, sin perjuicio del control de legalidad de la actuación administrativa o de la obligación de resolver las pretensiones formuladas en su caso por los interesados que corresponden a los órganos jurisdiccionales”.

simplemente a: de una parte (art. 2.2.a), excluir de su aplicación los tratamientos ya excluidos por el Reglamento General de Protección de Datos (en su ya comentado art. 2.2); y de otra (art. 2.2.c), extender dicha exclusión “[a] los tratamientos sometidos a la normativa sobre protección de materias clasificadas”.

Por otra parte, y al respecto de los derechos de acceso, rectificación y cancelación, la anterior Ley Orgánica 15/1999 venía expresamente a excepcionar su alcance (en relación con ficheros que contuvieran datos contemplados en el mencionado art. 22.2, 3 y 4), cabiendo su denegación “en función de los peligros que pudieran derivarse para la defensa del Estado o la seguridad pública, la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando” (art. 23.1)¹⁵³; y además, cabía asimismo la excepción de los derechos referidos a la recogida de datos (art. 5.1 y 2)¹⁵⁴ “cuando la información [...] afecte a la Defensa Nacional, a la seguridad pública o a la persecución de infracciones penales o administrativas” (art. 24.1). En cambio, en la vigente Ley Orgánica 3/2018 únicamente, y de manera bastante lacónica, se dice (art. 12.5): “Cuando las leyes aplicables a determinados tratamientos

¹⁵³ Y a modo de garantía, art. 23.3: “El afectado al que se deniegue, total o parcialmente, el ejercicio de los derechos mencionados en los apartados anteriores podrá ponerlo en conocimiento del Director de la Agencia de Protección de Datos o del organismo competente de cada Comunidad Autónoma en el caso de ficheros mantenidos por Cuerpos de Policía propios de éstas, o por las Administraciones tributarias autonómicas, quienes deberán asegurarse de la procedencia o improcedencia de la denegación”.

¹⁵⁴ Art. 5.1: “1. Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco: a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información. / b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas. / c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos. / d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición. / e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante. / Cuando el responsable del tratamiento no esté establecido en el territorio de la Unión Europea y utilice en el tratamiento de datos medios situados en territorio español, deberá designar, salvo que tales medios se utilicen con fines de trámite, un representante en España, sin perjuicio de las acciones que pudieran emprenderse contra el propio responsable del tratamiento”. Y art. 5.2: “Cuando se utilicen cuestionarios u otros impresos para la recogida, figurarán en los mismos, en forma claramente legible, las advertencias a que se refiere el apartado anterior”.

establezcan un régimen especial que afecte al ejercicio de los derechos previstos en el Capítulo III del Reglamento (UE) 2016/679, se estará a lo dispuesto en aquellas”¹⁵⁵.

Frente al diseño de la Ley Orgánica 15/1999, la actual 3/2018 se nos muestra muchísimo menos expresa en sus excepciones (en particular al respecto de la seguridad nacional y la inteligencia), y apartándose incluso de la interpelación que ella misma hace al principio de seguridad jurídica (Preámbulo III); y todo esto cuando, y sin embargo, sí lo hace en materia de videovigilancia (art. 22.6)¹⁵⁶ y de datos personales con fines de investigación en salud (disp. adic. decimoséptima.e.3º)¹⁵⁷. En esta línea más concreta parece moverse también la Ley Orgánica 3/2018 al respecto de las transferencias internacionales de datos (Tít. VI), pues, aunque en principio la Ley Orgánica no se formula de manera clara¹⁵⁸, acaba manteniendo la vigencia del referido artículo 22 de la Ley Orgánica 15/1999 “en tanto no entre en vigor la norma que trasponga al Derecho

¹⁵⁵ Obviamente un enunciado excesivamente abierto, por cuanto que susceptible de aplicación (aun manteniendo una interpretación restrictiva) a supuestos más allá de los previstos en el Tít. IV Ley Orgánica 3/2019 (“Disposiciones aplicables a tratamientos concretos”); y es que el señalado art. 12.5 no hace referencia al Tít. IV. Así, entonces, que podamos entender tal precepto aplicable a los supuestos comentados para el art. 2.2.c.

¹⁵⁶ “El tratamiento de los datos personales procedentes de las imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de cámaras y videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por los órganos competentes para la vigilancia y control en los centros penitenciarios y para el control, regulación, vigilancia y disciplina del tráfico, se regirá por la legislación de transposición de la Directiva (UE) 2016/680, cuando el tratamiento tenga fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y la prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública. Fuera de estos supuestos, dicho tratamiento se regirá por su legislación específica y supletoriamente por el Reglamento (UE) 2016/679 y la presente ley orgánica”.

¹⁵⁷ “e) Cuando se traten datos personales con fines de investigación en salud, y en particular la biomédica, a los efectos del artículo 89.2 del Reglamento (UE) 2016/679, podrán excepcionarse los derechos de los afectados previstos en los artículos 15, 16, 18 y 21 del Reglamento (EU) 2016/679 cuando: [...] 3.º La investigación tenga por objeto un interés público esencial relacionado con la seguridad del Estado, la defensa, la seguridad pública u otros objetivos importantes de interés público general, siempre que en este último caso la excepción esté expresamente recogida por una norma con rango de Ley”.

¹⁵⁸ P.e., cuando su art. 42.1.b remite al 77.1 (referido a responsables o encargados *públicos* de tratamientos de datos) al respecto de los casos en que se requiere autorización de la Agencia Española de Protección de Datos, o el 43 excepciona ahora su régimen a los poderes públicos.

español lo dispuesto” en la comentada Directiva 2016/680 (disp. transitoria cuarta). Lo que asimismo hace la Ley Orgánica 3/2018 es establecer su aplicación supletoria y la del Reglamento General (art. 2.3) en los supuestos anteriormente excepcionados (nuevamente, art. 2.2), y por tanto abrir su posible aplicación para casos de lagunas en dichos supuestos (además de la recién referida aplicación transitoria, claro)¹⁵⁹.

Ciertamente, la nueva caracterización reglamentaria de la normativa europea sobre protección de datos personales, frente a la anterior Directiva 95/46/CE, deja escasísimo margen al legislador español, de manera que éste se limita a caracterizar formalmente como ley orgánica (art. 81 Constitución) el desarrollo que de la libertad de información da el Reglamento General, a la par que trasponer aquellos específicos aspectos del Reglamento que necesitan de desarrollo normativo a nivel estatal para su efectiva aplicación (p.e., el régimen sancionador)¹⁶⁰. Pero con ello, finalmente, que bien pueda considerarse hoy al Reglamento (UE) 2016/679 como el marco normativo delimitador del contenido esencial de la libertad informática en España¹⁶¹. Y así ha venido a considerarlo de manera abstracta el propio Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia 74/2019, de 22 de mayo, al respecto del muy polémico artículo 58.bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General¹⁶²,

¹⁵⁹ Asimismo, téngase en cuenta el art. 122.ter Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, relativo al procedimiento de autorización judicial de conformidad a la decisión de la Comisión Europea en materia de transferencia internacional de datos.

¹⁶⁰ Lo que, por cierto, ya estaba en el anterior Real Decreto-ley 5/2018, y asimismo derogado por la Ley Orgánica 3/2018 (disp. derogatoria única).

¹⁶¹ Cfr. Rosario GARCÍA MAHAMUT, “El derecho fundamental a la protección de datos: El Reglamento (UE) 2016/679 como elemento definidor del contenido esencial del artículo 18.4 de la Constitución”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 31, 2018, pp. 59 y ss.

¹⁶² Por su interés: “1. La recopilación de datos personales relativos a las opiniones políticas de las personas que lleven a cabo los partidos políticos en el marco de sus actividades electorales se encontrará amparada en el interés público únicamente cuando se ofrezcan garantías adecuadas. / 2. Los partidos políticos, coaliciones y agrupaciones electorales podrán utilizar datos personales obtenidos en páginas web y otras fuentes de acceso público para la realización de actividades políticas durante el periodo

introducido por la novedosa Ley Orgánica 3/2018 (disp. final tercera.dos)¹⁶³ y declarado parcialmente inconstitucional¹⁶⁴:

“[...] implica aludir al contenido tanto del Reglamento (UE) 2016/679 o Reglamento General de Protección de Datos (en adelante, RGPD) como de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD), pues en la actualidad ambas fuentes configuran conjuntamente, de forma directa o supletoria, el desarrollo del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal que exigen los arts. 18.4 y 81.1 CE, dado que el art. 2.3 LOPDGDD declara la supletoriedad del Reglamento General y de la Ley Orgánica 3/2018, a falta de legislación específica, también para los tratamientos a los que el Reglamento General no resulte directamente aplicable por afectar a actividades no comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea” (FJ núm. 4).

Pero al hilo de esto, además, el reconocimiento general de que, sin perjuicio de la falta de carácter absoluto del derecho fundamental a la protección de datos personales, su restricción haya de ser “por medio de la ley, siempre que ello responda a un fin de interés general, y los requisitos y

electoral. / 3. El envío de propaganda electoral por medios electrónicos o sistemas de mensajería y la contratación de propaganda electoral en redes sociales o medios equivalentes no tendrán la consideración de actividad o comunicación comercial. / 4. Las actividades divulgativas anteriormente referidas identificarán de modo destacado su naturaleza electoral. / 5. Se facilitará al destinatario un modo sencillo y gratuito de ejercicio del derecho de oposición”.

¹⁶³ En base, según el legislador (art. 2.3 Ley Orgánica 3/2018), a la excepción contemplada por el propio Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (Considerando 56 y art. 9.2.g), relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (y del que más adelante se viene a hablar). No así, sin embargo, vino a entenderlo el Defensor Pueblo, quien interpusiera recurso de inconstitucionalidad (núm. 1405-2019), como la Agencia Española de Protección de Datos, al venir a dictar al respecto una muy restrictiva Circular sobre el tratamiento de datos personales relativos a opiniones políticas y el envío de propaganda electoral por medios electrónicos o sistemas de mensajería por parte de partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores al amparo del referido art. 58.bis Ley Orgánica 5/1985 (1/2019, de 7 de marzo). Y todo ello, y sin embargo, cuando el propio art. 9.1 Ley Orgánica 3/2018 dice que “el solo consentimiento del afectado no bastará para levantar la prohibición del tratamiento de datos cuya finalidad principal sea identificar su ideología, afiliación sindical, religión, orientación sexual, creencias u origen racial o étnico”.

¹⁶⁴ Y ello al respecto del art. 58.bis.1, sobre la “recopilación de datos personales relativos a las opiniones políticas”.

el alcance de la restricción estén suficientemente precisados en la ley y respeten el principio de proporcionalidad” (FJ núm. 5.d)¹⁶⁵; y a tenor “de los potenciales efectos intrusivos” en dicho derecho fundamental por tratamientos de datos personales, la exigencia al legislador de que “también establezca garantías adecuadas de tipo técnico, organizativo y procedimental, que prevengan los riesgos de distinta probabilidad y gravedad y mitiguen sus efectos, pues solo así se puede procurar el respeto del contenido esencial del propio derecho fundamental” (FJ núm. 6)¹⁶⁶. Lo anterior supone, y al margen de la resolución del fondo del asunto (de manera detallada, FFJJ núms. 7 y 8)¹⁶⁷, que se deba replantear entonces el efectivo grado de cobertura legal que sobre el tratamiento de datos personales puedan llevar a cabo de manera general los diversos servicios y órganos de inteligencia en España (del que dudamos)¹⁶⁸, a fin de adecuarse

¹⁶⁵ Y siguiendo el Tribunal (FJ núm. 5.d) la anterior Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre: cómo la reserva de ley se traduce en la doble exigencia de, por un lado, “la necesaria intervención de la ley para habilitar la injerencia”, y, de otro, que esa norma legal haya “de reunir todas aquellas características indispensables como garantía de la seguridad jurídica” (o lo que es igual, “todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención”); y al amparo de esto (“la dimensión cualitativa de la reserva de ley”), que la ley haya de concretar “las exigencias de previsibilidad y certeza de las medidas restrictivas en el ámbito de los derechos fundamentales” (de modo que “la falta de precisión de la Ley en los presupuestos materiales de la limitación de un derecho fundamental es susceptible de generar una indeterminación sobre los casos a los que se aplica tal restricción”, de forma que de producirse tal resultado la ley deja de cumplir “su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe” y con ello la misma “estaría lesionando el contenido esencial del derecho fundamental así restringido”).

¹⁶⁶ Continúa diciendo el Tribunal (FJ núm. 6.c): “Las garantías adecuadas deben velar por que el tratamiento de datos se realice en condiciones que aseguren la transparencia, la supervisión y la tutela judicial efectiva, y deben procurar que los datos no se recojan de forma desproporcionada y no se utilicen para fines distintos de los que justificaron su obtención. La naturaleza y el alcance de las garantías que resulten constitucionalmente exigibles en cada caso dependerán de tres factores esencialmente: el tipo de tratamiento de datos que se pretende llevar a cabo; la naturaleza de los datos; y la probabilidad y la gravedad de los riesgos de abuso y de utilización ilícita que, a su vez, están vinculadas al tipo de tratamiento y a la categoría de datos de que se trate”.

¹⁶⁷ Y del grado de exigencia que al respecto plantea el Tribunal con relación art. 58.bis.1 Ley Orgánica 5/1985, de modo que, finalmente: “De lo anterior se concluye que la ley no ha identificado la finalidad de la injerencia para cuya realización se habilita a los partidos políticos, ni ha delimitado los presupuestos ni las condiciones de esa injerencia, ni ha establecido las garantías adecuadas que para la debida protección del derecho fundamental a la protección de datos personales reclama nuestra doctrina, por lo que se refiere a la recopilación de datos personales relativos a las opiniones políticas por los partidos políticos en el marco de sus actividades electorales” (FJ núm. 9).

¹⁶⁸ Sin perjuicio, claro, de regímenes específicos de tratamientos con adecuada cobertura normativa, como puede ser el relativo a la Oficina Nacional de Información sobre Pasajeros, conforme al art. 2.3.c Real

al grado de exigencias y garantías recogidas en esta Sentencia del Tribunal Constitucional.

VIII.C.2.- Ciberinteligencia y ciberintervención

De otro lado, si Internet y las redes sociales son también espacio de comunicación, es que potencialmente quepa plantearnos el rastreo e intervención por los servicios de inteligencia de dichas comunicaciones digitales (en sus diversas formas: mensajes, blogs, correos, webs, etc., además de la propia telefonía, y a tenor asimismo de su trazabilidad digital) por las que, de uno u otro modo, se exterioricen actividades objeto propias de labores de inteligencia como pueden ser las relativas al terrorismo o al crimen organizado (conforme se ha señalado en Cap. VII)¹⁶⁹; en consecuencia, Internet (el entero ciberespacio) se presenta ahora como espacio virtual de acción de inteligencia, en especial en pos de información evaluada que permita prever y atajar amenazas para la seguridad pública. Con ello la inteligencia, y particularmente al hilo del terrorismo y del crimen organizado, es que requiera de altísimas dosis de información, y especialmente de carácter personal o relativa a la privacidad¹⁷⁰; e incluso, que se acceda indiscriminadamente a datos y comunicaciones privadas (por

Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior; y la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.

¹⁶⁹ Desde esta perspectiva, *vid.* otra vez Manuel R. TORRES SORIANO, pero ahora “El hacktivismo como estrategia de comunicación: de Anonymous al cibercalifato”, *Cuaderno de Estrategia*, núm. 197, 2018, pp. 197 y ss. También de interés: Gema SÁNCHEZ MEDERO, “Internet: una ventana de comunicación para los grupos terroristas”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad... cit.*, pp. 1539 y ss.; y Montserrat FILLÓL FERRÍN, “ALQAEDA y ETA en la red: un reto para la seguridad del ciberespacio”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 511 y ss.

¹⁷⁰ *Vid.* Ana GARRIGA DOMÍNGUEZ, *Nuevos retos para la protección de datos personales en la Era del Big Data y de la computación ubicua*, Dykinson, Madrid, 2016, pp. 44 y ss.

lo demás, digitales)¹⁷¹. Ciertamente, con ello, cabe reconocer un estado generalizado de sospecha hoy hacia la inteligencia pública (como de particulares), ante la proliferación de noticias sobre la utilización de programas y aplicaciones informáticas para espiar la intimidad y las comunicaciones de los particulares en sus más variadas posibilidades¹⁷²; de “imperio de la vigilancia”, entonces, se llega a hablar¹⁷³, a la sombra de un auténtico *panóptico digital*¹⁷⁴.

En la actualidad cualquier información que ostente soporte digital y afecte a datos relativos a personas adquiere la condición de intimidad en sus diversas facetas, conforme al artículo 18 de la Constitución (en sus distintos apartados) y según la Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2011, de 7 de noviembre); y de manera abstracta (y al amparo del marco jurídico europeo), que no quepa, en principio, el uso de instrumentos de seguimiento indiferenciado y en masa (o a gran escala) de contenidos en la red ni directa, ni indirectamente (mediante la transferencia ahora de datos por particulares a los servicios de inteligencia), de acuerdo a las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 24 de

¹⁷¹ P.e., *vid.* Rosario SERRA CRISTÓBAL, “La opinión pública ante la vigilancia masiva de datos. El difícil equilibrio entre acceso a la información y seguridad nacional”, *Revista de Derecho Político*, núm. 92, 2015, pp. 78 y ss.

¹⁷² Como, p.e., el uso por el *Center for Cyber Intelligence* de la CIA de la aplicación *Weeping Angel*, mediante su instalación indistinta en *Smart TV*, y al tiempo hechas públicas mediante filtraciones como las de *WikiLeaks*; al respecto de éstas, *vid.* http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/07/actualidad/1488896251_547532.html (08/03/2017).

¹⁷³ Ignacio RAMONET, *El imperio de la vigilancia*, Clave Intelectual, Madrid, 2016. También de interés, acerca de la pérdida de calidad democrática y jurídica que supone hoy la masiva e ingente captación digital de datos personales, *cfr.* Ana SÁNCHEZ URRUTIA, Héctor SILVEIRA GORSKI y Mónica NAVARRO MICHEL, “Conclusiones. Tecnologías de la información y sociedad democrática”, en *Tecnología, intimidad y sociedad democrática*, Icaria, Barcelona, 2003, pp. 151 y ss. XXXX

¹⁷⁴ Acerca del *panóptico* de Bentham, como modelo de control social por los poderes públicos, *vid.* Michel FOUCAULT, *Vigilar y castigar (nacimiento de la prisión)*, Aurelio Garzón del Camino (trad.), Siglo XXI Editores, Madrid, 1984, pp. 199 y ss.; y ya, y expresamente, sobre la noción de *panóptico digital*, *cfr.* Byung-Chul HAN, *La expulsión de lo distinto*, Alberto Ciria (trad.), Herder, Barcelona, 2017, en especial pp. 79-80.

noviembre de 2011 (asunto C-70/10)¹⁷⁵, y de 8 de abril de 2014 (asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12)¹⁷⁶ [así como la anteriormente referida de 6 de octubre de 2015 (asunto C-362/14)]¹⁷⁷. Y ellas, además, según la jurisprudencia que en torno a la vigilancia de comunicaciones habría venido desarrollando ya el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos: *Klass y otros v. Germany*, de 6 de septiembre de 1978, sobre monitorización por los servicios secretos de correspondencia y comunicaciones telefónicas sin obligación de comunicar a los afectados las medidas adoptadas en caso de terrorismo (sin condena, ante la excepcionalidad de las condiciones requeridas al respecto por el legislador); *Weber y Saravia v. Germany*, de 29 de junio de 2006, asimismo acerca de la monitorización de comunicaciones (tampoco hay condena, al existir adecuadas y efectivas garantías frente a posibles abusos del Estado); *Liberty y otros v. the United Kingdom*, de 1 de julio de 2008, sobre interceptación de comunicaciones e información confidencial (ahora sí con condena por abuso de poder, ante la inexistencia de suficientes

¹⁷⁵ Sobre ésta, *vid.* Gloria GONZÁLEZ FUSTER, “Equilibrio entre propiedad intelectual y protección de datos: el peso oscilante de un nuevo derecho”, *IDP (revista de Internet, derecho y política / revista d'Internet, dret i política)*, núm. 14, 2012, pp. 34 y ss., en <https://idp.uoc.edu/articles/abstract/10.7238/idp.v0i14.1547/> (26/08/2018).

¹⁷⁶ Si bien el Tribunal resalta la extraordinaria falta de garantías que la Directiva 2006/24/CE (Servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones) establecía al respecto de la abstracta y generalizada retención de datos de comunicaciones electrónicas de los ciudadanos europeos a efectos de su potencial control por los poderes públicos en atención a la persecución de delitos graves como el terrorismo y el crimen organizado, con lo que, salvadas dichas garantías desde la proporcionalidad cabría entender la posibilidad de retenciones no arbitrarias de datos; sobre esta Sentencia, p.e., Vicente GUASCH PORTAS y José Ramón SOLER FUENSANTA, “El interés legítimo en la protección de datos”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 16, 2015, pp. 417 y ss.; y Rosario SERRA CRISTÓBAL, “La opinión pública ante la vigilancia masiva de datos... *cit.*”, pp. 106-108. Por cierto, y en relación a España, adviértase las polémicas Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 2ª (de lo Penal), 272 y 400/2017, respectivamente de 18 de abril y 1 de junio, sobre conservación de datos y su ulterior utilización; y al respecto de éstas, José Luis RODRÍGUEZ LAINZ, “La jurisprudencia del tribunal de Luxemburgo sobre regímenes de conservación preventiva de datos en la Doctrina del Tribunal Supremo”, *Diario La Ley*, núm. 9087, 23 de noviembre de 2017.

¹⁷⁷ Nuevamente, Elisa URÍA GAVILÁN, “Tribunal de Justicia de la Unión Europea... *cit.*”, pp. 261 y ss. También de interés (sobre ésta y la anterior Sentencia), *vid.* Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, “La protección de datos personales en la más reciente jurisprudencia del TJUE: Los derechos de la CDFUE como parámetro de validez del Derecho europeo, y su impacto en la relación transatlántica UE-EUUU”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 39, 2017, pp. 557 y ss.

critérios de actuación, y falta de destrucción ulterior del material interferido); y *Kennedy v. the United Kingdom*, de 18 de mayo de 2010, nuevamente en relación con la interceptación de comunicaciones (en este caso no hay condena, a la vista de la existencia de un código de buenas prácticas en las que se determina con suficiente claridad el procedimiento, la forma y los casos en los que autorizarse dichas interceptaciones)¹⁷⁸.

También, y desde el Derecho comparado, está la pionera Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 27 de febrero de 2008 (1 BvR 370/07), relativa a una ley del *Land Nordrhein-Westfalen* (de defensa de la Constitución, de 20 de diciembre del 2006) en la que se permitía la infiltración de programas espías en sistemas informáticos. Según esta Sentencia tales medidas no sólo iban más allá del secreto de las comunicaciones, sino que afectaban a la intimidad personal al incidir en el uso personal de ordenadores, así como al libre desarrollo de la personalidad; ahora bien, dichos derechos pueden ser objeto de limitación pública, según el alto Tribunal alemán, a fin de proteger precisamente la vida y los derechos de las personas ante potenciales ataques terroristas; pero estas medidas han de ser necesarias ante un peligro real, determinado y cierto, y han de guardar la oportuna proporcionalidad, lo que no se daba sin embargo en este caso ya que la infiltración resultaba generalizada,

¹⁷⁸ De interés, *vid.*: la propia DIVISION DE LA RECHERCHE (del Tribunal Europeo de Derechos Humanos), “Sécurité nationale et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme”, Consejo de Europa, 2013, en https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_national_security_FRA.pdf (22/08/2018); y Esther SALAMANCA AGUADO, “El respeto a la vida privada y a la protección de datos personales en el contexto de la vigilancia masiva de comunicaciones”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 4, 2014, en <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/137/215> (22/08/2018). Asimismo, al tiempo, *cfr.* las Sentencias: *Roman Zakharov v. Russia*, de 4 de diciembre de 2015, al respecto de la interceptación secreta de teléfonos móviles (con condena ante la falta de suficientes garantías acerca de tales interceptaciones y el riesgo de abuso; asimismo *vid.* *Szabó y Vissy v. Hungría* (de 12 de enero de 2016), y *Akhlyustin v. Russia, Zubkov y otros v. Russia, Moskalev v. Russia y Konstantin Moskalev v. Russia*, todos de 7 de noviembre de 2017); y *Centrum För Rättvisa v. Sweden*, de 19 de junio de 2018, al respecto de la interceptación de comunicaciones al servicio de inteligencias extranjeras (mas sin condena, al considerarse suficientes y adecuadas las garantías legalmente previstas en cuanto a la adopción de las medidas, como a sus límites y control, confinándose así la arbitrariedad estatal y su potencial amenaza y abuso).

indeterminada temporalmente, excesiva respecto a la información a obtener (pues no se limitaba a la seguridad) e incluso podía afectar a ordenadores de terceros¹⁷⁹.

No obstante es que con todo ello se abra la posibilidad de controles cibernéticos colectivos e inespecíficos (dado que no determinables *a priori* en su alcance subjetivo), mas no arbitrarios (eso sí). En este margen se mueven al tiempo las recientes Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los asuntos *Szabó y Vissy v. Hungary*, de 12 de enero de 2016 (acerca de medidas intrusivas por servicios secretos a fin de la seguridad nacional), y *Big Brother Watch y otros v. the United Kingdom*, de 13 de septiembre de 2018 (sobre la interceptación de comunicaciones en masa, la cesión de información por los servicios de inteligencia con los de otros países y la obtención de datos a través de proveedores de servicio), pues, aun declarando el Tribunal Europeo la existencia en ambos casos de violación de derechos y libertades¹⁸⁰, admite la posibilidad de monitorizar informáticamente comunicaciones colectivas e inespecíficas a fin de evitar ataques terroristas en razón al grado de amenaza que hoy alcanza el terrorismo global. Mas ello, habría que añadir (y al margen, claro, de la ya

¹⁷⁹ Cfr. María Isabel GONZÁLEZ PASCUAL, “El Tribunal Constitucional Federal Alemán ante la compatibilidad con los derechos fundamentales de la normativa nacional de origen europeo de prevención de delitos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 34, 2009, especialmente pp. 948-952.

¹⁸⁰ En cuanto a la primera Sentencia, al poder tales medidas afectar fácilmente a cualquier persona (más allá del alcance de las operaciones a llevar a cabo), y sin ningún tipo de control judicial. Y en cuanto al asunto *Big Brother Watch y otros v. the United Kingdom*: la falta de supervisión al respecto de los portadores de Internet para la interceptación, así como el filtrado, la búsqueda y la selección de la información; adquisición de datos de proveedores de servicios de comunicación sin que fuera para la investigación de delitos graves (conforme a Derecho de la Unión Europea); e insuficiente protección sobre la confidencialidad de fuentes y/o material periodístico. Sobre esta última Sentencia, *vid.*: María del Ángel IGLESIAS VÁZQUEZ, “Ponderando derechos fundamentales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: el derecho a la privacidad y la seguridad nacional”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, pp. 15-17/23, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Mar%C3%ADa-del-%C3%81ngel-Iglesias-V%C3%A1zquez.pdf> (05/05/2019); y Mónica ARENAS RAMIRO, “Los sistemas de vigilancia masiva de comunicaciones. A propósito de la STEDH Big Brother Watch, de 13 de septiembre de 2018”, *Diario La Ley*, 2019.

referida reserva de ley al respecto)¹⁸¹, con debidas garantías a fin de impedir el abuso por los poderes públicos en relación con la indeterminación masiva y arbitraria de las personas objeto de monitorización (aun siendo evidente la imposibilidad de delimitar estricta e indiciariamente los sujetos potenciales de tales medidas al respecto de las actuaciones a investigar, en atención a su carácter preventivo), evitándose que ésta alcance fácilmente a sujetos que en nada tengan que ver con las actividades objeto de control (*proporcionalidad*, así); exigiéndose una efectiva evaluación por aquéllos de la estricta *necesidad* de la adopción de dicha intervención colectiva e inespecífica; estableciéndose concretos y apropiados mecanismos de *control* para tales medidas (dadas sus singularidades y relevancia para el sistema de derechos y libertades); y la *adecuación* del filtrado, de la búsqueda y de la selección de la información a interceptar o retener por los propios servicios secretos, como por proveedores de servicios de comunicación, portadores de Internet o prestadores de meros servicios en Internet para el caso de cesión de datos por éstos a aquéllos (pero requiriéndose entonces, además, una pertinente supervisión sobre ellos a tales efectos)¹⁸².

Ya en España son dos, por otra parte, los frentes abiertos al respecto de controles cibernéticos colectivos: de un lado, la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones; y de otro el conocido como sistema SITEL. En cuanto a lo primero, la Ley 25/2007

¹⁸¹ Cfr. Rosario SERRA CRISTÓBAL, “La opinión pública ante la vigilancia masiva de datos... *cit.*”, pp. 100-102.

¹⁸² En esta línea, *cfr.* Alicia GONZÁLEZ MONJE, “Amenazas a la seguridad y privacidad: la dificultad del equilibrio perfecto”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 29, 2017, pp. 267 y ss., y en especial 292-293. También de interés, y en el ámbito de la Unión Europea, *vid.* FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), “Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU (Volume I: Member States’ legal frameworks)”, 2015, en <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services> (17/09/2018).

tiene “por objeto la regulación de la obligación de los operadores de conservar los datos generados o tratados en el marco de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas o de redes públicas de comunicación, así como el deber de cesión de dichos datos a los agentes facultados siempre que les sean requeridos a través de la correspondiente autorización judicial con fines de detección, investigación y enjuiciamiento de delitos graves contemplados en el Código Penal o en las leyes penales especiales” (art. 1.1); y ello, además, aplicándose “a los datos de tráfico y de localización sobre personas físicas y jurídicas y a los datos relacionados necesarios para identificar al abonado o usuario registrado” (art. 1.2)¹⁸³. Conforme a lo anterior, la Ley 25/2007 es aplicable a la inteligencia criminal (p.e., terrorismo y crimen organizado), quedando en cambio en el *limbo* al respecto de sus otras manifestaciones, sin perjuicio de que la propia Ley venga a reconocer como agentes facultados para acceder a tales datos al personal del CNI “en el curso de las investigaciones de seguridad sobre personas o entidades” (art. 6.d.c)¹⁸⁴, mas, y sin embargo, guardando silencio con relación a otros integrantes de servicios de inteligencia como es precisamente el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (art. 2.3.c Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior y según art. dos, y disp. adic. primera, Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre, por el que se modifica el referido Real Decreto 400/2012)¹⁸⁵. Al

¹⁸³ Para su desarrollo, *vid.* art. 2. Ello, además, alcanza particular interés al respecto de la geolocalización de personas. Sobre ello, y de manera crítica: Eloy VELASCO NÚÑEZ, “Tecnovigilancia, geolocalización y datos: aspectos procesales penales”, *Diario La Ley*, núm. 8338, 23 de Junio de 2014; y Alfredo BATUECAS CALETRÍO, “Intimidad personal, protección de datos personales y geolocalización”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 29, 2015, pp. 47 y ss.

¹⁸⁴ Sigue diciendo el precepto: “[...] de acuerdo con lo previsto en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, y en la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia”; sobre ello profundizaremos más adelante, en Cap. XI.B.

¹⁸⁵ Y es que la Ley, al respecto de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado únicamente hace referencia a los miembros de éstas “cuando desempeñen funciones de policía judicial, de

respecto ahora de las garantías que ofrece la Ley 25/2007, destaca su artículo 6.1, según el cual los datos que se conserven de acuerdo a ella únicamente podrán ser cedidos de acuerdo con lo dispuesto en ésta para los fines que se determinan (nuevamente art. 1.1) y previa autorización judicial, además de específicas regulaciones sobre: la obligación de conservar los datos (art. 4) y su periodo de conservación (art. 5); el procedimiento de cesión (art. 7); y otras garantías sobre protección y seguridad de dichos datos (art. 8)¹⁸⁶.

La aplicación de la Ley 25/2007, por último, ha dado lugar a diversas Sentencias del Tribunal Supremo (acerca de la naturaleza y alcance de las medidas previstas por aquélla)¹⁸⁷, como, e incluso, a una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia (planteada por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Tarragona, C-207/16)¹⁸⁸, finalmente resuelta en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 2 de octubre de 2018, y en la que se matiza su anterior doctrina al respecto del acceso por autoridades públicas a datos almacenados por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas¹⁸⁹: se establece ahora una relación

acuerdo con lo previsto en el artículo 547 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial” (art. 6.2.a).

¹⁸⁶ No obstante, el art. 9 presenta excepciones a los derechos de acceso y cancelación.

¹⁸⁷ Así, y al respecto de su Sala 2ª, las Sentencias (entre otras): 2756/2008 de 20 de mayo; 7141/2008, de 18 de diciembre; 3944/2010, de 14 de julio; 8293/2012, de 8 de noviembre; 348/2014, de 22 de enero; o 4084/2017, de 16 de noviembre. También de interés, pero de la Sala 3ª (ahora), la Sentencia 3896/2014, de 3 de octubre.

¹⁸⁸ Sobre ésta, *vid.*: Teresa ARMENTA DEU, “Regulación legal y valoración probatoria de fuentes de prueba digital (correos electrónicos, WhatsApp, redes sociales): entre la insuficiencia y la incertidumbre”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, núm. 27, 2018, p. 75; y José Luis RODRÍGUEZ LAINZ, “Sobre la previsible incidencia de la cuestión prejudicial C-207/16 en la definitiva defenestración del régimen legal español sobre conservación de datos relativos a las comunicaciones”, *Diario La Ley*, núm. 9273, 5 de Octubre de 2018.

¹⁸⁹ En especial, Sentencia de 21 de diciembre de 2016, en los asuntos acumulados C-203/15 (*Tele2 Sverige AB*) y C-698/15 (*Tom Watson y otros*), conforme a la cual sólo la lucha contra la criminalidad grave podía justificar tal acceso cuando, examinados dichos datos en su conjunto, permitan extraer conclusiones precisas sobre la vida privada de las personas cuyos datos se ven afectados. Al respecto de ésta, François-Xavier BRÉCHOT, “Clap de fin pour la conservation généralisée des données de

proporcional entre la gravedad de la injerencia en los derechos afectados y su causa, de modo que si la injerencia o intervención no es grave el acceso puede justificarse a fin de prevenir, investigar, descubrir y perseguir delitos en general (§§ 57 y 62); naturalmente, aunque este pronunciamiento no versa sobre inteligencia y seguridad nacional, consideramos adecuado su entendimiento al respecto de éstas.

Por último se advierte cómo del ámbito de aplicación de la Ley 25/2007 quedaría fuera “el contenido de las comunicaciones electrónicas, incluida la información consultada utilizando una red de comunicaciones electrónicas”, debiéndose estar entonces a lo dispuesto en el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprobara el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios (según se viene inmediatamente a mostrar).

Al respecto de SITEL, éste es un complejo sistema digital de interceptación y escucha de comunicaciones en tiempo real, y con capacidad para almacenar conversaciones, así como otra gran cantidad de información complementaria (identidad, localización física, IMEI de los terminales, sms, etc.); su puesta en funcionamiento vendría casi a coincidir con el Real Decreto 424/2005 (en especial, arts. 17.h, y 83 y ss.)¹⁹⁰, delimitándolo jurídicamente (y al tiempo, por la referida Ley 25/2007 y el reformado art. 33 Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de

connexion en Europe?. CJUE, gr. ch., 21 déc. 2016, aff. jtes C-203/15 et C-698/15, *Tele2 Sverige et Watson e.a.*”, *Revue du Marche Commun et de l'Union Européenne*, núm. 606, 2017, pp. 178 y ss.; y en relación a su incidencia al caso español, otra vez José Luis RODRÍGUEZ LAINZ, mas “La definitiva defenestración de la Ley Española sobre conservación de datos relativos a las comunicaciones”, *Diario La Ley*, núm. 8901, 16 de Enero de 2017.

¹⁹⁰ *Cfr.* Roser BACH I FABREGÓ, “El sistema integrado de interceptación legal de las telecomunicaciones (SITEL)”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 22, 2010, pp. 165 y ss.

Telecomunicaciones)¹⁹¹. A los efectos del alcance de controles cibernéticos colectivos y en masa, se ha de advertir que, y al igual que sucede con ocasión de la Ley 25/2007 (art. 6.1, *in fine*), la exigencia de autorización judicial por el Real Decreto 424/2005 (arts. 17.h, 83 y 84.c y f) impide hablar de indeterminación arbitraria de la intervención, por cuanto que éste tiende, en lo posible, a delimitar el alcance subjetivo de las interceptaciones (arts. 88 y 90), además de prever otras garantías tendentes a evitar su arbitrariedad, como son: la identificación de los sujetos obligados, la obligación de colaborar (art. 85) y sus requisitos (art. 86); el alcance del acceso a las comunicaciones electrónicas a interceptar y autorizadas (art. 87), así como la información relativa a la interceptación (art. 88); además de la exigencia de otros requisitos para la interceptación¹⁹². Por último señalar cómo el Real Decreto 424/2005 prevé expresamente la intervención del CNI al respecto de los sujetos legitimados para solicitar judicialmente una intervención de dichas comunicaciones (así, arts. 17.h, 83 y 84.e).

Siendo SITEL un sistema especialmente invasivo de la privacidad (en sus diversas facetas)¹⁹³, el Tribunal Supremo (Sala 2ª) ha venido a reconocer su conformidad a Derecho en diversas Sentencias, sobre todo en

¹⁹¹ Este último, de conformidad con disp. final primera Ley 25/2007.

¹⁹² Como son: la exigencia de información previa y para la misma (respectivamente, arts. 89 y 90); determinación del lugar para la interceptación (art. 91) y de personal autorizado (art. 92); exigencia de confidencialidad (art. 93); previsión de acceso en tiempo real (art. 94); regulación de las interfaces de interceptación (art. 95); exigencia de “señal en claro y calidad de la señal entregada” (art. 96); garantías del secreto de las comunicaciones intervenidas (art. 97); la previsión y límites de interceptaciones múltiples y simultáneas (art. 98); la previsión de los plazos de ejecución (art. 99); y remisión al respecto del régimen de infracciones (art. 101).

¹⁹³ De interés, *vid.* Cristina ZOCO ZABALA, “Interceptación de las comunicaciones electrónicas: Concordancias y discordancias de SITEL con el artículo 18.3 CE”, *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 4, 2010, 17 pp., en http://www.indret.com/pdf/781_es.pdf (08/10/2018); también en tono crítico, José Julio FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “La intervención de las comunicaciones digitales: a propósito del sistema SITEL”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011, pp. 61 y ss.

un primer momento¹⁹⁴, sin perjuicio de otras posteriores¹⁹⁵ en las que destaca tanto el debate sobre la garantía de autenticidad de las grabaciones (al respecto de la prueba)¹⁹⁶, como (y particularmente interesante a los efectos de estas páginas) la conformación jurisprudencial que sobre la proporcionalidad ha de regir en dicho sistema¹⁹⁷.

Además, pero a nivel específicamente criminal ahora y al respecto de investigaciones policiales destinadas a la persecución y enjuiciamiento de delitos graves, está la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre (de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica), en la que: de un lado, y con carácter abstracto, se establece un régimen general sobre la oportuna y adecuada adopción de medidas de tipo tecnológico-informático de investigación y limitativas de los derechos reconocidos en el artículo 18 de la Constitución (particularmente, intervención judicial autorizándolas y bajo “sujeción a los principios de especialidad, idoneidad, excepcionalidad, necesidad y

¹⁹⁴ Como son, además de la 390/2008 (Sala 3ª), de 5 de febrero (sobre el alcance de la reserva de ley, al respecto): la 906/2008, de 19 de diciembre; la 250/2009, de 13 de marzo; la 737/2009, de 6 de julio; y la 419/2009, de 5 de noviembre. Sobre estas primeras Sentencias, *vid.* José Luis RODRÍGUEZ LAINZ, “Consideraciones jurídicas en torno a la licitud constitucional de SITEL”, *Diario La Ley*, núm. 7344, 17 de Febrero de 2010.

¹⁹⁵ Entre otras, y de diversa índole y alcance: la 553/2010, de 28 de enero; la 4331/2010, de 6 de julio; la 4548/2010, de 15 de julio; la 4546/2010, también de 15 de julio; la 6686/2010, de 25 de noviembre; la 7365/2010, de 13 diciembre; la 1088/2011, de 23 de febrero; la 2476/2011, de 14 de abril; la 3387/2011, de 25 de abril; la 3362/2011, de 25 de mayo; la 3838/2011, de 6 de junio; la 4587/2011, de 7 de junio; la 5170/2011, de 7 de julio; la 423/2012, de 20 de enero; la 3856/2012, de 16 de mayo; la 3855/2012, de 17 de mayo; la 4431/2012, de 24 mayo; la 5622/2012, de 29 de mayo; la 4796/2012, de 4 de julio; la 5634/2012, de 13 de julio; la 6306/2012, de 27 de julio; la 6654/2012, de 2 de octubre; la 798/2013, de 28 de febrero; la 1391/2013, de 6 de marzo; la 640/2013, de 27 de marzo; la 3693/2013, de 28 de junio; la 5077/2013, de 30 de octubre; la 1349/2014, de 3 de marzo; la 4357/2014, de 22 de octubre; la 5492/2014, de 2 de diciembre; la 2045/2015, de 13 de marzo; la 4269/2015, de 14 de septiembre; la 1942/2016, de 3 de mayo; la 3696/2016, de 20 de julio; la 274/2017, de 25 de enero; o la 1642/2017, de 19 de abril.

¹⁹⁶ Y al tiempo, otra vez, José Luis RODRÍGUEZ LAINZ, pero ahora “SITEL: nuevas tendencias, nuevos retos”, *Diario La Ley*, núm. 8082, 14 de Mayo de 2013.

¹⁹⁷ Nuevamente, José Luis RODRÍGUEZ LAINZ, mas “SITEL y principio de proporcionalidad en la intervención de comunicaciones electrónicas”, *Diario La Ley*, núm. 7689, 7 de Septiembre de 2011.

proporcionalidad”¹⁹⁸; y de otro, la concreción de tales medidas en relación con la interceptación de comunicaciones telefónicas y telemáticas¹⁹⁹, la captación y grabación electrónica de comunicaciones orales²⁰⁰, la utilización de dispositivos técnicos de captación de imágenes, seguimiento y localización²⁰¹, y el registro de dispositivos de almacenamiento masivo de información²⁰² y sobre equipos informáticos a nivel remoto²⁰³. También de interés es la posibilidad, incluso, de utilizar agentes encubiertos virtuales (o informáticos)²⁰⁴.

VIII.C.3.- Ciberinteligencia y ciberseguridad

Finalmente está Internet, el entero ciberespacio, como auténtico recurso e infraestructura estratégica²⁰⁵ ahora para la seguridad, en tanto que potencial objetivo de amenazas externas²⁰⁶ y en particular del propio terrorismo²⁰⁷. Y ello en tanto que²⁰⁸: de un lado, propósito abstracto de la

¹⁹⁸ Cfr. art. 588.bis.a.1 Ley de Enjuiciamiento Criminal; también *vid.*, además del resto de apartados del referido art. 588.bis.a, y los arts. 588.bis.b a 588.bis.k Ley de Enjuiciamiento Criminal.

¹⁹⁹ Cfr. arts. 588.ter.a. a 588.ter.m Ley de Enjuiciamiento Criminal.

²⁰⁰ Cfr. arts. 588.quater.a a 588.quater.e Ley de Enjuiciamiento Criminal.

²⁰¹ Cfr. arts. 588.quinquies.a a 588.quinquies.c Ley de Enjuiciamiento Criminal.

²⁰² Cfr. arts. 588.sexies.a a 588.sexies.c Ley de Enjuiciamiento Criminal.

²⁰³ Cfr. arts. 588.septies.a a 588.septies.c Ley de Enjuiciamiento Criminal.

²⁰⁴ En base al art. 282.bis. (en especial apartado 6) Ley de Enjuiciamiento Criminal (asimismo conforme Ley Orgánica 13/2015); sobre esta figura, especialmente relevante es la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, Sec. 1, 345/2019, de 7 de febrero.

²⁰⁵ De manera concreta, sobre una dimensión estrictamente tecnológica del ciberespacio (y en tanto que más oportuna para que el tratamiento que de la misma ofrecemos en este apartado), *vid.* Manuel PÉREZ CORTÉS, “Tecnología para la defensa en el ciberespacio”, en AA.VV. *El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación... cit.*, pp. 257 y ss.

²⁰⁶ María José CARO BEJARANO, “Alcance y ámbito de la seguridad nacional en el ciberespacio”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 149, 2011, pp. 47 y ss.

²⁰⁷ Así, Joaquín RUIZ DÍAZ, “Ciberamenazas: ¿el terrorismo del futuro?”, *Boletín IEEE (Documento Opinión)*, núm. 86, 2016, pp. 641 y ss., en

agresión, como acontece con ocasión de ataques a la red en sí (según sucedió en la agresión del 21 de octubre de 2016 en Estados Unidos)²⁰⁹; de otro, medio para el ataque informático a servicios, empresas, instituciones, etc. (como ocurrió con el ataque mundial del 12 de mayo de 2017)²¹⁰, de los propios servicios cibernéticos de inteligencia o seguridad (como el ataque DDos a la misma web del CNI el 23 de octubre de 2017²¹¹, o a la red interna del Ministerio de Defensa detectada en marzo de 2019²¹²), e incluyendo el ciberespionaje²¹³, o la potencial instrumentación de drones y otros vehículos con capacidad autónoma de conducción para la comisión de ataques de todo tipo²¹⁴; o, finalmente, de acciones que embistan la misma consideración neutral de la red dado que esfera o espacio público, a fin de

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO86-2016_Ciberamenazas_JRuizDiaz.pdf (28/09/2017).

²⁰⁸ Sobre la diversidad de amenazas que caben al respecto de Internet, en razón al tipo de ataques como a los sujetos agresores y sus motivos, *vid.* Juan Antonio GÓMEZ BULE, “Ciberamenazas”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014, pp. 115 y ss.: y Aníbal VILLALBA FERNÁNDEZ y Juan Manuel CORCHADO RODRÍGUEZ, “Análisis de las ciberamenazas”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 185, 2017, pp. 97 y ss.

²⁰⁹ *Vid.* Chema ALONSO, “Winter is Comming: Algunas reflexiones sobre el DDOS que tumbó Twitter, WhatsApp y alertó al mundo”, Blog: *Un informático en el lado del mal*, 22 de octubre de 2016, en <http://www.elladodelmal.com/2016/10/winter-is-comming-algunas-reflexiones.html> (10/08/2018).

²¹⁰ Nuevamente *vid.* Chema ALONSO, pero ahora “El ataque del ransomware #WannaCry”, Blog: *Un informático en el lado del mal*, 13 de mayo de 2017, en <http://www.elladodelmal.com/2016/10/winter-is-comming-algunas-reflexiones.html> (10/08/2018).

²¹¹ *Cfr.*, p.e., https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2017-10-23/anonymos-cnmv-cni-opcatalunya-independencia_1465753/ (31/07/2018).

²¹² *Cfr.*, https://elpais.com/politica/2019/03/25/actualidad/1553543912_758690.html (05/05/2019).

²¹³ Sobre el ciberespionaje, Mario LANZ RAGGIO y M^a del Valle LÓPEZ ALFRANCA, “Ciberespionaje y Derecho internacional”, en AA.VV. *Retos del Derecho ante las nuevas amenazas... cit.*, en especial pp. 151 y ss.

²¹⁴ Así, ya, Fernando RUIZ DOMÍNGUEZ, “La implantación del automóvil inteligente: ¿un riesgo calculado para la seguridad global?”, *Boletín IEEE (Documento Opinión)*, núm. 60, 2017, pp. 723 y ss. Y ello por no hablar del progresivo uso de robots y drones por el ejército; al respecto, Luis V. PÉREZ GIL, “Robótica y conflicto militar en la sociedad internacional global”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad... cit.*, pp. 1517 y ss.

alterar la normal conformación de la opinión pública o incluso política²¹⁵, como ha sucedido con la intervención de la *Cambridge Analytica* en el referéndum del *Brexit* y en las elecciones presidenciales norteamericanas de 2016²¹⁶, y al respecto de éstas la cuestionada intervención de servicios rusos (*Russian Gate*)²¹⁷ e incluso con ocasión del *I-O* y del proceso independentista catalán, mediante la intoxicación informativa a fin de menoscabar la posición internacional del Estado español (como la estabilidad de la propia Unión Europea)²¹⁸.

²¹⁵ Sobre los cambios que la tecnología digital ha supuesto para las comunicaciones y la información, y al tiempo, la incidencia que en ellos y en la opinión pública está suponiendo la posverdad, *vid.* Enrique CEBRIÁN ZAZURCA, “Internet, posverdad y periodismo ciudadano. El derecho a la información en el siglo XXI a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en AA.VV. *Estándares e indicadores para la calidad informativa en los medios digitales*, Egregius, Sevilla, 2018, pp. 33 y ss. De otra parte, sobre el control de las redes sociales como objeto de la seguridad, Alberto CALERO, “El ciberespacio y el control de las redes”, en AA.VV. *La geopolítica líquida del siglo XXI*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2015, pp. 191 y ss. Y por último, y en concreto, acerca de la manipulación ya de la opinión pública mediante la promoción de noticias falsas como actividad clásica de los servicios secretos durante la Guerra Fría, *vid.* la voz “Desinformatzia”, AA.VV. *Diccionario Lid. Inteligencia y Seguridad*, Ministerio de la Presidencia. Lid Editorial, Madrid, 2013, p. 111.

²¹⁶ P.e., *vid.* Eva MOYA LOSADA, “Redes sociales y posverdad en el devenir de los Estados”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 197, 2018, pp. 107 y ss. También, de interés, Hunt ALLCOTT y Matthew GENTZKOW, “Social Media and Fake News in the 2016 Election”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, núm. 2, 2017, pp. 211 y ss.; Ángel GÓMEZ DE ÁGREDÁ, “Falsas noticias, no noticias falsas”, *Revista Telos*, núm. 109, 2018, pp. 18 y ss.; y Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “El Internet en la era Trump: aproximación constitucional a una nueva realidad”, en prensa. Por último, sobre el uso asimismo de *fake news* en las redes sociales (y en línea y/o conexión con la *Cambridge Analytica*) en las elecciones presidenciales brasileñas de 2018, *cfr.* https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/18/opinion/1539892615_110015.html (31/10/2018).

²¹⁷ Entre otros: Jaime OJEDA, “Carta de América: Huyendo de la trama rusa”, *Política Exterior*, vol. 31, núm. 178, 2017, pp. 8 y ss.; Mira MILOSEVICH-JUARISTI, “El poder de la influencia rusa: la desinformación”, *ARI* 7/2017, Real Instituto Elcano, 20 de enero de 2017, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e4151417-6b46-4fc4-9ae8-170e0e567cdd/ARI7-2017-MilosevichJuaristi-Poder-influencia-rusa-desinformacion.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e4151417-6b46-4fc4-9ae8-170e0e567cdd> (03/01/2018); o Carlos CORTÉS y Luisa ISAZA, “Noticias falsas en Internet: la estrategia para combatir la desinformación”, *CELE*, 2017, en <https://www.palermo.edu/cele/pdf/FakeNews.pdf> (03/09/2018).

²¹⁸ Nuevamente Mira MILOSEVICH-JUARISTI, pero ahora “La «combinación», instrumento de la guerra de la información de Rusia en Cataluña”, *ARI* 86/2017, Real Instituto Elcano, 7 de noviembre de 2017, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/da86de12-7bb7-43cd-9b5e-72a4b8e9c351/ARI86-2017-MilosevichJuaristi-Combinacion-instrumento-guerra-informacion-Rusia-Cataluna.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=da86de12-7bb7-43cd-9b5e-72a4b8e9c351> (03/01/2018). Con todo, desde una consideración menos preocupada en la efectiva injerencia de los servicios rusos en los referidos procesos, *cfr.* el Informe elaborado por un grupo de expertos por encargo de la Comisión Europea al respecto de la desinformación y de la referida injerencia, de 12 de marzo de 2018, en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation> (30/08/2018); mas, y al tiempo, es que la propia Unión Europea haya asumido las

Entonces es que Internet, y el más amplio ciberespacio, se conviertan en objeto específico y cualificado de seguridad, a modo de ciberseguridad (así, ESN_2017, y las más concretas ECN_2013 y vigente ENC_2019)²¹⁹; y ésta, que se desarrolle en una constante puesta al día ante el acelerado progreso informático, como de la propia evolución del tipo de amenazas posibles y de los potenciales agentes agresores, que se dan²²⁰. Y al hilo de todo ello, como de la misma globalización de las amenazas y los ataques (tanto por su origen, como por sus efectos a nivel mundial), la exigencia de una intensa cooperación internacional al respecto²²¹; no en vano, el ciberespacio no es sólo un espacio virtual paralelo al territorio físico de los Estados, sino un espacio común, lo que asimismo repercute en cómo garantizar su seguridad²²².

Y con la ciberseguridad, en un paso más, la necesaria prevención ante sus ataques²²³; y para ello, la intervención de la inteligencia estratégica mediante la identificación de actores, medios y objetivos que puedan

fake news como problema interno, a la vista del “Plan de Acción contra la desinformación” especialmente pensado para las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 [en <https://www.ccoo.es/d1c0d9b529ffac0a2136ef505df12cf7000001.pdf> (04/05/2019)].

²¹⁹ Específicamente, sobre los conceptos de ciberseguridad y ciberdefensa (incluso), *vid.* Luis FELIU ORTEGA, “La ciberseguridad y la ciberdefensa... *cit.*”, en especial pp. 45 y ss.

²²⁰ *Cfr.* Ángel GÓMEZ DE ÁGREDA, “El ciberespacio como escenario de conflictos... *cit.*”, pp. 182 y ss.

²²¹ Entre otros: Carlos ENRÍQUEZ GONZÁLEZ, “Estrategias internacionales para el ciberespacio”, en AA.VV. *El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación... cit.*, pp. 73 y ss.; y Joy Marie VIRGA, “International criminals and their virtual currencies: the need for an international effort in regulating virtual currencies and combating cyber crime”, *Brazilian Journal of International Law*, vol. 12, núm. 2, 2015, pp. 512 y ss.

²²² Desde esta perspectiva, nuevamente Ángel GÓMEZ DE ÁGREDA, pero ahora “*Global commons* en la era de la incertidumbre”, *Boletín de Información (Ministerio de Defensa)*, núm. 317, 2010, en especial pp. 59-60.

²²³ Manuel PÉREZ CORTÉS, “Tecnología para la defensa en el ciberespacio... *cit.*”, pp. 275 y ss.; y M. Pilar MARCÉN VALBUENA, “Prevención y ciberdefensa: frente común a los ataques electrónicos”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI (III)... cit.*, pp. 609 y ss.

afectarla²²⁴. Asimismo, desde esta dimensión, está la promoción y garantía de adecuados estándares de protección de la propia seguridad de los poderes públicos en Internet y las redes (y especialmente de los mismos servicios de seguridad e inteligencia, como contrainteligencia)²²⁵, ante la amenaza de ataques externos directamente dirigidos a agredir su labor (y confidencialidad, en su caso)²²⁶, o simplemente para obtener información pública o de relevancia pública, y así influir en la opinión pública y en el desarrollo político-democrático²²⁷; y además, finalmente, la promoción de medidas de protección de la seguridad informática a nivel privado, tanto a nivel de empresas como de los propios particulares, ante la posibilidad de ataques directos a sus intereses y privacidad, como por la potencialidad incluso de servir de trampolín e impulso para mayores y genéricos ataques²²⁸.

²²⁴ Cfr. nuevamente Carolina SANCHO HIRANE, “Ciberinteligencia... *cit.*”, p. 15.

²²⁵ Sobre ésta, *vid.* Carolina ANDRADE QUEVEDO, “Contrainteligencia”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 65 y ss. Por cierto, y en este contexto, la infección de la red informática de Defensa (la red WAN PG) durante dos meses (de diciembre de 2018, febrero/marzo de 2019); *cfr.* https://elpais.com/politica/2019/03/12/actualidad/1552401289_197070.html (20/05/2019).

²²⁶ Así, de interés, Luis JOYANES AGUILAR, “Introducción. Estado del arte de la ciberseguridad”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 149, 2010, pp. 13 y ss.

²²⁷ *Vid.*, p.e., Pedro BAÑOS BAJO, “Ciberespionaje, influencia política y desinformación (I) y (II)”, *El Orden Mundial en el Siglo XXI*, respectivamente 20 y 27 de diciembre de 2017, en <https://elordenmundial.com/ciberespionaje-influencia-politica-y-desinformacion-i/> y <https://elordenmundial.com/ciberespionaje-influencia-politica-y-desinformacion-ii/> (28/09/2018). Incluso, y a la vista de la referida amenaza hoy a los procesos democráticos mediante la injerencia externa en las redes sociales, que éstas puedan ser también objeto de seguridad, y en consecuencia de inteligencia; *cfr.* Alfonso MERLOS, “Políticas de seguridad y defensa en la era de la posverdad”, *Cuaderno de Estrategia*, núm. 197, 2018, pp. 83 y ss.; también de interés, *vid.* el documento elaborado por el propio Centro Criptológico Nacional, “Desinformación en el ciberespacio”, (febrero) 2019, en <https://www.ccn-cert.cni.es/informes/informes-ccn-cert-publicos/3552-ccn-cert-bp-13-desinformacion-en-el-ciberespacio-1/file.html> (20/05/2019).

²²⁸ Y no ya mediante las clásicas redes de miles de ordenadores *zombis* con los que dirigir ataques de denegación de servicios (ante el desarrollo y constante actualización de softwares dirigidos precisamente a evitar la contaminación interna de los ordenadores) capaces de afectar (paralizar, incluso) al servicio mismo de Internet, sino a través de otros aparatos conectados a éste (el llamado “Internet de las cosas”, más difícil ahora de proteger, y por tanto más expuesto a los ataques; al respecto *vid.*, p.e., Moisés BARRIO ANDRÉS, *Internet de las cosas*, Editorial Reus, Madrid, 2018). O también, y al respecto de la conexión de tales objetos con la red, y en especial a través de “la nube”, el ataque directo de dispositivos o máquinas, quedando a disposición del atacante; piénsese así en el hackeo de “nubes” a las que están

A los anteriores efectos, el Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información, viene [al hilo de la transposición de la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión] a ofrecer una perspectiva integral con la que abordar la transversalidad e interconexión tanto de las propias tecnologías de la información y de la comunicación, como de sus mismas amenazas y riesgos, a los fines de “regular la seguridad de las redes y sistemas de información utilizados para la provisión de los servicios esenciales y de los servicios digitales” (art. 1.1); y en tal sentido, que el Decreto-ley se aplique a la prestación de “servicios esenciales dependientes de las redes y sistemas de información comprendidos en los sectores estratégicos” (art. 2.1.a)²²⁹ y a los “servicios digitales [...] que sean mercados en línea, motores de búsqueda en línea y servicios de computación en nube” (art. 2.1.b)²³⁰. A tales efectos es que el Decreto-ley 12/2018: de un lado, concrete el alcance la seguridad de las redes y sistemas de información, dado que capacidad de “resistir, con un nivel determinado de fiabilidad, toda acción que comprometa la disponibilidad”,

conectados miles de electrodomésticos, robando así datos personales (que se obtienen de los mismos hogares), como el hackeo directo de dichos electrodomésticos para entrar directamente en la intimidad de las casas, o de otros objetos que pasan directamente a las órdenes del hacker (piénsese así en vehículos y drones, y por tanto su ulterior utilización para otros tipos de ataques). Es por ello que la ciberinteligencia, como la propia ciberseguridad, quede en gran medida en manos privadas, por cuanto que la identificación de amenazas potenciales, como el ulterior desarrollo de respuestas informáticas y su implementación, requiere cada vez de la labor directa de investigadores, empresas y los propios usuarios. Con carácter general, *vid.*: nuevamente, Luis JOYANES AGUILAR, pero ahora “Ciberseguridad: la colaboración público-privada en la era de la cuarta revolución industrial (Industria 4.0 versus ciberseguridad 4.0)”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 185, 2017, pp. 351 y ss.; y Ana ABA CATOIRA, “Seguridad Nacional: libertad y seguridad en el ciberespacio”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019, pp. 19 y ss.

²²⁹ Sigue diciendo el art. 2.1.a: “[...] definidos en el anexo de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas”.

²³⁰ Y considerados así, “conforme se determina en el artículo 3 e)” (art. 2.1.b).

como la “autenticidad, integridad o confidencialidad de los datos almacenados, transmitidos o tratados, o los servicios correspondientes ofrecidos por tales redes y sistemas de información o accesibles a través de ellos” (art. 3.b)²³¹; de otro, intervenga al margen de “las acciones emprendidas para salvaguardar la seguridad nacional y las funciones estatales esenciales, incluyéndose las dirigidas a proteger la información clasificada o cuya revelación fuere contraria a los intereses esenciales del Estado, o las que tengan como propósito el mantenimiento del orden público, la detección, investigación y persecución de los delitos, y el enjuiciamiento de sus autores” (art. 5); y a nivel de inteligencia, se limite, sin embargo, a que los equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática de referencia (CSIRT)²³² realicen “análisis dinámico de riesgos e incidentes y de conocimiento de la situación” (art. 12.2.d).

VIII.C.4.- Internet, dependencia tecnológica y comunidad de ciberinteligencia

Por otra parte, y en cuanto al referido riesgo innato que contiene y supone por sí Internet (advertido a lo largo de este epígrafe), nos referimos tanto a su propio origen y ulterior desarrollo, como a las consecuencias para su gobierno y efectivo control y garantía; me explico. Como es conocido, el origen de Internet se remonta a la investigación en redes de

²³¹ Y entendiendo como riesgo, “toda circunstancia o hecho razonablemente identificable que tenga un posible efecto adverso en la seguridad de las redes y sistemas de información”, y en cuanto que “probabilidad de materialización de una amenaza que produzca un impacto en términos de operatividad, de integridad física de personas o material o de imagen” (art. 3.g). Con todo, no queda claro si los conceptos de seguridad y riesgo que ofrece el Decreto-ley 12/2018 alcanzan acciones que embistan la referida consideración neutral de la red, por cuanto que sólo una interpretación extensiva de los términos autenticidad e integridad de los datos transmitidos por tales redes y sistemas de información, o accesibles a través de ellos, cubrirían tal supuesto; sin embargo, a la hora de analizar las obligaciones de estos últimos, y en especial de informar sobre los incidentes detectados, dichos incidentes vienen a girar en torno a la idea de perturbación del servicio (arts. 19.1 y 21.1).

²³² A saber (art. 11.1.a), y sin perjuicio de volver a ello más adelante: el CCN-CERT, del Centro Criptológico Nacional; el INCIBE-CERT, del Instituto Nacional de Ciberseguridad de España (y que será operado conjuntamente por el INCIBE y el CNPIC); y el ESPDEF-CERT, del Ministerio de Defensa.

conmutación de paquetes de información (ARPANET) dentro del ámbito de la Administración militar norteamericana, a fin de poder conectar diversos ordenadores e intercambiar información entre los mismos (sumándose luego otras instituciones gubernamentales y universitarias); y ello viéndose reforzado, especialmente, al hilo del riesgo de aislamiento de una parte del sistema de defensa norteamericana ante ataques externos (en particular, nuclear). La idea era garantizar que la información llegara a su destino aunque parte de la red estuviera destruida²³³. Es así que el origen de Internet haya conformado su A.D.N. en relación con su carácter no enteramente controlable, caótico incluso²³⁴; y desde tal momento, además, que su desarrollo y evolución quedara fundamentalmente en manos de los particulares²³⁵, ante cierta apatía de los propios poderes públicos (en especial, en los primeros momentos de crecimiento de Internet), dejando que fueran los proveedores privados de redes y telecomunicaciones, los ingenieros y las empresas informáticas, y los mismos internautas los que,

²³³ O lo que es igual, garantizar un mecanismo de respuesta. Por todos, *vid.* Katie HAFNER y Matthew LYON, *Where Wizards Stay Up Late (The Origins of the Internet)*, Touchstone, New York, 1998.

²³⁴ *Cfr.* Santiago MUÑOZ MACHADO, *La regulación de la red (Poder y Derecho en Internet)*, Taurus, Madrid, 2000, pp. 31 y ss. (especialmente, pp. 34 y 37). También, de “sociedad anárquica”, nos habla Vittorio FROSINI, “L’orizzonte giuridico dell’Internet”, *Il Diritto dell’Informazione e dell’Informatica*, núm. 2/2000, 2000, p. 275.

²³⁵ Y con ello, el reclamo por los propios particulares de su autogobierno: una auténtica república digital de internautas (en sentido amplio), sin injerencias de los poderes públicos y bajo un marco autorregulado por aquéllos. Muestra popularizada de este momento es la conocida como “Declaración de independencia del Ciberespacio” (1996), concebida, precisamente, como respuesta a los primeros intentos de regulación de Internet por los poderes públicos. Al respecto de esta declaración, *vid.*: Antonio PÉREZ LUÑO, “Internet y los derechos humanos”, *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 12, 2011, pp. 318-320; o Pablo GARCÍA MEXÍA, “El Derecho de Internet”, en AA.VV. *El Derecho de Internet*, Atelier, Barcelona 2016, p. 21.XXXX

entonces, fueran conformando Internet orgánicamente²³⁶, como al respecto de su propio desarrollo comunicativo (así, el paso de la web 1.0 a la 3.0)²³⁷.

Naturalmente, al tiempo²³⁸, es que los Estados hayan ido progresivamente penetrando en dicho espacio virtual y común a tenor del interés público y general que el mismo supone para toda la comunidad (según se ha puesto más arriba de manifiesto), mas con el reto, luego, del crecimiento de la *Deep Web*²³⁹ a fin de esquivar en lo posible el control del ciberespacio por los Estados, en tanto que plataforma de amenazas de todo tipo y grados²⁴⁰ (junto a su consideración de espacio de libertad ideológica y comunicativa, no se olvide, ante supuestos de negación de la referida neutralidad por no pocos Estados)²⁴¹. Sin embargo, lo cierto es que los Estados no terminan tampoco de controlar enteramente Internet en cuanto que *Surface Web* ahora, y así que delimitaciones legítimas previstas por aquéllos en sus respectivos ordenamientos sean sencillamente sorteadas mediante webs colgadas en sitios ubicados en servidores foráneos y bajo un

²³⁶ Cfr. Ana OLMOS, “La gobernanza de Internet”, en AA.VV. *El Derecho de Internet*, Atelier, Barcelona 2016, pp. 344-345.XXXX

²³⁷ Sobre dicha evolución, así como de sus vulnerabilidades y potenciales amenazas, vid. Susana CALVO ÁLVAREZ, “De la Web 1.0 a Internet invisible vulnerabilidades, amenazas y delitos”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad... cit.*, pp. 1311 y ss.

²³⁸ Y al margen de concretas manifestaciones de autorregulación y autogobierno al respecto de Internet, como es, en especial, el gobierno de un recurso crítico de Internet como es el de los denominados “dominios”, y sin perjuicio de su evolución en el tiempo. Nuevamente Ana OLMOS, “La gobernanza de Internet... cit.”, pp. 346-349, 352-353, y 355 y ss.

²³⁹ Vid. José Luis GONZÁLEZ SAN JUAN, “Internet profunda: wild wild west”, en AA.VV. *Reflexiones sobre derecho privado patrimonial* (vol. 5), Ratio Legis, Salamanca, 2015, pp. 221 y ss.; y también, otra vez, Susana CALVO ÁLVAREZ, *op. cit.*, pp. 1333 y ss.

²⁴⁰ No en vano, el propio Daesh parece haber diseñado una aplicación de videoconferencias con las que formar y dar instrucciones a terroristas por todo el mundo; vid. James SCOTT y Drew SPANIEL, *The Anatomy of Cyber-Jihad*, Institute for Critical Infrastructure Technology, Washington, 2016.

²⁴¹ En tal sentido, un reciente estudio de *Freedom House* denuncia como más del 65% de la población mundial encuentra algún tipo de censura institucional en la red; cfr. FREEDOOM HOUSE, “Freedom on the Net 2016. Silencing the Messenger: Communication Apps Under Pressure”, en <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2016> (02/01/2018).

régimen jurídico diverso²⁴². De este modo es que de cierta lucha por el ciberespacio se dé en la actualidad, al confluirse en un nueva esfera virtual y común actores públicos y no públicos en pugna de su efectivo control tecnológico, económico y político, haciéndose así evidente su referido carácter estratégico no sólo a nivel global, sino a ras local en tanto que esencial en la conformación de relaciones sociales, culturales, económica, políticas y jurídicas hoy²⁴³.

Pero es más, pues no debemos olvidar tampoco la extrema dificultad que supone operar en un entramado tan tecnológico y amplio como es Internet (según se acaba de señalar), pues esta intervención requiere actuar tecnológicamente y con enormes recursos (a tenor del desarrollo progresivo de la red); de este modo, que la referida lucha por el control del ciberespacio sea eminentemente tecnológica, conforme se advierte en la actualidad precisamente al hilo del conflicto planteado por los Estados Unidos al respecto de la china Huawei y la tecnología 5G ante quién lidere estratégicamente aquél.

Tampoco se habría de olvidar, en relación con lo anterior, que un gran sector de la clásica actividad de policía administrativa al respecto de Internet (y el entero ciberespacio) no puede ya llevarse a cabo por los propios poderes públicos (y la misma inteligencia pública) al carecer éstos de los recursos (no sólo técnicos, sino también humanos y materiales, conforme se ha adelantado) necesarios para dicha labor, además de por

²⁴² Y ello no sólo como una manifestación más de la proyección del A.D.N. *libertario* de Internet, sino del *turismo jurídico* que hoy permite la globalización, deslocalizando actividades en razón a regímenes jurídicos más laxos que los originarios [de “mercadeo planetario” en relación con los derechos (y el Derecho) nos habla Stefano RODOTÀ, *La vida y las reglas (Entre el derecho y el no derecho)*, Andrea Greppi (trad.), Trotta, Madrid, 2010, pp. 74 y ss.], y que en el caso de Internet se ve exponencialmente multiplicado.

²⁴³ *Cfr.* Joaquín CASTELLÓN MORENO y María Mar LÓPEZ GIL, “Crisis y ciberespacio: hacia un modelo integral de respuesta en el Sistema de Seguridad Nacional”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 185, 2017, pp. 70 y ss.

cómo hoy la red no está gestionada directamente por ellos. De esta forma, buena parte de la seguridad de la red queda entonces en manos de los proveedores de servicios de Internet en cuanto que propietarios y/o gestores de ella, y al resultar dicha actividad esencialmente técnica, sin perjuicio, claro, de la intervención directa de los poderes públicos al momento de su participación con aquéllos en la planificación de la seguridad de la red²⁴⁴, como con ocasión de la investigación, represión y prevención de graves agresiones a la misma²⁴⁵; y entonces el reforzamiento de esa posición de privilegio que pueden alcanzar particulares al respecto del ejercicio de dichas funciones de relevancia pública en Internet²⁴⁶, por no olvidarnos de la propia responsabilidad y potencial cooperación del resto de la ciudadanía

²⁴⁴ Con carácter general, sobre cómo los agentes privados prestadores de servicios de relevancia pública acaban por participar en funciones públicas, y por tanto la nueva dimensión *garante* que al respecto de éstos han de desarrollar los poderes públicos, *vid.* José ESTEVE PARDO, *Estado Garante. Idea y realidad*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016.

²⁴⁵ Más ello sin perjuicio, por su parte, de la obligada colaboración tecnológica, p.e., de los propios proveedores de servicios y contenidos de Internet a través del desarrollo informático del código mismo, a la sombra de la exigencia de responsabilidades que sobre ellos hacen recaer los Estados a tales efectos; de interés, *vid.* Salvador MILLALEO HERNÁNDEZ, “Los intermediarios de Internet como agentes normativos”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. 28, núm. 1, 2015, pp. 33 y ss.

²⁴⁶ Al respecto piénsese, p.e., en los ataques masivos a la red que se producen cada cierto tiempo, paralizándola, como los referidos del 21 de octubre de 2016, y, de alguna manera, el de 12 de mayo de 2017, al atacarse masivamente miles de webs públicas y privadas. Más allá de la evidencia de la agresión a Internet desde el propio Internet que suponen dichos ataques, éstos también resaltan la certeza de que sólo Internet puede defenderse de sí mismo y a través de sus propios instrumentos tanto a nivel planificador y preventivo, como reactivo; y desde esta última consideración reactiva, que se reconozca la capacidad de los proveedores de servicios para actuar en casos de ataques a Internet adoptando medidas técnicas que, aun afectando al servicio y al tráfico ordinario de la red, estén sin embargo dirigidas a garantizar la seguridad y estabilidad genérica del servicio de Internet. Esto entronca, precisamente, con una de las excepciones reconocidas a la neutralidad técnica o formal de Internet en la Unión Europea, en cuanto que los proveedores de servicio pueden, para el caso necesario de “preservar la integridad y la seguridad de la red, los servicios prestados a través de ella y los equipos terminales de los usuarios finales”, tomar medidas de “gestión del tráfico” que supongan bloqueo, ralentización, alteración, restricción, o discriminación de contenidos, aplicaciones o servicios concretos o categorías específicas [art. 3.3.b Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta]; no obstante tales medidas han de ser “razonables” y únicamente se tomarán “durante el tiempo necesario” [nuevamente art. 3.3 Reglamento (UE) 2015/2120], y en todo caso quedarían bajo el control de las autoridades nacionales de reglamentación [conforme art. 5.2, ahora, Reglamento (UE) 2015/2120]. Sobre esto último, *cf.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “La neutralidad de Internet como objeto constitucional... *cit.*”, en especial pp. 258 y 259.

(en cuanto que usuarios de Internet), en uno u otro grado²⁴⁷. De Derecho “neopolicial” se llega a hablar²⁴⁸.

En tal sentido, además, es que el referido Decreto-ley 12/2018 (de seguridad de las redes y sistemas de información) venga a establecer obligaciones a los operadores de servicios esenciales y a los proveedores de servicios digitales en adopción de medidas adecuadas para gestionar los riesgos que se planteen para la seguridad de las redes y sistemas de información que utilicen (art. 16), así como un ulterior régimen de supervisión público (arts. 32 y 33) y sancionador (Tít. VII).

Lo anterior, a su vez, nos lleva a diversas formas y grados de intervención de la inteligencia, de toda la comunidad de inteligencia (incluso de los particulares, en colaboración con ella o como auténtica “reserva de inteligencia”), al respecto de Internet; y al hilo de ello una compleja y cambiante estructura organizativa de entre la que destaca, dentro del ámbito del CNI (y sin perjuicio de su potencial intervención al hilo de Internet y las redes conforme sus genéricas atribuciones)²⁴⁹, el Centro Criptológico Nacional (CCN). Éste se encarga de criptoanalizar y descifrar, así como realizar investigaciones tecnológico-criptográficas y formar al personal especializado en criptología (Ley 11/2002); en tal sentido, corresponde al CNI el ejercicio de las funciones relativas a la seguridad de las tecnologías de la información (art. 4.e), y de protección de

²⁴⁷ Cfr. Manuel IRANZO MARTÍNEZ y Lourdes HERRERO GIL, “Consideraciones de seguridad en Internet de las Cosas”, *Revista SIC: ciberseguridad, seguridad de la información y privacidad*, núm. 113, 2015, pp. 106-108.

²⁴⁸ Oriol MIR PUIGPELAT, *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*, Thomson / Civitas, Madrid, 2004, pp. 116 y ss.

²⁴⁹ Conforme la Directiva de Inteligencia (art. 3 Ley 11/2002) y dado que cualificado órgano suministrador y evaluador de información relativa a cualquier cuestión que pueda suponer un peligro, riesgo, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones (así, art. 9.2 Ley 36/2015).

la información clasificada (art. 4.f), a la vez que confiere a su Director la responsabilidad de dirigir el CCN (art. 9.2.f). De manera más concreta, el Real Decreto 421/2004, de 12 de marzo, regula el referido CCN²⁵⁰, el cual, e integrado dentro del CNI (art. 2.3), se encarga de (art. 2.1): “[l]a seguridad de los sistemas de las tecnologías de la información de la Administración que procesan, almacenan o transmiten información en formato electrónico, que normativamente requieren protección, y que incluyen medios de cifra”; y “[l]a seguridad de los sistemas de las tecnologías de la información que procesan, almacenan o transmiten información clasificada”²⁵¹. A tal fin el CCN puede “establecer la coordinación oportuna con las comisiones nacionales a las que las leyes atribuyan responsabilidades en el ámbito de los sistemas de las tecnologías de la información y de las comunicaciones” (art. 2.2, *in fine*). Asimismo, y en su calidad de CSIRT (nuevamente, art. 11.1.a.1º Decreto-ley 12/2018), es que el CCN ostente las funciones propias de éstos en garantía de la seguridad de las redes y sistemas de información (así, art. 12.2 Decreto-ley 12/2018)²⁵².

²⁵⁰ Disp. final 1ª Ley 11/2002.

²⁵¹ Y art. 2.2: “Dentro de dicho ámbito de actuación, el [CCN] realizará las siguientes funciones: a) Elaborar y difundir normas, instrucciones, guías y recomendaciones para garantizar la seguridad de los sistemas de las tecnologías de la información y las comunicaciones de la Administración. Las acciones derivadas del desarrollo de esta función serán proporcionales a los riesgos a los que esté sometida la información procesada, almacenada o transmitida por los sistemas. / b) Formar al personal de la Administración especialista en el campo de la seguridad de los sistemas de las tecnologías de la información y las comunicaciones. / c) Constituir el organismo de certificación del Esquema nacional de evaluación y certificación de la seguridad de las tecnologías de información, de aplicación a productos y sistemas en su ámbito. / d) Valorar y acreditar la capacidad de los productos de cifra y de los sistemas de las tecnologías de la información, que incluyan medios de cifra, para procesar, almacenar o transmitir información de forma segura. / e) Coordinar la promoción, el desarrollo, la obtención, la adquisición y puesta en explotación y la utilización de la tecnología de seguridad de los sistemas antes mencionados. / f) Velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la información clasificada en su ámbito de competencia. / g) Establecer las necesarias relaciones y firmar los acuerdos pertinentes con organizaciones similares de otros países, para el desarrollo de las funciones mencionadas”.

²⁵² “Los CSIRT desempeñarán como mínimo, las siguientes funciones: a) Supervisar incidentes a escala nacional. / b) Difundir alertas tempranas, alertas, avisos e información sobre riesgos e incidentes entre los interesados. / c) Responder a incidentes. / d) Efectuar un análisis dinámico de riesgos e incidentes y de conocimiento de la situación. / e) Participar en la red de CSIRT”.

Por otra parte la referida ECN_2013 (y sin perjuicio de su oportuna adaptación a la referida y posterior ESN_2017)²⁵³, no sólo delimita la estrategia de seguridad en este campo (según se ha visto), sino que vino a perfilar la estructura orgánica del servicio de la ciberseguridad en España (Cap. 5), destacando, además del CSN (art. 21 Ley 36/2015): el Comité Especializado de Ciberseguridad, dando apoyo al primero en la dirección y coordinación de la Política de Seguridad Nacional en materia de ciberseguridad (y fomentando la coordinación, cooperación y colaboración entre Administraciones y el sector privado)²⁵⁴; y el Comité Especializado de Situación, encargado (con el apoyo del Centro de Situación del Departamento de Seguridad Nacional) de gestionar graves situaciones de crisis de ciberseguridad. En cuanto al primero (de conformidad con art. 20.3 y disp. transitoria única Ley 36/2015), mas como Consejo de Seguridad Nacional de Ciberseguridad (Orden PRA/33/2018, de 22 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se regula el Consejo Nacional de Ciberseguridad)²⁵⁵ y bajo la Presidencia del Director del CNI (art. quinto), se le atribuye diversas funciones, algunas de ellas relacionadas con la inteligencia estratégica, como son (art. cuarto): la propuesta al CSN de las directrices en materia de

²⁵³ Por cierto, y a la vista del Decreto-ley 12/2018, es que (art. 8): “La Estrategia de Ciberseguridad Nacional, al amparo y alineada con la Estrategia de Seguridad Nacional, enmarca los objetivos y las medidas para alcanzar y mantener un elevado nivel de seguridad de las redes y sistemas de información. / La Estrategia de Ciberseguridad Nacional abordará, entre otras cuestiones, las establecidas en el artículo 7 de la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016. / A tal efecto, el Consejo de Seguridad Nacional impulsará la revisión de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.1 e) de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional”.

²⁵⁴ En particular, sobre la relevante participación privada en la planificación y gestión de la ciberseguridad, *vid.* Joaquín CASTELLÓN MORENO y María Mar LÓPEZ GIL, “Crisis y ciberespacio... *cit.*, especialmente pp. 85 y ss. Además, y al amparo del art. 9.2 Decreto-ley 12/2018, que a través del Comité Especializado el CSN establezca “los mecanismos necesarios para la coordinación de las actuaciones de las autoridades competentes”.

²⁵⁵ Sobre éste, Aníbal VILLALBA FERNÁNDEZ y Juan Manuel CORCHADO RODRÍGUEZ, “Análisis de las ciberamenazas... *cit.*, pp. 97 ss.

planificación y coordinación de la política de Seguridad Nacional relacionadas con la ciberseguridad; contribuir a reforzar un adecuado funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional en el ámbito de la ciberseguridad (cuya supervisión y coordinación corresponde al CSN); el apoyo al CSN no sólo en su función de verificar el grado de cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional, sino en proponer su revisión en materia de ciberseguridad; nuevamente apoyar al CSN en la toma de decisiones sobre ciberseguridad, “mediante el análisis, estudio y propuesta de iniciativas tanto en el ámbito nacional como en el internacional”; y especialmente realizar, en apoyo del Comité Especializado de Situación, “la valoración de los riesgos y amenazas, analizar los posibles escenarios de crisis, en especial de aquellos susceptibles de derivar en una situación de interés para la Seguridad Nacional, en el ámbito de la ciberseguridad”²⁵⁶. Además está la atribución genérica al Consejo de la emisión de informes (art. sexto).

Y ya respecto al Comité Especializado de Situación (nuevamente art. 20.3 y disp. transitoria única Ley 36/2015, y Orden PRA/32/2018, de 22 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se regula el Comité Especializado de Situación), como órgano único para el Sistema de Seguridad Nacional para la gestión de crisis (art.

²⁵⁶ Otras son: “[...] 3. Apoyar al Consejo de Seguridad Nacional en su función de verificar el grado de cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional y proponer, en su caso, su revisión, en lo relacionado con la ciberseguridad. / 4. Verificar el grado de cumplimiento de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, así como de los instrumentos de desarrollo aprobados, para ulterior informe al Consejo de Seguridad Nacional, con propuestas para una posible revisión de la existente o aprobación de una nueva estrategia sectorial. / 5. Contribuir a la elaboración de propuestas normativas para el fortalecimiento del Sistema de Seguridad Nacional en el ámbito de la ciberseguridad. [...] 7. Reforzar las relaciones con las Administraciones Públicas concernidas en el ámbito de la ciberseguridad, así como la coordinación, colaboración y cooperación entre los sectores público y privado. / 8. [...] y evaluar los resultados de su ejecución, todo ello en coordinación con los órganos y autoridades directamente competentes y con el Comité Especializado de Situación. / 9. Contribuir a la organización de la contribución de recursos a la Seguridad Nacional de responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional en el ámbito de la ciberseguridad. / 10. Aprobar sus propias normas de régimen interno y de funcionamiento. / 11. Todas aquellas otras funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico o que le encomiende el Consejo de Seguridad Nacional”.

cuarto), y desde una perspectiva más operativa entonces, está la atribución de diversas funciones al respecto, más sin referencia expresa a la ciberseguridad (art. quinto)²⁵⁷; también se encuentra la emisión de informes por el Comité (art. séptimo).

Por otra parte, la vigente ENC_2019 (Cap. 5) viene a añadir la Comisión Permanente de Ciberseguridad, a fin “de facilitar la coordinación

²⁵⁷ “1. Asistir al Consejo de Seguridad Nacional en su función de dirigir y coordinar las actuaciones de gestión de situaciones de crisis. / 2. Verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas en materia de gestión de crisis por el Consejo de Seguridad Nacional. / 3. Aplicar las directrices sobre política informativa que establezca el Consejo de Seguridad Nacional en materia de gestión de crisis, en coordinación con la Portavocía del Gobierno. / 4. Proponer al Consejo de Seguridad Nacional las medidas de carácter normativo que sean necesarias para impulsar y desarrollar la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional. / 5. Promover la necesaria colaboración internacional en situaciones de crisis. / 6. Proponer al Consejo de Seguridad Nacional para su aprobación las directrices que permitan adaptar las normas y procedimientos de gestión de crisis del Sistema de Seguridad Nacional con los instrumentos de gestión de crisis de las organizaciones internacionales de las que España es parte, a fin de que sean compatibles y homologables. / 7. Proponer al Consejo de Seguridad Nacional para su aprobación las directrices que permitan adaptar las normas y procedimientos de gestión de crisis del Sistema de Seguridad Nacional con los instrumentos de gestión de crisis de terceros países, a fin de que sean compatibles y homologables en el marco de los mecanismos de cooperación y colaboración de carácter bilateral. / 8. Asistir al Consejo de Seguridad Nacional cuando la situación requiera la aplicación de medidas excepcionales previstas en los instrumentos de gestión de crisis de las organizaciones internacionales de las que España sea Parte, en coordinación con los órganos y autoridades competentes. / 9. Facilitar la activación anticipada de los instrumentos preventivos de gestión de crisis, en coordinación con los órganos y autoridades competentes, y de acuerdo con las directrices que dicte el Consejo de Seguridad Nacional. / 10. Elevar al Consejo de Seguridad Nacional para su aprobación, planes de contingencia y cualesquiera otros instrumentos necesarios para impulsar la integración de los ya existentes en aquellos ámbitos que por su acentuada transversalidad o incertidumbre se estimen necesarios. / 11. Analizar los posibles escenarios de crisis, estudiar su posible evolución y apoyar la actuación y mejora de los planes de respuesta todo ello en coordinación con los órganos competentes. / 12. Impulsar y fomentar el empleo óptimo, integrado y flexible de los medios y recursos necesarios para dar respuesta a la situación de crisis originada. / 13. Llevar a cabo la organización de la contribución de recursos a la Seguridad Nacional en los términos que determine el Consejo de Seguridad Nacional. / 14. Elevar al Consejo de Seguridad Nacional, en su caso, el estudio y análisis de situación del cual se desprenda la evolución desfavorable sin retorno de los supuestos susceptibles de derivar en la situación de interés para la Seguridad Nacional, para ulterior propuesta del Consejo al Presidente del Gobierno, de declaración de la situación. / 15. Asistir al Consejo de Seguridad Nacional en la dirección y coordinación de la gestión de la situación de interés para la Seguridad Nacional declarada por el Presidente del Gobierno. / 16. Elaborar propuestas de las directrices político-estratégicas y formular recomendaciones para la dirección de las situaciones de interés para la Seguridad Nacional. / 17. Hacer seguimiento político-estratégico de la evolución de las actuaciones de gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional y, en particular, de la situación de interés para la Seguridad Nacional, una vez declarada, y elevar al Consejo de Seguridad Nacional la valoración de la gravedad de la situación, su posible evolución y los escenarios en los que previsiblemente pueda desarrollarse. / 18. Encauzar y coordinar el apoyo requerido por el Gobierno a los instrumentos de gestión de crisis del Sistema de Seguridad Nacional en los estados de alarma y excepción, según lo previsto en la Disposición adicional primera de la Ley de Seguridad Nacional y de acuerdo con las directrices político-estratégicas que adopte el Consejo de Seguridad Nacional. / 19. Aprobar sus propias normas de régimen interno y de funcionamiento. / 20. Todas aquellas otras funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico o que le encomiende el Consejo de Seguridad Nacional”.

interministerial a nivel operacional en el ámbito de la ciberseguridad”²⁵⁸, y el foro Nacional de Ciberseguridad, en pos de la “creación de sinergias público privadas”.

En el seno ahora del Ministerio del Interior, está la atribución a la Subsecretaría del Interior de la elaboración y desarrollo de planes estratégicos y operativos en materia de sistemas de información y telecomunicaciones, así como “el asesoramiento y asistencia en materia de tecnologías de la información” (art. 8.3.q Real Decreto 952/2018); y en cuanto a Internet como infraestructura crítica, está asimismo el referido CNPIC (art. 2.3.a.11º Real Decreto 952/2018)²⁵⁹, y en tanto que autoridad competente en seguridad de redes y sistemas de información al respecto de operadores de servicios esenciales (art. 9.1.a.1º Decreto-ley 12/2018). Como entidad de naturaleza privada ahora, encontramos el Instituto Nacional de Ciberseguridad²⁶⁰, como equipo de respuesta a incidentes de seguridad informática (INCIBE-CERT)²⁶¹ y desplegando funciones de

²⁵⁸ Está presidida por el Departamento de Seguridad Nacional, componiéndose de aquellos órganos y organismos representados en el Consejo Nacional de Ciberseguridad con responsabilidades operativas. Le corresponde también asistir a aquél sobre aspectos relativos a la valoración técnica y operativa de los riesgos y amenazas a la ciberseguridad, además de enmarcarse su funcionamiento “en el procedimiento de gestión de crisis en el ámbito de la ciberseguridad” (en especial, y a los efectos de la inteligencia, detectar y valorar los riesgos y las amenazas).

²⁵⁹ Por cierto, adviértase que el referido Real Decreto 952/2018 ha suprimido (disp. adic. tercera) a nivel policial, y dentro del Cuerpo Nacional de Policía, la Comisaría General de Policía Judicial, dirigiendo y coordinando funciones de información, y colaborando a nivel internacional y de la Unión (art. 3.2.b Real Decreto 770/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior); y en relación con la Guardia Civil, el correlativo Mando de Información, Investigación y Ciberdelincuencia (art. 4.3.b Real Decreto 770/2017). De tal manera es que hoy las funciones concretas de la Policía Nacional y de la Guardia Civil se circunscriban a la investigación de delitos tecnológicos (así, expresamente, la Comisaría General de Policía Judicial, conforme art. 3.3.b Real Decreto 952/2018).

²⁶⁰ Anteriormente, Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación, es una sociedad dependiente del Ministerio de Economía y Empresa a través (entendemos) de la hoy Secretaría de Estado para el Avance Digital (art. 8 Real Decreto 1046/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Empresa); *cfr.* <https://www.incibe.es/que-es-incibe> (13/07/2018).

²⁶¹ Art. 11.1.a.2º Decreto-ley 12/2018. Y a tales efectos, que el INCIBE-CERT sea “operado conjuntamente por el INCIBE y el CNPIC en todo lo que se refiere a la gestión de incidentes que afecten a los operadores críticos” (nuevamente art. 11.1.a.2º, *in fine*).

referencia para el desarrollo de la ciberseguridad y de la confianza digital (pública y privada), especialmente para sectores estratégicos, y en particular la gestión de respuesta a incidentes de seguridad e industria; y el CERTSI²⁶², con labores en anticipación y detección temprana de incidentes y elaborando alertas y avisos sobre campañas para mejorar la protección frente a ciberamenazas²⁶³, además de desarrollar trabajos de asesoramiento que le encomiende la Administración General del Estado al respecto de la sociedad de la información²⁶⁴. Por último, en el Ministerio de Economía y Empresa, se encuentra la Secretaría de Estado para el Avance Digital (art. 1.3.b Real Decreto 1046/2018), correspondiéndole, a los efectos de estas páginas, la “planificación estratégica y de acción sobre telecomunicaciones y Sociedad de la Información” (art. 8.1.a Real Decreto 1046/2018).

En el marco autonómico, en el País Vasco y al amparo de la Sociedad para la Transformación Competitiva, está el Centro Vasco de Ciberseguridad, el cual (y en colaboración con los referidos INCIBE y CERTSI) viene a promover y desarrollar una cultura de ciberseguridad entre la sociedad vasca y a dinamizar la actividad económica relacionada con la aplicación de la ciberseguridad; y al hilo de ello, con funciones en gestión de incidentes de ciberseguridad y de vulnerabilidades,

²⁶² Éste se constituyó en 2012 a través de un Acuerdo Marco de Colaboración en materia de Ciberseguridad entre la Secretaría de Estado de Seguridad y la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, y por Acuerdo del Consejo Nacional de Ciberseguridad de 29 de mayo de 2015, es competente en prevención, mitigación y respuesta ante incidentes cibernéticos que afecten a empresas, ciudadanos y operadores de infraestructuras críticas (también, Resolución de 8 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueban los nuevos contenidos mínimos de los Planes de Seguridad del Operador y de los Planes de Protección Específicos). Finalmente, en la actualidad forma parte de la Secretaría de Estado para el Avance Digital, adscrita al Ministerio de Economía y Empresa. En <https://www.certsi.es/sobre-certsi/que-es-certsi> (22/08/2018).

²⁶³ Dicho servicio se dirige así tanto a ciudadanos y empresas, como a instituciones afiliadas a la red académica y de investigación española (RedIRIS), y a Operadores estratégicos y de infraestructuras críticas. En <https://www.certsi.es/respuesta-incidentes> (22/08/2018).

²⁶⁴ Arts. 2 y 2.bis Estatutos Sociales de S.M.E. Instituto Nacional de Ciberseguridad de España M.P., S.A.; en https://www.incibe.es/sites/default/files/paginas/normativa-interna/estatutos_sociales_incibe_noviembre_2017.pdf (13/07/2018).

monitorización de las redes públicas vascas y colaboración con la Ertzaintza (tanto en la persecución de ciberdelitos, como mejorando la protección de instalaciones sensibles)²⁶⁵. Y en Cataluña se encuentra la Fundación Centro de Seguridad de la Información de Cataluña²⁶⁶, la cual (y en colaboración asimismo con el INCIBE y el CERTSI) desarrolla funciones en gobernanza de la ciberseguridad, cultura de ciberseguridad, respuesta a incidentes, así como protección y prevención²⁶⁷; y al hilo de esto último, además, con una expresa dimensión estratégica²⁶⁸. También, y en un paso más (incluso), estaría la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, que vendría a sustituir a la anterior Fundación, mediante la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña (disp. final tercera), con el objeto de “garantizar la ciberseguridad en el territorio de Cataluña” (art. 2.1). Y a tales efectos, con específicas atribuciones en: prevención y detección de “incidentes de ciberseguridad en Cataluña y responder a ellos” (art. 2.4.a); planificación de “la ciberseguridad en Cataluña, estableciendo la capacidad preventiva y reactiva necesaria para paliar los efectos de los incidentes de ciberseguridad que afecten al territorio de Cataluña” (art. 2.4.b); ejercicio de “funciones de equipo de respuesta a emergencias” (art. 2.4.c); actuaciones en “apoyo, en materia de ciberseguridad, de cualquier autoridad competente para el ejercicio de sus funciones públicas y, en particular, en las tareas de lucha contra las conductas ilícitas, incluidas la intervención directa y la obtención de

²⁶⁵ Cfr. <https://www.basquecybersecurity.eus/es/bcsc/> (03/09/2018).

²⁶⁶ Ésta tiene su origen en el Plan de seguridad de la información de Cataluña, aprobado por la Generalidad de Cataluña mediante Acuerdo de Gobierno GOV/50/2009, de 17 de marzo; para posteriormente autorizarse su constitución mediante Acuerdo de Gobierno de 22 de diciembre de 2009. También de interés es el Acuerdo GOV/103/2012, de 16 de octubre, por el que se encarga a la Fundación Centro de Seguridad de la Información de Cataluña la planificación, gestión y control de la seguridad de las TIC de la Administración de la Generalidad y su sector público.

²⁶⁷ Cfr. <https://ciberseguretcat.gencat.cat/es/funcio-i-serveis/> (03/09/2018).

²⁶⁸ Cfr. <https://ciberseguretcat.gencat.cat/es/cesicat/enfoc-estrategic/> (03/09/2018).

pruebas electrónicas” (art. 2.4.d)²⁶⁹; y otras funciones en ciberseguridad al respecto de la propia Administración catalana (art. 2.5)²⁷⁰. La Ley 15/2017 fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno²⁷¹, para finalmente ser declarada parcialmente así (precisamente art. 2.1, y parte del 2.3 y 2.4.b) por la referida Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2018 (Cap. VIII.C.1).

Por otro lado, a nivel de la Unión Europea en este ámbito se encuentra la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA), como centro especializado en seguridad cibernética; ésta contribuye al desarrollo de estrategias nacionales de ciberseguridad, fomenta la cooperación en respuestas a emergencias informáticas y promueve la aplicación efectiva de la referida Directiva (UE) 2016/1148²⁷².

²⁶⁹ Sigue diciendo el precepto: “En la investigación y represión de ilícitos penales, la Agencia debe colaborar con los cuerpos policiales y las autoridades judiciales de acuerdo con lo establecido por la normativa vigente, previo requerimiento, actuando de forma coordinada, y preservando y poniendo a su disposición los elementos relevantes para la investigación y los que puedan constituir una prueba”. A estos efectos, *vid.* además art. 2.6.

²⁷⁰ Como son: “a) Impulsar y aprobar un marco de directrices y normas técnicas de seguridad de cumplimiento obligatorio para la Administración de la Generalidad y para los organismos y entidades vinculados o dependientes, para garantizar una protección eficaz, en particular ante el cibercrimen y los ciberataques. En el marco de las directrices y normas técnicas para la protección de los sistemas de información policiales, la Agencia debe coordinarse con el departamento competente en materia de policía y seguridad pública. / b) Informar preceptivamente en los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas tramitadas por la Administración de la Generalidad en materia de ciberseguridad y gobernanza de las tecnologías de la información y la comunicación. / c) Prestar los servicios materiales y técnicos de ciberseguridad necesarios al Gobierno y a la Administración de la Generalidad y a los organismos y entidades vinculados o dependientes. / d) Garantizar la ciberseguridad en la prestación de los servicios de identificación electrónica y de identidad y confianza digitales por parte de los prestadores establecidos en Cataluña o que, en otro caso, ofrezcan servicios a la Administración de la Generalidad y a los organismos y entidades vinculados o dependientes.”.

²⁷¹ Recurso de inconstitucionalidad núm. 5284-2017, y a su sombra suspendida por el Tribunal Constitucional conforme Providencia del Pleno de 28 de noviembre de 2017 y ulterior Auto 29/2018 de 20 de marzo.

²⁷² Originariamente, Reglamento 460/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información; luego, Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 526/2013, de 21 de mayo de 2013 relativo a la Agencia de Seguridad de las Redes de la Información de la Unión Europea (ENISA) y por el que se deroga el Reglamento (CE) 460/2004; y ahora, Reglamento (UE) 2019/881 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 relativo a ENISA y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación, y por el que se deroga el anterior 526/2013 (por cierto, sus arts. sus 58, 60, 61, 63, 64 y 65 entrarán en vigor a partir del 28/06/2021). En <https://www.enisa.europa.eu/> (07/06/2019). Sobre la ENISA (originariamente), *vid.* Cinta CASTILLO

Y al respecto del contacto con dicha Agencia, en el ámbito nacional (otra vez), está la Oficina de Coordinación Cibernética, e integrada en la Secretaría de Estado de Seguridad (art. 2.3.a.15º Real Decreto 952/2018)²⁷³; y en relación con la respuesta a incidentes, también aparece el Departamento de Seguridad Nacional del CSN, a modo de enlace con el que “garantizar la cooperación transfronteriza [...] con las autoridades competentes de otros Estados miembros de la Unión Europea, así como con el grupo de cooperación y la red de CSIRT” (art. 13 Decreto-ley 12/2018).

Para finalizar, y en el ámbito de la defensa (y en tanto que ciberdefensa ahora)²⁷⁴, dentro del Estado Mayor de la Defensa (y junto al Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas), se encuentra el Mando Conjunto de Ciberdefensa (arts. 9.3.c Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas; y 1.1.d y 3 Orden DEF/1887/2015, de 16 de septiembre, por la

JIMÉNEZ: “La Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, 2005, pp. 195 y ss., en http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/01_EST_02_castillo.pdf (18/08/2018); y “Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA)”, en AA.VV. *La protección jurídica de la intimidación*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 463 y ss. Por último, adviértase como el vigente Reglamento (UE) 2019/881 viene también a ofrecer un notable impulso al respecto de la creación de esquemas europeos de certificación de la ciberseguridad, con los que garantizar un nivel adecuado de ciberseguridad de los productos, servicios y procesos de TIC en la Unión (a la par que evitat la fragmentación del mercado interior ante esquemas diversos de certificación de ciberseguridad); asimismo, sobre la importancia creciente de dichas certificaciones, *vid.* ENC_2019.

²⁷³ “Ejercer, a través de la Oficina de Coordinación Cibernética, las funciones de punto de contacto nacional de coordinación operativa para el intercambio de información con la Comisión Europea y los Estados miembros, en el marco de lo establecido por la Directiva 2013/40/UE, de 12 de agosto de 2013, relativa a los ataques contra los sistemas de información, y ejercer como canal específico de comunicación entre los Centros de Respuesta a Incidentes Cibernéticos (CSIRT) nacionales de referencia y la Secretaría de Estado de Seguridad, desempeñando la coordinación técnica en materia de ciberseguridad entre dicha Secretaría de Estado y sus organismos dependientes, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros ministerios”.

²⁷⁴ Sobre ésta, *vid.* Enrique CUBEIRO CABELLO, “Ciberdefensa”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 45 y ss. No en vano, son hoy otros Estados (y los grupos patrocinados por ellos) el origen de las ciberamenazas más significativas, según el CCN-CERT, “IA-13/19 Ciberamenazas y Tendencias. Resumen Ejecutivo 2019”, p.e. pp. 6, 10 y 24; en <https://www.ccn-cert.cni.es/informes/informes-ccn-cert-publicos/3767-ccn-cert-ia-13-19-ciberamenazas-y-tendencias-resumen-ejecutivo-2019/file.html> (12/06/2019).

que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa)²⁷⁵. Desde una perspectiva estratégica, éste actúa como “responsable del planeamiento y la ejecución de las acciones relativas a la ciberdefensa en las redes y sistemas de información y telecomunicaciones del Ministerio de Defensa u otras que pudiera tener encomendadas”; y desde otra operativa, contribuye “a la respuesta adecuada en el ciberespacio ante amenazas o agresiones que puedan afectar a la Defensa Nacional” (ahora, art. 15 Real Decreto 872/2014). Asimismo, y al respecto a incidentes de ciberseguridad, el Mando conjunto actúa como equipo de respuesta a incidentes de seguridad informática (en tanto que ESPDEF-CERT del Ministerio de Defensa) en el ámbito de la defensa (art. 11.1.a.3º Decreto-ley 21/2018).

²⁷⁵ Para su origen, en Orden Ministerial 10/2013, de 19 de febrero, por la que se crea el Mando Conjunto de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas; al respecto, de interés, *vid.* Celso PERDOMO GONZÁLEZ, “Inteligencia y Ciberdefensa: propuesta de nueva conceptualización en la Estrategia de Seguridad Española”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad... cit.*, pp. 1209 y ss.

Capítulo IX.- INMIGRACIÓN, DESAFECCIÓN CONSTITUCIONAL E INTELIGENCIA: ÁMBITOS CRÍTICOS EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Dos de los elementos más identificativos de la globalización es el desarrollo de los medios de transporte (agilizando y favoreciendo el traslado y movimiento de personas), como el progreso y la expansión de los medios de comunicación¹, en especial con Internet y las redes sociales²; y con esto último, proyectándose a nivel mundial las condiciones de vida de unos y otros lugares, y entonces las mejores condiciones vida de unos respecto de otros (a modo de escaparate virtual), lo que, y en un paso más, alienta procesos migratorios en pos de mejores condiciones vitales³, a la par que se originan nuevos conflictos frente a aquéllos que prosperan en esta nueva realidad interconectada, globalizada, y los que, por contra, permanecen anclados, localizados⁴. Sin embargo lo anterior no es del todo nuevo, pues ya se daba en mayor o menor medida en el pasado⁵; lo

¹ P.e., Alma Rosa ALVA DE LA SELVA, “Globalización y comunicación”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 43, núm. 171, 1998, pp. 69 y ss.

² Así, Álvaro MADRIGAL BARRÓN, “Internet y Redes Sociales: ¿caminamos hacia una nueva comunicación?”, en AA.VV. *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, Toledo, 2016, pp. 61 y ss.

³ Vid. Susan PETRILLI, “Comunicación global y migración”, en AA.VV. *Interculturalidad, insularidad, globalización (I)*, Universidad de La Laguna, San Cristóbal de La Laguna, 2007, pp. 45 y ss.

⁴ Zygmunt BAUMAN, *La globalización (Consecuencias humanas)*, 2ª ed. (1ª reimp.), Daniel Zadunaisky (trad.), Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2017.

⁵ **Sobre los antecedentes de la globalización, XXXX** cfr. Francisco BALAGUER CALLEJÓN, “Derecho constitucional e integración supranacional en el contexto de la globalización”, en AA.VV. *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral (III)*, Editorial Universitas, Madrid, 2012, pp. 3039 y ss.

trascendente hoy es el grado alcanzado (en lo cuantitativo y cualitativo), transformando así el fenómeno (lo sustantivo).

A su vez, y conforme se ha adelantado (Cap. II.D), es que tanto el conflicto interno y dialéctico que subyace en la globalización entre el todo y la identidad, como las limitaciones que para las estructuras constitucionales estatales supone la globalización (en particular para el Estado social a tenor de su dinámica económica, condicionando las políticas públicas), acaben por generar movimientos sociales y políticos que exteriorizan dicho conflicto y limitaciones en marcos no ya críticos⁶, sino poco respetuosos, como poco, con los presupuestos propios del constitucionalismo contemporáneo; y esto, además y especialmente, al respecto de los movimientos migratorios, en tanto que falso parapeto de los localizados frente a los deslocalizados⁷. Surge entonces un nuevo riesgo de radicalización política y social, canalizado por las redes sociales (en forma de posverdad y polarización)⁸, y en bastantes casos de carácter extremadamente violento [piénsese en el ya analizado terrorismo (Cap. VII.A), pero no sólo, como pueden ser ciertos grupos xenófobos y nacionalistas]⁹, que ponen en jaque al entero sistema constitucional y sus

⁶ Con carácter general, sobre la crisis que para el Derecho constitucional supone la globalización, y en especial como ello repercute en la aparición de grupos antisistema, *vid.* Enrique ÁLVAREZ CONDE, “El Derecho constitucional y la crisis”, *Revista de Derecho Político*, núm. 88, 2013, pp. 83 y ss.

⁷ P.e., Miguel OTERO IGLESIAS y Federico STEINBERG, “Causas del rechazo a la globalización: más allá de la desigualdad y la xenofobia”, *Real Instituto Elcano*, ARI 81/2016 - 22/11/2016, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/126cb731-171a-4001-ab06-eb1065c73ce6/ARI81-2016-OteroIglesias-Steinberg-Causas-rechazo-globalizacion-mas-alla-desigualdad-xenofobia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=126cb731-171a-4001-ab06-eb1065c73ce6> (02/12/2017).

⁸ Así: Paul VALADIER, “La posverdad, peligro para la democracia”, *Revista de Fomento Social*, vol. 72, núm.2, 2017, pp. 297 y ss.; y Federico AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, “El mundo de la posverdad”, *Cuaderno de Estrategia*, núm. 197, 2018, pp. 21 y ss. También Rafa RUBIO NÚÑEZ, “Los efectos de la posverdad en la democracia”, *Revista de Derecho Político*, núm. 103, 2018, pp. 213-214.

⁹ *Cfr.* Alex P. SCHMID, “Research on Radicalisation: Topics and Themes”, *Perspectives on Terrorism*, vol. 10, núm. 3, 2016, pp. 26 y ss.; y muy especialmente al respecto de la radicalización como paso previo al terrorismo, *vid.* Cian C. MURPHY, “EU Counter-terrorism Law and its Critiques: An Exemplar of Transnational Law”, ponencia, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en concreto pp. 11 y

valores; y ya no únicamente a nivel estatal, sino con relación al mismo proceso de integración europea en su dimensión constitucional¹⁰. En este último sentido destacan así, y en el seno de la Unión Europea¹¹, diversas respuestas institucionales como son la Red Europea de Prevención de la Radicalización¹² y, especialmente, el Grupo de expertos de alto nivel de la Comisión sobre radicalización. La primera, que es fruto de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea de 2010¹³ (Cap. VI.B), viene, desde 2011¹⁴, detectando buenas prácticas y fomentando el intercambio de información y experiencias en radicalización violenta (en especial, previniendo su conversión en extremismo violento)¹⁵, y de esta forma inspirando y ayudando en el desarrollo de planes de prevención contra dicha radicalización¹⁶. Y en cuanto al Grupo de expertos de alto nivel de la

ss./20, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/EU-Counter-terrorism-Law-and-its-Critiques.pdf> (05/05/2019).

¹⁰ Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, “El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y «Dilema de Copenhague»”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, en especial pp. 109 y ss.

¹¹ Con carácter general, *vid.* Lucas J. RUIZ DÍAZ, “La prevención de la radicalización en la estrategia contra el terrorismo de la Unión Europea. Entre *soft law* e impulso de medidas de apoyo”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69, núm. 2, 2017, pp. 257 y ss.

¹² También, como Red para la Sensibilización frente a la Radicalización; en inglés, *Radicalisation Awareness Network* (RAN).

¹³ Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo; en <https://www.consilium.europa.eu/media/30738/qc3010313esc.pdf> (03/08/2018). También, *vid.* http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1535_es.htm y https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en (08/08/2018).

¹⁴ *Cfr.* http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1011_es.htm (08/08/2018).

¹⁵ A estos efectos la red constituye un foro permanente para compartir experiencias y conocimientos (formado por representantes tanto de las instituciones de la Unión Europea y de los Estados miembros, como de otros organismos internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Agencia Europea de Derechos Fundamentales), y emitiendo recomendaciones en prevención y dando soporte a autoridades y/u organismos encargados de diseñar las acciones oportunas para evitar la radicalización violenta y el terrorismo; *cfr.* <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/conferencia-alto-nivel-para-prevenir-radicalizaci%C3%B3n-terrorista> (08/08/2018).

¹⁶ *Vid.* Román ECHANIZ CARASUSAN, “La colección RAN: programas de lucha contra la radicalización y la prevención del extremismo violento en la UE”, *Análisis GESI*, 15/2017, en

Comisión sobre radicalización (Decisión de la Comisión, de 27 de julio de 2017, por la que se crea el Grupo de expertos de alto nivel de la Comisión sobre radicalización, 2017/C 252/04)¹⁷, contribuyendo éste al desarrollo de políticas, iniciativas e instrumentos de prevención mediante la elaboración de principios rectores y recomendaciones contra la radicalización a nivel europeo y nacional¹⁸; a tales efectos es que el Grupo esté integrado por representantes de los Estados miembros (autoridades competentes de los Estados), como de organismos especializados de la Unión (la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial, la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial, el Centro de Excelencia de la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización, el Servicio Europeo de Acción Exterior y el Coordinador antiterrorismo de la UE)¹⁹.

En el anterior contexto (y según se indicara asimismo en el Cap. VI), tanto la Estrategia Española de Seguridad de 2011 (EES_2011), como las

<http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-colecci%C3%B3n-ran-programas-de-lucha-contra-la-radicalizaci%C3%B3n-y-la-prevenci%C3%B3n-del-extremismo> (08/08/2018).

¹⁷ En https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.252.01.0003.01.SPA (06/08/2018).

¹⁸ Y con funciones, conforme art. 2 Decisión de la Comisión 2017/C 252/04, en: “a) asesorar sobre cómo mejorar la cooperación y colaboración entre las distintas partes interesadas y, en particular, con los Estados miembros en los asuntos relacionados con la prevención y la lucha contra la radicalización que conduce al extremismo violento y al terrorismo; / b) asesorar y asistir a la Comisión en el desarrollo de las políticas de la Unión orientadas a la prevención y la lucha contra el extremismo violento y la radicalización que conduce al terrorismo, incluyendo la elaboración de un conjunto de principios y recomendaciones, teniendo debidamente en cuenta los resultados de la investigación financiada por la UE actual y futura en este ámbito, para la aplicación de medidas específicas y eficaces con el fin de prevenir y combatir la radicalización, tanto a escala nacional como de la Unión, y que comprenda un uso más específico de los programas de financiación de la Unión; / c) asesorar y asistir a la Comisión en la exploración de opciones de futuros mecanismos de cooperación más estructurada a escala de la Unión en el ámbito de la prevención y la lucha contra la radicalización que conduce al extremismo violento y al terrorismo, sobre la base de planteamientos actuales para el intercambio de buenas prácticas, la creación de redes y la responsabilización de las partes interesadas”.

¹⁹ Art. 3 Decisión de la Comisión 2017/C 252/04. Sobre la Presidencia del Grupo, y de acuerdo al art. 4, ésta le corresponde a un representante de alto nivel de la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior de la Comisión.

Estrategias de Seguridad Nacional de 2013 (ESN_2013) y la vigente de 2017 (ESN_2017), señalan los flujos migratorios irregulares como riesgos para la Seguridad Nacional, a la vez que definen la ordenación de dichos flujos como línea de acción estratégica al respecto de la misma; y ello, en razón a la conflictividad potencial que la inmigración puede dar lugar en nuestra sociedad, junto al peligro de radicalización extremista en ciertos sectores de inmigrantes²⁰. Y al hilo de esto y de la ESN_2017, la reciente Estrategia Nacional contra el Terrorismo (Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional), la cual señala como uno de sus objetivos hacer “frente a los procesos de radicalización que llevan al extremismo violento”, a la par que “robustecer la resiliencia de nuestra ciudadanía frente a las ideologías extremistas violentas y a la radicalización que conduce al terrorismo”²¹.

Lo anterior, junto a su incidencia en relación con el crimen organizado²² y el referido terrorismo²³, justifica el que dediquemos el siguiente epígrafe al respecto de la inteligencia en materia de inmigración (en cuanto que “riesgos asociados a la inmigración irregular”)²⁴, si bien advirtiendo, desde el principio, la no consideración intrínseca de la inmigración, y en particular la irregular, como amenaza o riesgo genérico

²⁰ *Cfr.*: EES_2011, pp. 13 y 71; ESN_2013, p. 33; y ESN_2017, p. 46.

²¹ Y esto no sólo al respecto de la radicalización violenta en el seno de los propios Estados, sino de la explosión de extremismos identitarios excluyentes en gran parte de los países desarrollados europeos, dando lugar a “dinámicas violentas y filo-terroristas entre sectores minoritarios de nuestra sociedad a las que hay que prestar atención”; *cfr.* ENT_2019 (Cap. 2).

²² *Vid.* ESN_2013, p. 28, o ESN_2017, p. 113.

²³ Ya, *cfr.* ESN_2013, p. 33. Y expresamente ENT_2019, al respecto de la amenaza que suponen los terroristas extranjeros retornados, o de la referida (en anterior nota) radicalización de colectivos de extranjeros en nuestro territorio.

²⁴ Expresamente, EES_2011, p. 13, y ESN_2017, p. 113.

(en sí), pues lo contrario supondría poner en sospecha abstracta para la seguridad nacional al entero colectivo de personas que se encuentran en dicha situación²⁵, lo que consideramos contrario, sin más, al Estado constitucional de Derecho²⁶.

Por otra parte, y en la anterior idea de conflictividad y radicalización, la EES_2011, y las ESN_2013 y ESN_2017, también se abren a una serie de graves factores potenciadores del riesgo como son el cambio climático, la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos y la radicalización violenta, los desequilibrios demográficos y el uso nocivo de las nuevas tecnologías²⁷. Dejando a un lado la tecnología (en cuanto que analizada, en buena medida, en el Cap. VIII ~~CXXXX~~), lo interesante a los efectos de estas páginas en relación con el cambio climático (en la que, por cierto, también participa la tecnología)²⁸, la pobreza, la desigualdad (y con ellas la

²⁵ No obstante, en Italia, el muy polémico Decreto-Ley 113/2018, de 4 de octubre, conocido como *Decreto-Seguridad (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata)*, y convertido en la Ley 132/2018, de 1 de diciembre; *vid.* Isabella M. LO PRESTI, “El caso italiano a la luz del Decreto-Ley sobre seguridad. La normativización del binomio terrorismo-inmigración”, comunicación en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en especial pp. 8 y ss./13, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Seguridad-y-libertad-en-el-sistema-democr%C3%A1tico.pdf> (05/05/2019).

²⁶ Incluso, sobre el riesgo constitucional que supone considerar los flujos migratorios en abstracto como amenaza para la seguridad, *vid.* Fernando FLORES GIMÉNEZ, “Los flujos migratorios irregulares como amenaza: un mal comienzo para los derechos fundamentales”, en AA.VV. *Retos del derecho ante las nuevas amenazas*, Dykinson, Madrid, 2015, pp. 275 y ss.

²⁷ *Cfr.*: EES_2011, p. 10; ESN_2013, pp. 3 y 21; ESN_2017, pp. 36-37. Por otra parte, y expresamente sobre la radicalización violenta (y al hilo del referido marco europeo en torno a la prevención del terrorismo y la radicalización violenta), *vid.* el Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV), “Un marco para el respeto y el entendimiento común” (2015), en <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+DEFINITIVO+APROBADO.pdf/f8226631-740a-489a-88c3-fb48146ae20d> (08/08/2018).

²⁸ Por todos, acerca de la incidencia de la tecnología en el medio ambiente como factor de riesgo (y su problemática jurídica), *vid.* ya José ESTEVE PARDO, *Técnica, riesgo y Derecho (Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental)*, Ariel, Barcelona, 1999. Y muy especialmente, sobre la relevancia del cambio climático hoy al respecto de la seguridad, la propia ESN_2017, pp. 11-13, 26, 28, 37, 49, 75 y 77 y ss.; y María del Mar HIDALGO GARCÍA, “La preservación del medio ambiente en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017”, *Documento Informativo*, IEEE, 11/2017, 13 de diciembre de 2017, en

“inseguridad alimentaria”) ²⁹ , los extremismos ideológicos y los desequilibrios demográficos³⁰ es que dichos factores pueden llegar a afectar de por sí, directa y peligrosamente, al mismo sistema constitucional; no en vano, y centrando nuestra atención en la pobreza, en la desigualdad y en los extremismos ideológicos, éstos son claves al respecto de una adecuada conformación social y democrática del Estado en tanto que presupuesto de la *normalidad* necesaria para una efectiva y eficiente *normatividad* constitucional³¹. Así, y dada la incidencia potencial de tales factores, es que, en principio, quepa asumirlos como objeto de la actividad de inteligencia desde su perspectiva estratégica y más general y abstracta, si bien plantee problemas, desde el Derecho constitucional, cuando de aproximaciones más concretas se trate con relación a grupos o movimientos sociales y políticos de carácter, como poco, *alternativos*; y es que ello resulta fronterizo a una actividad de información e inteligencia arcana y reaccionaria propia del pasado (a modo de inteligencia y/o policía política)³² y difícilmente (que no imposible) compatible con el Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), por cuanto que sospechosa, por represiva, del propio pluralismo político. Ahora bien, decimos “difícilmente (que no imposible)” pues las contradicciones dialécticas de la

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2017/DIEEEI11-2017_Preservacion_MedAmbiente_ESN17_MMHG.pdf (16/08/2018).

²⁹ Vid. Alberto CIQUE MOYA, “La seguridad alimentaria como factor generador de estabilidad internacional”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, en especial pp. 180 y ss.

³⁰ Y sin perjuicio de la relación de esta última con la inmigración, claro.

³¹ Sobre la tensión entre “normalidad” social y “normatividad” constitucional, *cfr.* Hermann HELLER, *Teoría del Estado*, Luis Tobio (trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 1942 (1971, 6ª reimp.), pp. 256 y ss.; y acerca de la anterior tensión al respecto del Estado social y democrático de Derecho (dao que fundamento del mismo), *vid.* José Luis MONEREO PÉREZ, *La defensa del Estado social de Derecho (La teoría política de Hermann Heller)*, El Viejo Topo, Barcelona, 2009.

³² Acerca de ésta, Joan ANTÓN MELLÓN, “Policía política”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 281 y ss.

globalización están generando movimientos que ponen en riesgo, nuevamente, no ya determinadas concepciones políticas, sociales y económicas³³, sino la misma concepción de democracia pluralista, y por tanto se ha de plantear, adecuadamente, la posibilidad de que la inteligencia alcance a éstos, mas sin reducir el pluralismo constitucionalmente garantizado (sin duda, un más que complejo equilibrio, según se viene a mostrar al final de este Cap.).

IX.A.- Flujos migratorios irregulares e inteligencia

A la hora de articular la inmigración irregular como objeto de la inteligencia entendemos adecuado establecer dos niveles de aproximación: un primero, abstracto, y relativo a la incidencia de la entera inmigración en el sistema cultural, social, económico, político y jurídico; y un segundo, más concreto, respecto a específicas manifestaciones, situaciones, aspectos o sujetos de la inmigración irregular que pueden conectar directamente con la criminalidad y la seguridad, pero sin caer, nunca, en una criminalización indefinida de la inmigración irregular en sí (según se ha adelantado más arriba)³⁴. Otra cosa es la situación clandestina y asistémica, como poco, en

³³ Decimos “nuevamente” en atención a cómo en el pasado, en el periodo de entreguerras, así vino ya a suceder; no es que la historia se repita sin más, pero sí que ofrece lecciones que la humanidad no debería nunca de olvidar. Desde tal perspectiva, *vid.* Timothy SNYDER, *Sobre la tiranía (20 lecciones que aprender del Siglo XX)*, Alejandro Pradera Sánchez (trad.), Galaxia Gutemberg, Barcelona, 2017.

³⁴ En cuanto que “riesgos asociados”; nuevamente, *cfr.* EES_2011, p. 13, y ESN_2017, p. 113. Otra cosa es, claro, la situación jurídica en la que resultan finalmente dichos inmigrantes (la más de las veces forzosos, y ya sea por razones económicas o de seguridad), en cuanto que contrarias a Derecho y por tanto más objetos del poder público, que auténticos sujetos de derechos (aun a pesar de su débil condición); de interés, cómo no, Francisco Javier DE LUCAS MARTÍN, “Borders, Violence, Law”, *The Age of Human Rights Journal*, núm.. 2, 2014, pp. 46 y ss.

la que se encuentran los inmigrantes irregulares, y la incertidumbre que dicha situación genera al respecto de la seguridad pública³⁵.

En cuanto a lo primero, se ha de comenzar (entendemos) subrayando la brecha que en el reparto de riqueza a nivel mundial conlleva el mercado global (lejos de reducirla), lo que, al amparo del desarrollo de los medios de comunicación y de la legítima ilusión por unas mejores condiciones de vida en los países más ricos, se haya originado nuevos procesos migratorios hacia éstos, e incidido así en una mayor multiculturalidad en los mismos³⁶; junto a ello, además, hay que añadir los conflictos armados que desplazan millones de personas de unos Estados a otros buscando espacios de mera supervivencia (como ha acontecido, precisamente, al respecto de la crisis de los refugiados sirios en Europa)³⁷. Lo anterior, ciertamente, potencia el aumento del conflicto social, jurídico, económico y político en los Estados receptores de dicha inmigración, dada la nueva multiculturalidad que se origina³⁸, pero sin que esto tenga que suponer, por sí, un auténtico riesgo en tales sociedades en cuanto que los Estados receptores sean capaces de integrar la inmigración, tanto social como jurídica y económicamente,

³⁵ Desde esta perspectiva, *vid.* María LAGE COTELO, “Retrospectiva y previsibilidad de las «minorías impropias» en el contexto de la Unión Europea”, en AA.VV. *Retos del derecho ante las nuevas amenazas... cit.*, en especial pp. 315 y ss.

³⁶ Al respecto, p.e.; monográfico sobre “Ciudadanía e inmigración”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 37, 2003; y de manera más concreta, Francisco Javier DE LUCAS MARTÍN, “Inmigración y globalización: Acerca de los presupuestos de una política de inmigración”, *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, núm. 1, 2003, pp. 43 y ss., en <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero1/delucas.pdf> (18/09/2017)xxxx.

³⁷ Así, ESN_2017, pp. 47 y 74. Y en concreto, sobre los refugiados sirios en Europa, *vid.* María COBOS, “El drama de las personas refugiadas, un reto para Europa”, *Crítica*, núm. 1000, 2015, pp. 28 y ss.; y desde una perspectiva constitucional, José María PORRAS RAMÍREZ, “El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 175, 2017, pp. 207 y ss.

³⁸ Por todos, y con carácter general, John RAWLS, *El liberalismo político*, Antoni Domènech Figueras (trad.), Crítica, Barcelona, 1996; y más recientemente, y en especial para el Derecho constitucional en Europa y ya teniendo en cuenta los movimientos migratorios masivos propios de la globalización, Erhard DENNINGER y Dieter GRIMM, *Derecho constitucional para la sociedad multicultural*, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez (trad.), Trotta, Madrid, 2007.

mediante adecuados y oportunos medios de integración³⁹. Otra cosa acontece cuando: de un lado, ante una situación de limitación de medios, o de arribada masiva de inmigrantes o refugiados, los Estados receptores se muestren incapaces a tales efectos⁴⁰; y de otro, y en un paso más, cuando las sociedades receptoras de extranjeros viven procesos internos de radicalización y enfrentamiento social y xenofobia (a la sombra de la crisis económica y moral que de tiempo se vive en Europa, a la par que potenciado por los procesos de búsqueda de identidad nacional que la propia globalización impulsa dialécticamente)⁴¹, viéndose entonces aún más limitada su capacidad de integración⁴².

Esta perspectiva parece recientemente asumirse a nivel de seguridad en España a la vista de reciente informe “El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional” elaborado por el Comité Especializado de Inmigración⁴³, y presentado el 27 de marzo de 2019⁴⁴. En él, y tras analizar el impacto de la inmigración en la seguridad (desde muy diversas vertientes), se niega que sea un riesgo para ésta, si bien se alerta sobre la gestión de las entradas irregulares, el control de las redes de tráfico de personas, la importancia de la integración de los

³⁹ Sin duda, en este sentido, Jürgen HABERMAS, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Juan Carlos Velasco Arroyo (trad.), Paidós, Barcelona, 1999.

⁴⁰ P.e., Antoni MORELL BLANCH, “La inmigración como problema: un análisis de las prácticas discursivas de la población autóctona”, *Papers: Revista de Sociología*, núm. 74, 2004, pp. 175 y ss.

⁴¹ P.e., Ayhan KAYA, “Populismo e inmigración en la Unión Europea”, Alejandro Lacomba (trad.), *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2017, pp. 52 y ss. También, de interés, sobre las transformación social acontecida en torno a la inmigración en estos años, *vid.* Rainer BAUBÖCK, “Las migraciones y las fronteras porosas de los Estados democráticos”, en AA.VV. *Transformaciones del Estado contemporáneo*, Ramón Cotarelo (trad.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 405 y ss.

⁴² Así, Raúl SUSÍN BETRÁN, “Inmigración y barreras en la ciudadanía. El miedo al otro y el derecho a la democracia plural”, *Anuario de Filosofía de Derecho*, núm. 31, 2015, pp. 227 y ss.

⁴³ En tanto que órgano de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional, conforme art. 23.2 Ley 36/2015.

⁴⁴ En <https://www.dsn.gob.es/documento/fen%C3%B3meno-migratorio-esp%C3%B1a-reflexiones-desde-%C3%A1mbito-seguridad-nacional> (05/05/2019).

inmigrantes y la lucha contra el discurso xenófobo; y desde estas consideraciones, entonces, la importancia de una futura estrategia específicamente española, mas en coordinación con Europa.

Es de este modo que resulte esencial el diseño de políticas sobre inmigración desde la prevención (en el sentido no de impedirla, sino de evitar las causas que la originan en los lugares de procedencia, así como al respecto de articular respuestas potenciales a nivel interno), y en su caso del control de la misma, a fin de procurar encauzar la arribada de inmigrantes y refugiados en un marco tal que permita garantizar su efectiva recepción e integración (conforme se acaba de adelantar)⁴⁵; y de otro, y a la sombra de la globalización y la integración europea (y la libre circulación entre los Estados europeos, en particular), la necesidad de que dichas políticas se definan en un ámbito supraestatal hoy⁴⁶, incluso a nivel mundial (tal como viene a plantearse a nivel de Naciones Unidas con ocasión del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, y el Pacto Mundial sobre Refugiados, ambos de 2018)⁴⁷. De este modo acontece con relación a la Unión Europea, la cual viene de tiempo progresando en la integración europea en materia de inmigración y refugio

⁴⁵ Cfr. ESN_2017, p. 113.

⁴⁶ Vid., entre otros (y desde distintos ámbitos): Lorenzo CHACÓN RODRÍGUEZ, “La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial”, *Política y Sociedad*, núm. 45, 1/2008, pp. 205 y ss.; Ángeles SOLANES CORELLA, “¿Cómo gestionar los flujos migratorios para potenciar la inmigración legal? Un análisis jurídico desde España: un análisis jurídico desde España”, *Migraciones Internacionales*, núm. 4, 4/2008, pp. 135 y ss.; Gianluca BASCHERINI, “Las políticas migratorias en Europa: una visión comparada”, Francisco Javier Durán Ruiz (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 10, 2008, pp. 49 y ss.; Magdalena DÍAZ GORFINKIEL, “Política de inmigración y la población inmigrante en España y la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 17, 2009, pp. 69 y ss.; Ángela María MARTÍNEZ ARIZA, “La comunitarización de la política europea de inmigración. Desde el control de flujos migratorios hacia la integración”, en AA.VV. *Inmigración y crisis económica: retos políticos y de ordenación jurídica*, Comares, Granada, 2011, pp. 321 y ss.; y especialmente, Luis MARTÍNEZ SAN VICENTE, “La Unión Europea ante el desafío de la inmigración irregular”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 15, 2014, pp. 343 y ss.

⁴⁷ Respectivamente, en: <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3> (30/04/2019); y en https://acnur.org/5c782d124#_ga=2.109155525.1573991361.1556707106-2115933257.1556707106 (30/04/2019). Sobre el primero, vid. Marta FORESTI, “Un pacto por el que merece la pena luchar”, *Política Exterior*, vol. 33, núm. 187, 2019, pp. 8 y ss.

(en particular, desde el Tratado de Maastricht y el de Ámsterdam)⁴⁸, y activando diversas políticas e instrumentos al respecto⁴⁹; otra cosa es la

⁴⁸ Para una preliminar aproximación a la inmigración desde los primitivos Tratados de las Comunidades, hasta el Tratado constitucional europeo, *vid.*, entre otros, Antonio BAR CENDÓN, “El Tratado de Prüm y la inmigración ilegal”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007, pp. 246 y ss.; y para la inmigración en el Tratado de Lisboa, Isabel LIROLA DELGADO, “¿Por fin una política de inmigración de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa?”, en AA.VV. *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 539 y ss. Ya, tras éste y su entrada en vigor, Diego BOZA MARTÍNEZ, María BRUQUETAS CALLEJO e Irene CLARO QUINTÁNS, “La política de la UE en inmigración y asilo: La crisis de 2015”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, núm. 0, 2016, pp. 80 y ss.

⁴⁹ Tan sólo sobre migración y control de fronteras, entre otras (y desde 2001): Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países; Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo de 19 de julio de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos; Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares; Decisión marco 2002/946/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, tránsito y estancia irregulares; Reglamento (CE) 377/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración; Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea; Reglamento (CE) 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen); Decisión (CE) 2006/688 del Consejo, de 5 de octubre de 2006, relativa al establecimiento de un mecanismo de información mutua sobre las medidas de los Estados miembros en materia de asilo e inmigración; Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados; Reglamento (CE) 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil y por el que se deroga el Reglamento (CE) 2320/2002 (Texto pertinente a efectos del EEE); Decisión 2008/381/CE del Consejo, de 14 de mayo de 2008, por la que se crea una Red Europea de Migración (REM); Reglamento (CE) 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS); Reglamento (UE) 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo; Directiva 2010/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros y por la que se deroga la Directiva 2002/6/CE Texto pertinente a efectos del EEE; Reglamento (UE) 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) 2006/2004 Texto pertinente a efectos del EEE; Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida; Reglamento (UE) 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia; Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la

retirada de la protección internacional; Reglamento (UE) 513/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis y por el que se deroga la Decisión 2007/125/JAI del Consejo; Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales; Reglamento (UE) 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea; Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave; Reglamento (UE) n° 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión 574/2007/CE; Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen); Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT); Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular; Reglamento (CE) 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados); Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo; Decisión 1105/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la lista de documentos de viaje que permiten el cruce de las fronteras exteriores y en los que puede estamparse un visado, y sobre la creación de un mecanismo para elaborar esta lista; Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro; Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida; Reglamento (UE) 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis; Decisión 565/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía de determinados documentos como equivalentes a sus visados nacionales de tránsito o para estancias en sus territorios que no excedan de 90 días por período de 180 días, y por la que se derogan las Decisiones 895/2006/CE y 582/2008/CE; Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair; Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros; Reglamento (CE) 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional y por el que se deroga el Reglamento (CEE) 311/76 del Consejo relativo a la elaboración de estadísticas de trabajadores extranjeros (Texto pertinente a efectos del EEE); Reglamento (UE) 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur); Reglamento (UE) 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones 573/2007/CE y 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo; Reglamento 2016/1624/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de

incidencia que la inmigración alcanza en la vigente crisis europea, ante la falta de solidaridad advertida no sólo en relación con inmigrantes y refugiados, sino entre los propios Estados receptores de unos y otros⁵⁰.

En cuanto a la planificación y diseño de tales políticas (tanto a nivel nacional, como europeo), como de su posterior gestión, la obtención de información y evaluación relativa a inmigración resulta esencial, y en este plano destacando la intervención de la entera comunidad de inteligencia⁵¹;

septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento 2016/399/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento 2007/863/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento 2004/2007/CE, del Consejo y la Decisión 2005/267/CE, del Consejo, de 16 de septiembre de 2016; Reglamento (UE) 2016/1953 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, relativo al establecimiento de un documento de viaje europeo para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y por el que se deroga la Recomendación del Consejo de 30 de noviembre de 1994; Reglamento (UE) 2018/1726 del Parlamento y del Consejo de 14 de noviembre de 2018, relativo a la Agencia de la Unión Europea, para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA, y por el que se modifican el Reglamento (CE) 1987/2006, y la Decisión 2007/533/JAI del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) 1077/2011; Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) 1987/2006; Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de noviembre sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular; y Reglamento (UE) 2018/1862, del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de diciembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) 1986/261 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión. Entre otros (y sin perjuicio de la nota anterior), *vid.*: Sara POLI y Claudia CINELLI, “Mobility and legal migration in the context of the European Neighbourhood Policy: what role for the European Union?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 58, 2017, pp. 979 y ss.; y Carmen PÉREZ GONZÁLEZ, “Política europea de inmigración y asilo”, en AA.VV. *Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2017, pp. 67 y ss.

⁵⁰ Juan Manuel GOIG MARTÍNEZ, “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 32, 2017, pp. 71 y ss. También: Francisco Javier DE LUCAS MARTÍN, “Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE”, *Ars Iuris Salmanticensis (AIS: Revista Europea e Iberoamericana de Pensamiento y Análisis de Derecho, Ciencia Política y Criminología)*, vol. 4, núm. 1, 2016, pp. 21 y ss.; Gabriele VESTRI, “Una aproximación a la actual crisis migratoria en la Unión Europea”, *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, vol. 9, núm. 2, 2017, pp. 105 y ss.; e Yves BERTONCINI, “Schengen: de la résistance à la résilience?”, *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman (Policy Paper), núm. 471, 23 de abril de 2018, en <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0471-schengen-de-la-resistance-a-la-resilience> (28/08/2018).

⁵¹ Y no solamente en cuanto a las causas, los propios desplazamientos y las vías de acceso, sino a otros elementos o aspectos que puedan incidir en tales procesos como son las mafias migratorias (lo que a su

pero muy especialmente, y a los efectos del control de la inmigración irregular, la actuación asimismo de la inteligencia en pos de un eficaz control de la entrada de extranjeros en el territorio de la Unión Europea, como de la ulterior circulación de los mismos entre los diversos Estados (y en particular en el nuestro). Y ello, además, en atención: de una parte, a la particular posición en la que se encuentran determinados Estados europeos respecto a una mayor entrada de extranjeros, como acontece especialmente en España dada su situación geográfica (en relación a África) y a sus lazos con Iberoamérica; como, de otra, al servir tal control de filtro de sujetos, tanto extranjeros extracomunitarios como ciudadanos europeos (ahora), implicados en actividades criminales, en general, y en terrorismo, especialmente⁵². En este sentido, y en relación con la Unión Europea (ya, Cap. IV.A.), se encuentran el Sistema de Información de Schengen (SIS II), para el intercambio de información sobre control de fronteras; el Centro de Información, Reflexión e Intercambio en Materia de Cruce de Fronteras e Inmigración (CIREFI), asistiendo a los Estados en relación con la inmigración ilegal y las redes de tráfico de personas; y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), ayudando a los Estados miembros (y a los asociados al referido espacio Schengen) en materia de fronteras exteriores y facilitando la cooperación entre las autoridades fronterizas. En tal sentido, y primeramente, el SIS II permite a las autoridades de los Estados signatarios del Acuerdo de Schengen disponer de información compartida relativa a personas y objetos⁵³ mediante el

vez conecta con la criminalidad organizada), o terceros que, de una y otra forma, asisten o participen en tales procesos (así, p.e., piénsese en suministradores de recursos necesarios para los efectivos desplazamientos).

⁵² Pues con tal información y control no sólo cabe la detención de terroristas, sino el evitar la comisión misma de hechos terroristas.

⁵³ Incluidas descripciones. Reglamento (CE) 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación.

acceso de éstos a una base de datos, encontrándose una oficina en cada Estado (*Supplementary Information Request at the National Entry*) para la preparación de expedientes a fin de la introducción de datos en el sistema y el intercambio de información adicional⁵⁴. En cuanto al CIREFI⁵⁵, éste aglutina información sobre inmigración legal, situaciones de residencia irregular y entrada de extranjeros a través de redes, además de analizar dichas informaciones, extraer conclusiones y formular propuestas, así como fomentar el intercambio de información⁵⁶. Y al respecto del FRONTEX⁵⁷, tiene asimismo funciones en análisis de riesgos en seguridad de fronteras e inmigración irregular, además de intercambiar información⁵⁸; y al tiempo, el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), aumentando la integración en gestión de fronteras exteriores de la Unión⁵⁹.

Particularizando ahora en la inteligencia española y a su labor respecto a la inmigración, está, con carácter general, la potencial información estratégica que sobre ella suministre la comunidad de inteligencia y en especial el Centro Nacional de Inteligencia o CNI (ya, Cap. III.A), en cuanto que principal organismo responsable del Gobierno

⁵⁴ Además de servir de órgano de comunicación bilateral con las otras oficinas de los otros Estados. En <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114544> (12/08/2017).

⁵⁵ Decisión de los ministros responsables de la inmigración de 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992, y Conclusiones del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, ampliando sus funciones.

⁵⁶ Además está un sistema de alerta rápida para la transmisión de información relativa a inmigración clandestina y a redes; Resolución, de 27 de mayo de 1999, por la que se crea un sistema de alerta rápida para la transmisión de información relativa a la inmigración clandestina y a las redes de pasadores de fronteras. En <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:133100> (08/08/2017).

⁵⁷ Originariamente, Reglamento 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre.

⁵⁸ En https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es (28/08/2018); y ya, tras las reformas por Reglamento 2016/1624/UE, del Parlamento y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, a la sombra de la crisis migratoria de 2015, *vid.* Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ, “La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX”, *Boletín IEEE (Documento Opinión)*, núm. 108, 2016, pp. 467 y ss., en <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2016/10/DIEEEO108-2016.html> (28/08/2018).

⁵⁹ Reglamento 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013.

en la elaboración de “informaciones, análisis, estudios o propuestas” (art. 1 Ley 11/2002 , de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia) conforme a los objetivos que éste determine anualmente (art. 3 Ley 11/2002)⁶⁰; pero también con carácter operativo, al poder suministrar información sobre potenciales arribadas masivas de extranjeros ilegales o de refugiados⁶¹, como con relación a otras posibles actuaciones⁶².

A nivel del Ministerio del Interior, ahora (Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior)⁶³, en la Secretaría de Estado de Seguridad⁶⁴ se encuentra la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería (art. 1.5.a.4º), y su Subdirección General de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería, con específicas atribuciones en el “seguimiento de la situación migratoria” (art. 7.1.g y 2.b)⁶⁵. Dentro ya del Cuerpo Nacional de Policía, y bajo su Dirección General, se haya la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, con concretas funciones en prevención

⁶⁰ Directivas de Inteligencia que, aun secretas, presumimos contienen la inmigración irregular como objetivo estratégico de acuerdo a las EES_2011, ESN_2013 y ESN_2017.

⁶¹ Así, y de manera más concreta, está la creación, p.e., por el Consejo de Ministros de una Autoridad de coordinación de las Actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias (de 6 de octubre de 2006), y en la que precisamente se integraran representantes del FRONTEX y del CNI (tres.tres Orden PRE/3108/2006, del Ministerio de la Presidencia de 10 de octubre, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación).

⁶² En tal sentido, y p.e., *vid.* la noticia publicada en *El País* el 14 de julio de 2018 sobre actuaciones del CNI para “frenar la inmigración ilegal”; en https://elpais.com/politica/2018/07/11/actualidad/1531334265_834789.html (08/08/2018).

⁶³ Con el que, precisamente, se procura adecuar a las nuevas realidades del momento de su aprobación la organización en materia de extranjería e inmigración.

⁶⁴ Y correspondiéndole: “La dirección y coordinación de la cooperación policial internacional, especialmente con EUROPOL, INTERPOL, SIRENE, los Sistemas de Información de Schengen y los Centros de Cooperación Policial y Aduanera” (art. 2.1.d).

⁶⁵ Además de la coordinación, organización y seguimiento de las relaciones internacionales en materia migratoria (art. 7.1.a y 2.b).

e investigación de las redes de inmigración ilegal (art. 3.3.d)⁶⁶; y en la Guardia Civil, y en su Dirección General, la Jefatura Fiscal y de Fronteras (a su vez, en su Dirección Adjunta Operativa), con atribuciones a nivel operativo en control de inmigración irregular (art. 4.6.e, *in fine*). Además y al hilo de la Guardia Civil, y asimismo a nivel operativo, está la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes y se establecen normas para su actuación (Orden PCI/842/2018, de 3 de agosto, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de agosto de 2018)⁶⁷, si bien con alguna funciones de tipo estratégico como son la “transferencia de información relativa a la inmigración irregular” y la propuesta de nuevos procedimientos ante cambios en los flujos migratorios (arts. primero y segundo.2.c); y bajo su dirección, está asimismo el Centro de Coordinación, el cual, e integrando el Centro de Coordinación y Control de FRONTEX (art. tercero.1) y con participación del CNI (art. tercero.3)⁶⁸, centralizando “la recepción de la información sobre inmigración irregular en los países de origen suministrada por la red de oficiales de enlace” (art. tercero.b).

⁶⁶ “[...] el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; la prevención, persecución e investigación de las redes de inmigración ilegal, y, en general, el régimen policial de extranjería, refugio y asilo e inmigración”.

⁶⁷ Y ante las nuevas necesidades generadas por la presión migratoria de estos últimos años, y la búsqueda de una mejor optimización de los recursos. Por otra parte, en cuanto a su relación con la Guardia Civil, art. segundo.1: “La coordinación de todas las actuaciones operativas relacionadas con la inmigración irregular en la zona del estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes será dirigida por un Oficial General de la Guardia Civil nombrado al efecto, que dependerá de la Secretaria de Estado de Seguridad a través del Director General de la Guardia Civil y de la Dirección Adjunta Operativa”.

⁶⁸ “En el Centro de Coordinación se integrarán representantes de las Fuerzas Armadas, FRONTEX, Centro Nacional de Inteligencia, Guardia Civil, Policía Nacional, Departamento Adjunto de Vigilancia Aduanera, Capitanías Marítimas, SASEMAR y Cruz Roja, debiendo aportar cada uno de estos órganos, organismos, instituciones y demás entidades al Centro de Coordinación, los recursos humanos y medios materiales, en particular informáticos y de comunicaciones, que aseguren en todo momento el enlace de este Centro con los órganos, organismos, instituciones y demás entidades a que representan. Asimismo, se actuará en cooperación con el órgano de emergencias de la Comunidad Autónoma competente”.

Con todo, esta dimensión fronteriza de la inteligencia al respecto de la inmigración es que conecte con el terrorismo y el crimen organizado (Cap. VII), en tanto que control preventivo de entrada de potenciales terroristas y peligrosos criminales (según se ha adelantado); y de este modo, claro, no sólo cierta sospecha abstracta sobre inmigrantes y refugiados (a la sombra de terroristas y criminales), sino su contención misma en la frontera⁶⁹.

Al margen de tal apreciación (que no compartimos), y volviendo a “las redes de inmigración ilegal”, es que la inmigración ilegal sí quepa compartir espacios con el terrorismo y el crimen organizado⁷⁰ en atención a la situación de clandestinidad en la que se mueven los inmigrantes ilegales y ciertos miembros de grupos terroristas y criminales (nuevamente Cap. VII); y ello en relación con vías de acceso irregular al territorio nacional, como respecto a formas y modos de subsistencia clandestinas e irregulares ya en el territorio⁷¹. Dejando a un lado lo primero, por cuanto que imbricado en el control de fronteras (conforme se acaba de apuntar), resulta claro que investigaciones relativas a entornos propios de inmigrantes ilegales bien puede advertir de miembros de grupos terroristas y de organizaciones criminales, e incidiendo por tanto en las mismas. Otra cosa es investigaciones a inmigrantes concretos ahora, e incluso en situación

⁶⁹ *Cfr.* Javier DE LUCAS MARTÍN, “Refugiados e inmigrantes. Por un cambio en las políticas migratorias y de asilo”, *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, núm. 50, 2016, pp. 97 y ss.

⁷⁰ Y dejando a un lado, por ahora, el tráfico de personas, dado que expresión más propia de la criminalidad organizada (y sin perjuicio, no obstante, de analizarlo más adelante).

⁷¹ Sin embargo se ha de advertir cómo las nuevas manifestaciones terroristas que vienen desarrollándose en el vigente contexto global en muchos casos no activan sujetos con historial peligroso (y por tanto, sometidos a control por los poderes públicos), por cuanto que su captación casi coincide con su actividad de amenaza. Ello, obviamente, reduce la conexión entre terroristas e inmigración ilegal, ya que los primeros lejos de vivir en espacios propios de los segundos, se muestran, en cambio, integrados (incluso) en las respectivas comunidades que luego vienen a atacar; otra cosa es, claro, que las vías de acceso tanto de inmigrantes irregulares, como de los propios refugiados, así como de los espacios en los que éstos se encuentren, puedan ser utilizados por terroristas internacionales precisamente para ocultarse a dicho control público.

regular, pues bien cabe que en razón al entorno de los mismos quepa suponer, aun indiciariamente, conexión objetiva con grupos terroristas y organizaciones criminales; pero con ello, asimismo (entendemos), respecto a los propios nacionales, dado el entorno en que se encuentren y actúen unos y otros.

Esta última digresión pone en duda la condición de inmigrante (o refugiado), en sí, como objeto de actuación de la inteligencia, ya que es el ámbito o entorno y actividad en los que una persona se integra el factor determinante para la acción de la inteligencia, de forma que sería no tanto la persona (y su condición de extranjero o nacional), sino la actividad y el ambiente o entorno el objeto mismo de ella (y así que en razón a su incidencia en terrorismo o criminalidad organizada, tales sean los verdaderos objetivos de inteligencia, y no los inmigrantes en sí y en cuanto tales). Y es que, por otra parte, el Estado de Derecho no permite la sospecha generalizada (seguimos insistiendo); ni si quiera por la condición de nacional o extranjero de una persona, salvo sospecha, más o menos fundada, de acciones o actividades contrarias a la ley y/o a la seguridad⁷², y por tanto centrándose entonces dichas actuaciones de información e investigación con relación a los actos, y no a las personas en cuanto a sus condiciones sin más (art. 14 Constitución). Otra cosa es, claro, y volvemos a insistir, que determinados ambientes en los que se mueven los inmigrantes sean proclives al crimen, como a la misma radicalización, de forma que sean realmente los ambientes los objetos de inteligencia.

Al respecto de esto último cabría referir específicas actuaciones del CNI y del resto de la inteligencia española sobre inmigrantes en situación “regular” en España (ahora), y en atención al ámbito en el que se

⁷² En este sentido, ya, Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Identificación documental de nacionales y extranjeros”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 64, 2002, en especial pp. 232 a 238.

desenvuelven (y otras consideraciones, como la ideología que profesan)⁷³, como por ejemplo ha acontecido al respecto de la remisión de informes del CNI a la Dirección General de los Registros y del Notariado (Ministerio de Justicia) con ocasión de la solicitud por extranjeros de la nacionalidad española y el requisito legal de efectiva integración en la sociedad española (art. 22.4 Código Civil); en este sentido cabe destacar, sin embargo, cómo los tribunales de justicia, en ejercicio de su función de control contencioso-administrativo de denegaciones de la referida Dirección al respecto (arts. 24.1 y 106.1 Constitución), han reconocido dicha integración a pesar de la existencia de informes negativos del propio CNI⁷⁴.

Para finalizar este apartado, y sin perjuicio de la consideración de las mafias organizadas dedicadas al tráfico de seres humanos y tráfico ilícito de migrantes como manifestación específica de la criminalidad organizada, conforme a la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019 (ENCODG_2019, y a la que ya nos hemos referido en Cap. VII.B)⁷⁵, se ha de señalar la importancia de la labor de inteligencia, de toda la comunidad de inteligencia, al respecto; y ello en relación con su prevención (inteligencia estratégica), como con su efectiva represión, dada la incidencia de la misma en las personas, los inmigrantes, en cuanto que víctimas y especialmente afectados a situaciones de debilidad y

⁷³ Como ser miembro activo del movimiento “tabligh”, al profesar un islam conservador y fundamentalista aplicado a una visión intransigente de las reglas coránicas y persiguiendo su imposición en todos los órdenes de la vida, y dando lugar a la propagación de una conducta segregacionista respecto a la sociedad no musulmana (dentro de la cual no tiene ningún interés en integrarse)XXXX.

⁷⁴ Así, Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 marzo 2010. Y a nivel doctrinal, *vid.*: José Ramón RODRÍGUEZ CARBAJO, “El Ministerio de Justicia no puede denegar la nacionalidad española basándose en informes reservados del CNI”, *Actualidad Administrativa*, núm. 18, 2004, pp. 2274 y ss.; y muy especialmenteXXXX Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Inteligencia e inmigración: informes del CNI sobre integración social de solicitantes de nacionalidad española por residencia”, en AA.VV. *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, Universidad de Granada / Instituto de Migraciones, Granada, 2011, pp. 1691 y ss.

⁷⁵ Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero. Y es que en la ENCODG_2019 se viene a distinguir expresamente entre la “trata de seres humanos” y el, más concreto, “tráfico ilícito de migrantes”.

potencial riesgo de agresión y extorsión (y riesgo con resultado mortal, en numerosas ocasiones)⁷⁶. De ahí, por tanto, la exigencia y reivindicación de un especial esfuerzo por parte de toda la comunidad de inteligencia a fin de atajar, tanto preventiva como operativa y reactivamente, dicha manifestación de la criminalidad organizada que tiene directamente por objeto a las personas. Pero también se ha de advertir del referido riesgo de radicalización no ya de los inmigrantes (ya señalado), sino de sectores de la sociedad española antes los cambios y conflictividad que la inmigración genera; y, por tanto, de una oportuna intervención de la inteligencia a tales efectos (según se viene a mostrar a continuación).

IX.B.- La desafección constitucional como objeto de inteligencia

Si por desafección se entiende desvinculación o desapego, por “desafección constitucional” comprendemos (a los efectos de este trabajo) no ya el mero descontento o insatisfacción que se pueda sentir sobre el sistema constitucional vigente (tanto en su formalización, como en su realización o desarrollo), sino como auténtico desapego y cuestionamiento ideológico, y/o en acción, respecto a los fundamentos constitucionales básicos del sistema; y ello sin perjuicio, claro, de que ambas perspectivas quepan conectar, pues, mientras lo segundo presupone lo primero, la simple insatisfacción inicial *puede* limitarse al descontento, o dar lugar no sólo al cuestionamiento constitucional ya, sino a su más puro y abierto

⁷⁶ Otra vez Francisco Javier DE LUCAS MARTÍN, pero ahora “Muertes en el Mediterráneo: inmigrantes y refugiados, de infrasujetos de derecho a amenazas para la seguridad”, *Quaderns de la Mediterrània / Cuadernos del Mediterráneo*, núm. 22, 2015, pp. 272 y ss.

antagonismo⁷⁷. Aquí es donde se advierten nuevos riesgos derivados de la globalización (Caps. I.A y II.D); el deficiente reparto de la riqueza que genera la globalización (acentuado por la fragilidad de las políticas sociales ante ésta y la crisis económica que se ha vivido durante una década), junto con el envite de ideologías extremistas y radicales en el contexto nacional y global y la debilidad propia del sistema constitucional ante la globalización, sin olvidar la amplificación de tal radicalización por las redes sociales, además de los nuevos conflictos existentes entre las élites globalizadas y los localizados, así como de identidades (según se ha adelantado al comienzo de este Cap.), es que conformen el presupuesto de una tormenta perfecta para el Derecho constitucional desde su propio ámbito: el impulso interno, desde el mismo pluralismo, de movimientos sociales y políticos de insatisfacción con el sistema, y al tiempo, e incluso, su articulación ideológica en grupos (más o menos amplios y organizados) antagonistas no ya a contenidos constitucionales presentes y concretos (vigentes), sino en relación con los valores esenciales sobre los que se articula el constitucionalismo contemporáneo⁷⁸. No nos referimos, por tanto, a simples movimientos antisistema⁷⁹ o populistas⁸⁰, ni siquiera a colectivos subversivos e insurgentes (que propugnan ahora sí y

⁷⁷ Sobre la desafección, la insatisfacción y el cuestionamiento del sistema político, *vid.* p.e. Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ, “Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del derecho constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 413 y ss.

⁷⁸ Así, Peter HÄBERLE, “Il costituzionalismo come progetto della scienza”, *Nomos*, núm. 2, 2018, pp. 1 y ss., en <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Haberle-ita-conv-11.05.pdf> (29/09/2018).

⁷⁹ Más preocupados por perfeccionar el sistema político, jurídico, económico y social ante los retos globales, que en su confrontación directa; *cfr.* Julio ALGUACIL GÓMEZ, “Nuevos movimientos sociales: nuevas perspectivas, nuevas experiencias, nuevos desafíos”, *Polis: Revista Latinoamericana*, núm. 17, 2007, en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30501713> (29/09/2018).

⁸⁰ En cuanto que movimientos ahora más preocupados en combatir el elitismo y en criticar la política representativa tradicional, que en desarrollar y exponer auténticas propuestas ideológicas (sin perjuicio de que puedan tenerlas); *cfr.*, así, Davide VITTORI, “Re-conceptualizing populism: Bringing a multifaceted concept within stricter borders”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 44, 2017, pp. 43 y ss.

expresamente el levantamiento o la sublevación contra la autoridad, normalmente de manera violenta y en relación con el conflicto armado o el terrorismo)⁸¹, sino a grupos que llegan a integrarse legítimamente y de manera normalizada en un sistema político pluralista⁸², como asociaciones y partidos (especialmente) que participan democráticamente en el debate público y en procesos electorales (y pueden lograr representación parlamentaria, incluso), pero que, y sin embargo, expresan un evidente espíritu de desafección y reacción constitucional⁸³.

En este complejo contexto, ahora, es que nos planteemos la posible intervención de la inteligencia entonces (incluida la estratégica) al respecto de colectivos o movimientos políticos ideológicamente contrarios a valores esenciales del núcleo del sistema constitucional, por cuanto que riesgo potencial y abstracto para el pluralismo y los derechos y las libertades de los ciudadanos que éste reconoce, garantiza y ha de asegurar al amparo de la nueva concepción que sobre la seguridad nacional hoy se plantea (recuérdese, arts. 1 y 4.b Ley 11/2002, y especialmente 3 Ley 36/2015); y así no sólo en relación con aquellos movimientos que directa, o indirectamente, asuman la violencia como instrumento de acción

⁸¹ Sobre ello, Óscar JAIME JIMÉNEZ, “Subversión”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 359 y ss. También desde esta perspectiva, pero incluso a nivel bélico, *vid.* Manuel RELINQUE DOMÍNGUEZ y José Manuel MARTÍN PASADAS, “Insurgencia contra insurgencia”, *Boletín de Información del CESEDEN*, núm. 304, 2008, pp. 67 y ss. O ya al respecto de la referida consideración de las maras salvadoreñas como grupos terroristas (Cap. VII. B), pero ahora como “un nuevo tipo de insurgencia”, *cfr.* Daniel LÓPEZ FUENTES *et alii*, “Visión desde El Salvador”, en *El problema de las “maras” y bandas latinas, dos visiones: desde El Salvador y España*, Documento de Trabajo (4/2017), Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, 2017, en especial pp. 37 y ss. Es entonces, y al respecto, que tales movimientos puedan ser afrontados desde la inteligencia criminal (e incluso la militar, según el caso). Con todoXXXX, Y para una aproximación a la evolución de la propia insurgencia, *vid.* Beatriz GUTIÉRREZ LÓPEZ, “Evolución del concepto de insurgencia hacia un nuevo paradigma”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 252 y ss.

⁸² En tal sentido, la EES_2011 hablaba ya de “ideología radicales y no democráticas”, y de su desarrollo en Europa; *cfr.* EES_2011, pp. 38-39.

⁸³ De interés, Nonna MAYER, “El auge de la extrema derecha en Europa: el caso del frente nacional en Francia, *Anuario internacional CIDOB*, núm. 1, 2018, págs. 241 y ss.

(obviamente), sino sobre aquellos que actúan respetando, formalmente, el marco legal vigente⁸⁴. En tal sentido, precisamente, adviértase cómo en Alemania la defensa de la Constitución está específicamente cubierta por la inteligencia⁸⁵; en concreto, por la Oficina Federal para la Protección de la Constitución⁸⁶.

Con todo resulta oportuno distinguir, y de manera previa, la plena legitimidad de una inteligencia estratégica totalmente abstracta y genérica sobre la referida desafección constitucional a nivel social (en cuanto tal), dado que información evaluada de la conformación social y política al respecto del desarrollo de adecuadas políticas públicas por los poderes públicos. En este sentido el Centro de Investigaciones Sociológicas, como organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Presidencia⁸⁷, es que, y al hilo de la atribución al mismo de la “realización de estudios que proporcionen diagnósticos sobre situaciones y asuntos sociales [que] sirvan de orientación a los poderes públicos en sus iniciativas normativas y

⁸⁴ Sobre una inteligencia al servicio de la protección de la Constitución, *vid.* Carlos RUIZ MIGUEL, “Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 2, 2007, pp. 32-34.

⁸⁵ Así, Erhard DENNINGER, “*Democracia militante* y defensa de la Constitución”, junto a Ernst BENDA *et alii*, *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Antonio López Pina (trad.), Marcial Pons, Madrid / Barcelona, 2001, pp. 467 y ss. Por otra parte, sobre los diversos organismos de inteligencia existentes en Alemania, *vid.* Jenny GESLEY, “Germany”, en AA.VV. *Foreign Intelligence Gathering Laws*, The Law Library of Congress, Washington, 2016, pp. 15 y ss.

⁸⁶ P.e., Michaela W. RICHTER, *The Verfassungsschutz*, The American Institute for Contemporary German Studies (The Johns Hopkins University), Washington, 1998; o ya en España, Carlos RUIZ MIGUEL, *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2003, Cap. IV. Además, sobre la constitucionalidad de la actuación de la Oficina Federal para la Protección de la Constitución al respecto de la recopilación de información durante años de un Diputado del *DIE LINKE*, *vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, de 17 de septiembre de 2013 (en los asuntos BvR 2436/10 y 2 BvE 6/08); hay una versión en castellano en *Sentencias traducidas del Tribunal Constitucional Federal Alemán*, Nicole Nucinkis y Stefanie Stöhser (trad.), Tribunal Constitucional Plurinacional, Sucre (Bolivia), 2014, pp. 29 y ss.

⁸⁷ Art. 84.1 Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. También art. 1.5.c Real Decreto 816/2018, de 6 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. Y ello, aunque no lo hemos comentado antes como parte de la comunidad de inteligencia (Cap. IV), pues no está integrado como órgano relativo a la seguridad,

ejecutivas”⁸⁸, sea capaz de desarrollar dicha labor de inteligencia (en tanto que “inteligencia sociocultural”)⁸⁹. O en el ámbito de la cultura de inteligencia, la intervención de entidades como el Real Instituto Elcano, como fundación privada dedicada al estudio abstracto y abierto de cuestiones estratégicas⁹⁰.

Otra cosa es la inteligencia ya sobre concretos movimientos políticos caracterizados por su desafección hacia el sistema, mas al respecto de un sistema constitucional presidido por una Constitución normativa y rígida en la que cualquier parte o contenido de ella puede ser reformado (art. 168 Constitución)⁹¹; y así no estrictamente en el marco de una democracia militante y *no ideológicamente neutral* (como es el caso alemán, nuevamente)⁹², de modo que cualquier opción política dirigida a la reforma constitucional (más o menos amplia o profunda) que respete el marco procedimental constitucionalmente establecido permanecería integrada

⁸⁸ Art. 3.c Real Decreto 1214/1997, de 18 de julio, sobre organización del Centro de Investigaciones Sociológicas.

⁸⁹ *Cfr.* voz “Inteligencia sociocultural (SOCINT)”, en AA.VV. *Diccionario Lid. Inteligencia y Seguridad*, Ministerio de la Presidencia. Lid Editorial, Madrid, 2013, p. 169.

⁹⁰ En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es (21/07/2018).

⁹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2017, de 8 de noviembre (FJ núm. 5.d): “Llegado aquí, hemos de recordar una vez más que todos los preceptos de la Constitución son susceptibles de reconsideración y revisión en derecho, pues nuestra Constitución, «como ley superior, no pretende para sí la condición de *lex perpetua*», ya que admite y regula su revisión total (art. 168 CE y STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7). Así pues, el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el orden constitucional, incluida la reconsideración de la identidad y unidad del titular de la soberanía, es desde luego factible en nuestro Ordenamiento «toda vez que, en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución ... no hay límites materiales a la revisión constitucional» [STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4; doctrina que reitera STC 90/2017, FJ 6 b)]. Por lo tanto, «[e]s plena la apertura de la norma fundamental a su revisión formal, que pueden solicitar o proponer, entre otros órganos del Estado, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (arts. 87.2 y 166 CE)» [STC 114/2017, FJ 5 C)]”.

⁹² Klaus VON BEYME, “La protección del ordenamiento constitucional y del sistema democrático en la república federal de Alemania”, Antonio Embid Irujo (trad.), *Revista de Estudios Políticos*, núm. 35, 1983, pp. 73 y ss.; también, nuevamente, Erhard DENNINGER, *Democracia militante y defensa de la Constitución...* *cit.*, pero ahora pp. 445 y ss. Además, y al respecto del carácter “no neutral” de la democracia alemana, *cfr.* Klaus STERN, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón (trad.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pp. 386-387.

dentro del pluralismo constitucionalmente reconocido (art. 1.1 Constitución)⁹³. La cuestión surge, entonces, cuando respetando dichos grupos (desde su acción o actividad) los procedimientos democráticos y constitucionales en la actualidad, y por tanto acatando formalmente el principio de *lealtad constitucional*⁹⁴ y quedando incluso al borde (pero al margen) de la ilegalización misma de asociaciones y partidos (art. 22.4 Constitución; Cap. VII Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación; y Cap. III Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos)⁹⁵, teleológicamente expresan sin embargo

⁹³ Sigue diciendo la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2017 (asimismo, FJ núm. 5.d): “Hasta este punto es cierta la afirmación de que la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy distinto signo. En efecto, la Constitución depara la más amplia libertad para la exposición y defensa públicas, dentro o fuera de las instituciones, de cualesquiera concepciones ideológicas, incluyendo las que «pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediante la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica» (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 12, y 259/2015, FJ 7). Pero la conversión de esos proyectos políticos o cualesquiera otros en normas o en otras determinaciones del poder público no es posible sino mediante los procedimientos de reforma constitucional, cuyo observancia «es, siempre y en todo caso, inexcusable» (STC 103/2008, FJ 4). De modo que cuando un poder público pretende alterar el orden constituido de manera unilateral e ignorando los procedimientos de reforma expresamente previstos a tal fin por la Constitución «abandona la única senda que permite llegar a este punto, la del Derecho», con el consiguiente «daño irreparable para la libertad de los ciudadanos» [STC 259/2015, FJ 7, doctrina que reiteran, entre otras, SSTC 90/2017, FJ 6 b) y 114/2017, FJ 5 C)]. Esto último es, precisamente, lo que ha consumado el Parlamento de Cataluña al aprobar la Ley impugnada”.

⁹⁴ Sobre ésta, *vid.*: Leonardo ÁLVAREZ ÁLVAREZ, “Lealtad constitucional y partidos políticos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, 2002-2003, pp. 445 y ss.; y Rosario TUR AUSINA, “Lealtad constitucional y democracia”, *Revista de Derecho Político*, núm. 101, 2018, pp. 503 y ss.

⁹⁵ Entre otros, *vid.*: Javier GARCÍA GONZÁLEZ, “Las causas de disolución y suspensión de un partido político previstas en la Ley Orgánica 6/2002 y su relación con el artículo 515 del Código Penal”, *Revista del Poder Judicial*, núm. 69, 2003, pp. 49 y ss.; Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, “Algunas reflexiones sobre la ley orgánica 6/2002, de partidos políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional”, *Foro: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 0, 2004, pp. 179 y ss.; y Eduardo VÍRGALA FORURIA, “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos avala la ilegalización de Batasuna (aspectos positivos y algunos pocos negativos de su jurisprudencia)”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 13, 2010, pp. 415 y ss. También, de interés: Alejandro SÁIZ ARNAIZ, “La disolución de partidos políticos y el derecho de asociación: el test de convencionalidad, art. 11 CEDH”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 533, 2002, pp. 1 y ss.; Francisco Javier GARCÍA ROCA, “La problemática disolución del Partido de la Prosperidad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Estado constitucional y control de las actuaciones de partidos fundamentalistas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002, pp. 295 y ss.; Martín MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER, “El problema de las aspiraciones religiosas incompatibles con el sistema democrático. ¿Se justifica la disolución de un partido político que las auspicia? (STEDH «Partido de la Prosperidad y otros c. Turquía», de 31 julio 2001)”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 2, 2002, pp. 337 y ss.; Juan María BILBAO UBILLOS, “Guión para el debate sobre la disolución de los grupos parlamentarios vinculados a partidos que han sido ilegalizados judicialmente”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 68, 2003,

escaso *patriotismo constitucional*⁹⁶ en relación con el pluralismo democrático y el sistema de derechos fundamentales y libertades públicas (en su conjunto), de manera que generan fundadas sospechas de futura ruptura de la referida *lealtad* de alcanzar, hipotéticamente, el poder⁹⁷; no en vano la desafección constitucional se nos presenta precisamente como fenómeno antagónico al patriotismo constitucional, puesto que (recuérdese) cuestionamiento ideológico del pluralismo, de las minorías y de las libertades⁹⁸.

pp. 249 y ss.; María Eugenia LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, “Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de Refah Partisi y otros contra Turquía: legítima disolución de un partido político”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 19, 2003, pp. 443 y ss.; y Pablo FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, “La prohibición de formaciones políticas como mecanismo de defensa del Estado y el debilitamiento de dicha protección tras las polémicas decisiones sobre Bildu y Sortu”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 26, 2015, pp. 111 y ss.

⁹⁶ Cómo no, Jürgen HABERMAS, “Ciudadanía e identidad nacional”, en *Facticidad y validez (Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso)*, Manuel Jiménez Redondo (trad.), 4ª ed., Trotta, Madrid, 2005, pp. 619 y ss. No obstante, sobre el origen previo de la noción “patriotismo constitucional” antes de aquél (Dolf Sternberger), *vid.* Juan Carlos VELASCO ARROYO, “Los contextos del patriotismo constitucional”, *Cuadernos de Alzate*, núm. 24, 2001, pp. 63 y ss.

⁹⁷ Así en Alemania, diferenciando expresamente entre movimiento ideológico (partido político) constitucional, pero antidemocrático, y a la vista de su reforma constitucional de 7 de julio de 2017, *vid.* nuevamente Pablo FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, pero ahora “La prohibición de partidos políticos en Alemania. Del nuevo criterio de la potencialidad y la reciente reforma constitucional para la no financiación de formaciones antidemocráticas pero constitucionales”, *Revista de Derecho Político*, núm. 102, 2018, pp. 235 y ss.

⁹⁸ Y es que una cosa es (entendemos) defender opciones políticas inconstitucionales a la luz de la potencial reforma íntegra de aquélla (art. 168 Constitución), y otra promover propuestas contrarias al mismo pluralismo, así como al propio reconocimiento y garantía de las minorías; no es equiparable propugnar reformas constitucionales aun drásticas al respecto del actual diseño que del Estado español hace la Constitución de 1978 (como puede ser la centralización político-territorial, o instar a una república presidencialista), que promover la regresión democrática a estadios autoritarios (del tipo que sea). Para tal caso, entonces, es que nos preguntemos hasta qué punto cabe la defensa de la democracia pluralista, y en particular frente a un potencial riesgo sistémico de ésta ante un hipotético desarrollo democrático de opciones políticas que, aun mayoritarias, supongan negación abstracta y generalizada de derechos y libertades fundamentales para minorías y grupos opositores; y ello no desde la mera ilegalización o expulsión del sistema de dichas opciones ideológicas, sino, y atendiendo al referido riesgo (aún potencial), al respecto de otras posibles medidas con las que alcanzar conocimiento oportuno sobre el grado potencial de tal amenaza para la democracia pluralista, y con el que abrir así la oportunidad a decisiones adecuadas con las que contener, atemperar o meramente aletargar (según las circunstancias) dicho riesgo. No en vano, siendo inútil impedir que un pueblo (mayoritariamente) llegue a renunciar a su libertad, pues ésta no cabe imponerse [Alf ROSS, *¿Por qué Democracia?*, Roberto J. Vernengo (trad.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 101-104], no puede serlo el intentar, preventivamente, promover tanto la consciencia de su valor, como la inconsciencia de su desprecio, y al hilo de esto, incluso, señalar sus virtuales agentes, acciones y nefastas consecuencias [*cf.* Antonio

En este sentido, la historia contemporánea nos da muestras, precisamente, de regímenes autoritarios con legitimidad democrática inicial (en mayor o menor grado)⁹⁹; o más próximos en el tiempo, de movimientos que pugnan por el poder con evidentes derivas autoritarias¹⁰⁰, por no hablar de aquéllos que, finalmente, llegan al mismo¹⁰¹. De este modo es que se plantea el más difícil reto para los Estados democráticos cual es garantizar la propia democracia (en particular la pluralista) no ya en situaciones de extrema debilidad democrática del sistema¹⁰², sino del propio principio democrático (en su acepción mayoritaria), y más allá de la garantía que supone las jurisdicciones constitucionales a la luz de Constituciones normativas, así como de los tribunales ordinarios (al respecto, p.e., de la referida ilegalización de asociaciones y partidos conforme art. 22.4 Constitución, Cap. VII Ley Orgánica 1/2002 y Cap. III Ley Orgánica 6/2002). Y con ello, entonces, la paradoja y el reto de cómo y hasta dónde puede un Estado controlar la calidad democrática ontológica en el ejercicio de derechos y libertades formalmente respetuosos del orden constitucional¹⁰³, y si en tal control caben instrumentos de información e

TORRES DEL MORAL, “Democracia militante”, en AA.VV. *Derecho constitucional para el Siglo XXI*, Vol. I, Thomson-Reuters / Aranzadi, Csur Menor (Navarra), 2006, pp. 219 y 220].

⁹⁹ Por todos, Hannah ARENDT, *Los orígenes del totalitarismo*, Guillermo Solana (trad.), Taurus, Madrid, 1998. Además, acerca de cómo el propio Derecho se pone al servicio, e incluso como fundamento, del mismo totalitarismo, *vid.* Gustavo ZAGREBELSKY, “La Ley, el Derecho y la Constitución”, Carlos Ortega Santiago (trad.), *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, 2004, en especial pp. 18 y ss.

¹⁰⁰ En relación, p.e., al caso griego, Greta MASSA GALLERANO, “From Golden Dawn to gloomy dusk: some reflections on the Greek neo-Nazi party”, *Civitas Europa*, núm. 31, 2013, pp. 311 y ss. XXXX

¹⁰¹ Así Hungría (con Viktor Orbán) y Polonia (Andrzej Duda), o Turquía (Recep Tayyip Erdoğan) y, más recientemente, Brasil (Jair Bolsonaro).

¹⁰² Como acontece en Derecho comparado (en parte), al respecto de democracias nuevas procedentes de regímenes autoritarios; al respecto, Angela K. BOURNE y Fernando CASAL BÉRTOLA, “Mapping «Militant Democracy»: Variation in Party Ban Practices in European Democracies (1945-2015)”, *European Constitutional Law Review*, núm. 13, 2017, pp. 221 y ss.

¹⁰³ Sobre las paradojas de la propia democracia militante, *vid.*: Patrick MACKLEM, “Militant democracy, legal pluralism, and the paradox of self-determination”, *International Journal of Constitutional Law*, vol.

inteligencia públicos que permitan prevenir amenazas para la propia pervivencia no de la Constitución vigente (insistimos), sino de la esencia constitucionalista del sistema político en cuanto que garantía última del pluralismo y de los derechos y las libertades de sus miembros, y a partir del valor dignidad humana¹⁰⁴. Y es que la democracia constitucional no es sólo un mero proceso relativo a la toma de decisiones públicas, sino participación en y para el desarrollo de un sistema político fundado, respetuoso y en promoción de la referida dignidad¹⁰⁵, y por tanto que tal concepción de la democracia legitime por sí (entendemos) acciones destinadas a su protección ante actuaciones formalmente democráticas, pero teleológicamente contrarias a ella¹⁰⁶; y esto último, por más que haya quienes presenten hoy a la misma democracia como simple mayoría representativa (así, democracia iliberal)¹⁰⁷.

Además, y aun cuando en el ordenamiento constitucional español no cabe reconocer un estándar de democracia militante (ya, STC 101/1983, de

4, núm. 3, 2006, pp. 488 y ss.; y Ulrich WAGRANDL, “Transnational militant democracy”, *Global Constitutionalism*, vol. 7, núm. 2, 2018, especialmente pp. 146-150.

¹⁰⁴ Con carácter general, acerca de la dignidad de la persona como nuevo epicentro del Derecho, *vid.* Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ, *La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho*, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” / Dykinson, Madrid, 2003, en especial pp. 65 y ss.; y sobre los derechos fundamentales como nuevo “fundamento funcional” de la Democracia, Peter HÄBERLE, *Le liberta fondamentali nello stato costituzionale*, Alessandro Fusillo y Romolo W. Rossi (trad.), 4ª reimp., Carocci, Roma, 2005, pp. 51 y ss. Confluyendo ambas consideraciones, y a la luz especialmente de la obra de Peter Häberle, Paolo RIDOLA, *A dignidade humana e o “princípio liberdade” na cultura constitucional europeia*, Carlos Luiz Strapazon y Tula Wesendonck (trad.), Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2014.

¹⁰⁵ *Cfr.* Enzo SCIACCA, *Interpretación de la democracia*, Constantino García (trad.), EDERSA, Madrid, 1994, en especial p. 159.

¹⁰⁶ Una concepción de la democracia la que se plantea en estas páginas desde el pluralismo y las minorías, y de cuya garantía y seguridad son los poderes públicos directamente responsables en cuanto que democráticos y constituidos (art. 1.2 y 9.1 CE), a la par que promotores y protectores de los derechos fundamentales y las libertades de los individuos, y así como de las propias minorías (Tít. I CE).

¹⁰⁷ *Vid.* Chantal DELSOL, “Democracias iliberales”, Manuel Escamilla Castillo (trad.), *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 53, 2019, pp. 339 y ss.

18 de noviembre)¹⁰⁸, sí que el referido patriotismo constitucional, que compartimos con Europa (art. 2 Tratado de la Unión Europea)¹⁰⁹, acabe por transmutar en cierta democracia militante al hilo de la limitación que para nuestro ordenamiento supone el proceso de integración europea¹¹⁰, y en especial la capacidad que le hemos reconocido a la Unión Europea para que pueda llegar a sancionarnos en caso de regresión democrática nuestra (art. 7 Tratado de la Unión Europea)¹¹¹; de este modo, que de cierta transnacionalización de la democracia militante se llegue a hablar¹¹². Con esto no es que pretendamos afirmar, finalmente, la importación vía Europa de una concepción constitucional de democracia militante capaz de prohibir legítimamente determinadas opciones políticas, sino la de una noción de patriotismo constitucional lo suficientemente densa como para justificar

¹⁰⁸ FJ núm. 3: “La sujeción a la Constitución es una consecuencia obligada de su carácter de norma suprema, que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos (arts. 30 y 31, entre otros), los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los arts. 166 y siguientes de la Norma Fundamental. Entendido así el acatamiento, como lo entienden acertadamente tanto el Ministerio Fiscal como la representación del Congreso, constituye un deber inherente al cargo público, una condición, en el sentido de requisito, con independencia de que se exteriorice o no en un acto formal”. De interés, *vid.* Miguel Ángel APARICIO PÉREZ, “El acatamiento a la Constitución, requisito de la condición plena de parlamentario”, *Revista jurídica de Catalunya*, vol. 84, núm. 4, 1985, pp. 1029 y ss.

¹⁰⁹ Al venir a definir un sentido compartido de valores en identificación de la Unión; así, ya, Carlos CLOSA MONTERO, “Constitución y Democracia en la Unión Europea”, en AA.VV. *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 29-31.

¹¹⁰ *Vid.* Francisco BALAGUER CALLEJÓN, “El status constitucional de la reforma y la fragmentación del poder constituyente”, en AA.VV. *La democracia constitucional: Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Vol. 1, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, pp. 99 y ss.

¹¹¹ P.e, Carmela PÉREZ BERNÁRDEZ, “La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 40, 2016, pp. 48 y ss.

¹¹² *Cfr.* Ulrich WAGRANDL, *op. cit.*, pp. 143 y ss.

medidas con las que poder reaccionar frente a la desafección constitucional, en general, y a una regresión democrática, en particular¹¹³.

Por tanto, y en cuanto al alcance de la inteligencia al servicio de la seguridad de la democracia pluralista, en principio, y para el caso de grupos ideológicos que expresan deslealtad con dicha esencia constitucionalista y con la idea misma de democracia pluralista (y aun sin ser ésta militante aquí, conforme STC 48/2003, de 12 de marzo)¹¹⁴, parece razonable constitucionalmente (en cuanto que canon para legitimar acciones de los poderes públicos) labores de inteligencia, dado que instrumento de respuesta pública ante ellos; otra cosa es el tipo de actuaciones y medidas que tal labor de inteligencia pueda activar y desarrollar, de modo que éstas

¹¹³ Y es que la democracia constitucional no es suficiente garantía para ella misma, por más que nos resulte intelectualmente evidente [por todos, Norberto BOBBIO, “El futuro de la democracia”, en *El futuro de la democracia*, José F. Fernández Santillán (trad.), 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 23 y ss.]: ¿cómo vamos a desandar libremente la senda de la libertad?, ¿cómo vamos a negarnos el anhelo de la dignidad?; y sin embargo, así es.

¹¹⁴ FJ núm. 4: “[...] no cabe nada parecido a una democracia militante, si bien la Ley recurrida utiliza como canon de la legalidad de los partidos una serie de conceptos jurídicos indeterminados que no apelan a la protección de la norma constitucional, sino a la defensa de un orden político. En este sentido, la referencia del art. 6 LOPP a «los principios democráticos», la del art. 9.1 LOPP a «los valores constitucionales expresados en los principios constitucionales y en los derechos humanos” y las alusiones al “régimen de libertades», al «sistema democrático», al «orden constitucional» y a la «paz pública» (arts. 9.2 y 10.2 LOPP), en la medida en que denotan la pretensión de conferirles una existencia autónoma y al margen del texto de la Constitución, serían indicativas de una realidad metapositiva a cuya defensa y protección se encaminan las previsiones de la Ley”. También, FJ núm. 7: “[...] ha de coincidir con el Gobierno Vasco en que en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de «democracia militante» en el sentido que él le confiere, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución. Falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica, de manera que la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos. La Ley recurrida no acoge ese modelo de democracia. Ante todo, ya en la Exposición de Motivos parte de la base de la distinción entre ideas o fines proclamados por un partido, de un lado, y sus actividades, de otro, destacando que «los únicos fines explícitamente vetados son aquéllos que incurren en el ilícito penal», de suerte que «cualquier proyecto u objetivo se entiende compatible con la Constitución siempre y cuando no se defienda mediante una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos». Y, en consecuencia con ello, en lo que ahora importa, la Ley contempla como causas de ilegalización, precisamente, «conductas», es decir, supuestos de actuación de partidos políticos que vulneran con su actividad, y no con los fines últimos recogidos en sus programas, las exigencias del art. 6 CE, que la Ley viene a concretar”. No obstante lo anterior, sobre la resbaladiza aproximación del Tribunal Constitucional a la noción de “democracia militante” al respecto del caso español, *vid.* José Antonio MONTILLA MARTOS, “Algunos cambios en la concepción de los partidos: comentario a la STC 48/2003, sobre la Ley Orgánica 6/2002, de partidos políticos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 12-13, 2003, en especial pp. 562 y ss.

se acompañen y extremen proporcionalmente dado el grado de intervención de aquéllas en limitación de derechos y libertades, de un lado, y el nivel de riesgo efectivo y concreto para la democracia, de otro. Así, por tanto, que quepa, desde una inteligencia destinada a procurar mero conocimiento evaluado sobre el potencial agresivo de concretos grupos que puedan poner en grave riesgo los valores básicos de la democracia constitucional-pluralista (y en particular los derechos y las libertades de las personas)¹¹⁵, hasta actividades propias de inteligencia táctica y urgente, y más intensas respecto a derechos y libertades, frente a actuaciones directas y graves contra el orden constitucional. Pero todo ello, no se olvide, desde el riesgo inverso que puede suponer para la democracia pluralista, los derechos fundamentales y las libertades públicas una inteligencia arbitraria y controladora de las diversas corrientes ideológicas que conviven en el sistema constitucional (a la par que lo articulan), en cuanto que limitativa del sistema democrático y del Estado de Derecho (así como de la propia libertad ideológica, conforme art. 16.1 Constitución)¹¹⁶. Y ante este nuevo riesgo, consecuentemente, la necesidad de plantear, aun someramente, claves básicas desde las que delimitar constitucionalmente dicha labor pública de inteligencia (y al margen, claro, del respeto a las garantías constitucionales que cualquier acción de información debe cumplir). En tal sentido son tres, esencialmente (entendemos), los ejes sobre los que articular dicha labor de inteligencia (e insistimos, al margen del necesario

¹¹⁵ Y ello a fin de que los representantes públicos (especialmente el Gobierno, pero también las Cortes Generales) puedan activar medidas con las que procurar contener dicho riesgo potencial. Y decimos “procurar contener” pues, en última instancia, tal contención podría dirigirse a mayorías muy mayoritarias (valga la redundancia) de difícil apaciguamiento político y jurídico; es decir, la evidencia de los hechos ante *el deber ser*.

¹¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 17 de septiembre de 2013, § 114: “[...] el principio de la democracia capaz de defenderse a sí misma no debe malinterpretarse como autorización general para intervenir. Si una intervención podrá o no ser justificada a fin de proteger el orden fundamental liberal-democrático deberá ser clarificado, más bien, en cada caso particular por medio de la interpretación de las disposiciones constitucionales concretas «dignas de ser defendidas»”.

respeto de las garantías constitucionales de derechos y libertades según acabamos de señalar, y su adecuada proporcionalidad): una, orgánica o institucional, en cuanto que relativa a qué parte de la comunidad de inteligencia debe intervenir; otra, paramétrica, al respecto de cuándo y hasta dónde se ha de activar la inteligencia; y una tercera subjetiva, en relación a sobre quiénes y cómo quepa llevarse a cabo tal inteligencia.

En cuanto a lo primero consideramos que sólo sea el CNI quien esté llamado a realizar, en principio, labores de inteligencia en relación con la conceptualizada desafección constitucional. De un lado, los riesgos potenciales de una inteligencia arbitraria en materia ideológica son tan graves para el propio sistema democrático que van a requerir de una aproximación restrictiva al respecto de la propia dimensión orgánica o institucional de la comunidad de inteligencia (a fin de prever ya una primera contención de ésta); y de otro, y entonces, que sea el CNI, en cuanto que organización básica y central de dicha comunidad (art. 1 Ley 11/2002), además de depender directamente del Gobierno (al que sirve, conforme art. 2.3 Ley 11/2002), el llamado a realizar actividades de información y evaluación sobre el riesgo y alcance potencialmente peligroso de determinados grupos ideológicos para las bases más esenciales del sistema constitucional en su conjunto¹¹⁷. Y en tal sentido, y a tenor de la proyección política de la misma, que el Gobierno, en cuanto que

¹¹⁷ En este sentido, adviértase la existencia desde 2015 de una Unidad de Defensa de los Principios Constitucionales en el seno del CNI, la cual vendría precisamente operando en este ámbito de inteligencia; en https://elpais.com/politica/2018/05/12/actualidad/1526131513_517815.html (08/08/2018). Una Unidad que parecería conectarse al “concepto estratégico” del CNI aprobado por el Gobierno (en colaboración con el mismo CNI) en 2015; al respecto de tal concepto (ya, Cap. III.B), *cfr.* nuevamente la intervención de Soraya Sáenz de Santamaría Antón, en calidad de Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, en el Congreso de los Diputados el 15 de septiembre de 2015, presentando el presupuesto correspondiente a su departamento al respecto del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, núm. 305, 15 de septiembre de 2015, pp. 7-8. Sin embargo en tal intervención es que, al hilo de las tareas que corresponde al CNI y a los grandes riesgos globales a los que éste ha de enfrentarse (expresamente, terrorismo internacional, ciberterrorismo, ciberseguridad y nuevas formas de inteligencia económica), no se haga referencia alguna (de ningún tipo) a la desafección constitucional (ni siquiera, en relación con la amenaza de la radicalización política).

responsable último de la política interior y exterior, de la Defensa (art. 97 Constitución), y por tanto de la Seguridad Nacional (art. 4.1 Ley 36/2015) y del propio CNI (según se ha visto), mantenga un estrecho e intenso control sobre la actuación de éste en dicho sentido; naturalmente, y a estos efectos, el Gobierno deberá actuar desde la consideración política más exquisita y objetiva posible, evitando en todo caso confundir (en lo más mínimo) el interés general que supone la garantía del sistema constitucional con el más particular y político-partidista que pueda darse al respecto del alcance ideológico alternativo que expresen unos y otros grupos (en especial asociaciones y partidos) en razón al riesgo connatural que ello supone para el pluralismo ideológico constitucionalmente reconocido (art. 1.1 Constitución otra vez, además de sus arts. 6, 16.1, 22 y 23). Mas lo anterior, claro, sin perjuicio de que: en caso de que el CNI advierta conexiones de dichos grupos con actividades delictivas o ilícitas, y en especial con terrorismo o crimen organizado, o con la intervención de sujetos externos (como otros Estados), contacte con otros servicios de inteligencia especializados (y competentes) en estos ámbitos, pasando entonces éstos a intervenir¹¹⁸; y entonces, y expresamente, la participación del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), al abarcar su actuación la “lucha contra todo tipo de [...] radicalismo violento” (art. 2.3.c Real Decreto 952/2018)¹¹⁹. Lo que en

¹¹⁸ O cuando el CNI observe actuaciones económicas o cibernéticas de esos grupos, requiera la mera y discreta colaboración técnica necesaria a otros miembros de la comunidad de inteligencia (conforme Cap. VIII.B y C).

¹¹⁹ Y así la detección por el CITCO de grupos que puedan radicalizarse derivando en violencia, a fin de evitar (prevenir), precisamente, su materialización criminal (a estos efectos, recuérdese la matanza de Utøya en Noruega en 2011)XXXX; y ello no sólo al respecto del terrorismo, sino de cualquier movimiento o colectivo con discursos xenófobos y negacionistas, e incitador al odio y a la violencia [sobre tales conductas, y el grado de tolerancia constitucional ante éstas, *vid.* Germán M. TERUEL LOZANO, “La libertad de expresión frente a los delitos de negacionismo y de provocación al odio y a la violencia: sombras sin luces en la reforma del Código Penal”, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 4/2015, en http://www.indret.com/pdf/1177_es.pdf (02/10/2018)]. También de interés, por último, el referido PEN-LCRV, en el que se encomienda precisamente al CITCO su implementación y desarrollo, y al abarcar su acción expresamente “cualquier ideología violenta que busque socavar la estabilidad y la normal convivencia de los ciudadanos”.

ningún caso consideramos adecuado es la actuación de dicha inteligencia relativa a la desafección constitucional a través de particulares, dado el elevado riesgo de arbitrio político subyacente en este contexto tan delicado para la democracia pluralista¹²⁰.

En cuanto al cuándo y hasta dónde se ha de activar la inteligencia en relación a la desafección constitucional, sólo un grave riesgo potencial para la pervivencia de las bases más esenciales del sistema constitucional (en particular, del sistema de derechos fundamentales y libertades públicas en su conjunto) puede justificar tan extraordinaria labor de inteligencia: de una *necesidad social imperiosa* podríamos hablar, a la luz de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2009, en el asunto *Herri Batasuna y Batasuna v. España, Etxeberría y otros v. España y Herritarren Zerrende v. España*¹²¹; y a estos efectos distinguiéndose entre la inteligencia estratégica y la operativa y táctica, y según las actividades a desarrollar al respecto. En tal sentido, una inteligencia estratégica sobre desafección constitucional debería estar dirigida sólo a advertir y contener

¹²⁰ Y esto, además, en atención a las mayores dificultades de un ulterior control jurídico y político sobre tal labor de inteligencia si ésta quedara en manos privadas. Otra cosa es la posibilidad de que particulares colaboren puntualmente, como parte de la reserva impropia de inteligencia (Cap. IV.B), en tal labor de inteligencia; así, pensemos en especialistas sobre extremismos ideológicos en relación con la evaluación de los riesgos que determinados grupos pueden suponer para la esencia del sistema constitucional. Lo que en última instancia rechazamos es que la comunidad de inteligencia, y en particular el CNI (o el CITCO), delegue la labor de información a favor de sujetos y entidades privadas llegando a constituir auténticas *para-estructuras* de inteligencia en este campo. Piénsese, p.e., en el caso de la intervención de la agencia “Método 3”; así, https://www.eldiario.es/catalunya/politica/detectives-Metodo-irregulares-Operacion-Cataluna_0_600890339.html (10/08/2018).

¹²¹ § 83: “[...] el Tribunal recuerda que el adjetivo «necesaria», en el sentido del artículo 11 § 2, implica una «necesidad social imperiosa». Por ello, el examen de la cuestión de si la disolución de un partido político por riesgo de atentado a los principios democráticos responde a una «necesidad social imperiosa» (ver, por ejemplo, Partido socialista y otros, ya citada, § 49) deberá concentrarse sobre el punto de saber si existen indicios que muestren que el riesgo de daño a la democracia, siempre con la condición de que se acrediten, es suficiente y razonablemente próximo y sobre si los actos y discursos constituyen un todo que da una imagen neta de un modelo de sociedad concebido y propugnado por el partido, y que estaría en contradicción con la concepción de una «sociedad democrática» (Refah Partisi, ya citada, § 104)”. Sobre tal concepción, expresamente, Nicolás PÉREZ SOLA, “La «necesidad social imperiosa» de la disolución de los partidos políticos. A propósito de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el Asunto Herri Batasuna y Batasuna c. España, Etxeberría y otros c. España y Herritarren Zerrende c. España de 30 de junio de 2009”, *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 9, 2009, pp. 165 y ss.

el riesgo que suponen grupos ideológicos extremistas, y así identificar aquéllos que quepan suponer una amenaza grave para el sistema constitucional, como de los factores que potencien o impulsen su aparición, además de una adecuada evaluación de tal información a fin de ulteriores tomas de decisiones políticas y jurídicas sobre ello (según se ha adelantado). Otra cosa es que, identificados tales grupos y advertidos gravísimos y concretos riesgos para el sistema, quepa entonces activar una inteligencia más operativa, incluso táctica, y específicamente destinada a contener o neutralizar dicha amenaza; y con ello, mediante labores de inteligencia más intensas, a la par que progresivamente respetuosas con el principio de proporcionalidad (conforme se viene inmediatamente a mostrar).

Y ya sobre quiénes (y cómo) pueden ser objeto de esta inteligencia constitucional (recuérdese, en base al art. 5.5 Ley 11/2002), se ha de distinguir entre sujetos colectivos (sean meros grupos, asociaciones o incluso partidos políticos) e individuos (personas). En cuanto a los primeros, por más que dicha labor pueda suponer afectación al derecho de asociación en cuanto que injerencia pública en su libre actuación colectiva (art. 22.1 CE), el riesgo a la seguridad cabe actuar como límite legítimo al respecto (arts. 22.2 CE y 8.2 CEDH)¹²²; otra cosa son, claro, los controles jurídico-judiciales (previos y a posteriori) a llevarse a efecto (ya, Cap. XI). Donde no se plantearía problema sería al respecto de las asociaciones

¹²² Con carácter general, como límites en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la referencia en éste a que no pueda haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de dichos derechos si no está “prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de los demás”. En tal sentido, singular trascendencia alcanza la Sentencia del Tribunal Europeo de 6 septiembre de 1978, en el asunto *Klass y otros contra Alemania* (Demanda núm. 15473/1989); sobre ésta, y en relación precisamente a los servicios secretos, *vid.* Miguel REVENGA SÁNCHEZ, “Servicios de inteligencia y derecho a la intimidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 61, 2001, pp. 68-70.

secretas (y más aún, las de carácter paramilitar), a la vista del artículo 22.5 de la Constitución y su directa prohibición, que no mera limitación¹²³.

Más complejo resulta, en cambio, en relación con las personas (y sin perjuicio de la anterior referencia a la seguridad como límite de los derechos). En principio, y aun a riesgo de afectación de diversos derechos fundamentales (p.e. arts. 16.1, 20.1 y 22.1 Constitución), la simple participación de alguien en un colectivo (como asociación o partido) objeto de inteligencia por desafección constitucional puede justificar, aunque sólo cautelarmente, la extensión al mismo de tal inteligencia; y decimos “sólo cautelarmente”, pues para que ésta pueda proseguir se requeriría entonces que dicha persona realizara concretas actuaciones dirigidas a contribuir a poner en riesgo cierto el sistema constitucional¹²⁴. O también que la persona participe o simpatice con movimientos políticos radicalizados o extremistas, si bien resultando desproporcionado tal control público cuando se advierta que el sujeto no representa amenaza alguna¹²⁵ o, y simplemente, tal actuación de la inteligencia se haga sin las suficientes y adecuadas garantías constitucionales de sus derechos fundamentales¹²⁶. Desde luego lo que no cabe, entendemos, es la simple y abstracta investigación de la ideología de una persona (sin más).

¹²³ Sobre tales prohibiciones constitucionales, p.e., *vid.* Tomás VIDAL MARÍN, “El derecho de reunión y manifestación”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 1, 1997, pp. 221-222.

¹²⁴ *Cfr.* Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 17 de septiembre de 2013, § 123.

¹²⁵ Así, la referida Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de enero de 2019, en el caso *Catt v. the United Kingdom* (Cap. VIII.C.1, *in fine*).

¹²⁶ En especial, al respecto de la protección de datos y la libertad ideológica, *vid.* la también referida Sentencia del Tribunal Constitucional 74/2019, de 22 de mayo (nuevamente Cap. VIII.C.1, *in fine*) al hilo del art. 58.bis.1 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (conforme disp. final tercera.dos Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales) y declarado precisamente inconstitucional.

Mayores dificultades surgen en caso de personas que ostenten ahora la condición de representante electo de la ciudadanía, en tanto que afectación de su derecho fundamental a participar en asuntos públicos (art. 23.1 Constitución)¹²⁷; no obstante este derecho tampoco resulta ilimitado, en especial para el caso de que precisamente se aproveche dicha condición para socavar o minar las bases del sistema democrático y constitucional¹²⁸. Con todo, el mayor problema surge cuando tal condición representativa se ostenta en las Cortes Generales y bajo el amparo de las prerrogativas parlamentarias (art. 71 Constitución), y en especial con relación a la inmunidad y la necesaria autorización de su respectiva Cámara para su procesamiento (concretamente, art. 71.2, *in fine*, Constitución), por cuanto que tal inteligencia no sólo afectaría al diputado o senador, sino a la garantía constitucional de la independencia parlamentaria¹²⁹. Claro que dicha situación tampoco resultaría ilimitada (en abstracto), particularmente cuando tal condición parlamentaria fuera utilizada precisamente para poner en grave riesgo el sistema constitucional¹³⁰, pero ello: de un lado, requeriría de una expresa intervención de la Cámara, pues, y a diferencia del caso alemán, no hay previsión constitucional alguna al respecto de una inteligencia en protección de la Constitución y, por tanto, capaz de

¹²⁷ Aunque específicamente al respecto de los miembros del Parlamento Federal alemán, *vid.* las consideraciones volcadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán en la referida Sentencia de 17 de septiembre de 2013, en cuanto que relativas a la relación entre electores y elegidos, y a la libre capacidad de éstos de comunicarse con los primeros (§§ 92 y ss.).

¹²⁸ Sentencia Tribunal Constitucional Federal alemán de 17 de septiembre de 2013, § 121: “Una preponderancia del interés por la protección del orden fundamental liberal-democrático entra en consideración, especialmente, cuando existan indicios de que el diputado abuse de su mandato para luchar contra el orden fundamental liberal-democrático o bien combata a esta de forma activa y agresiva”.

¹²⁹ En particular, *vid.* otra vez Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 17 de septiembre de 2013, §§ 102 y 109.

¹³⁰ Asimismo, Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 17 de septiembre de 2013, §§ 110 y ss.

justificar una limitación a dicha prerrogativa¹³¹; y, de otro, sin que las labores de inteligencia pudieran alcanzar tampoco el específico ejercicio de la actividad estrictamente parlamentaria (y al hilo de la inviolabilidad, ahora, según art. 71.1 Constitución)¹³². Menos inconvenientes, en cambio, plantearía el aforamiento a favor del Tribunal Supremo (art. 71.3 Constitución), cuando (y conforme vamos a ver en Cap. XI.B) la intervención judicial autorizando limitaciones de derechos fundamentales por el CNI corresponde precisamente a un Magistrado del Supremo (arts. 2.1 y 12 Ley 11/2002)¹³³.

En cuanto a la condición de miembro de asamblea legislativa autonómica, y en atención a la configuración estatutario-constitucional menos plena de sus prerrogativas parlamentarias¹³⁴, vendrían a reducirse los anteriores términos al no darse la exigencia de suplicatorio y al corresponder el aforamiento asimismo al Tribunal Supremo (al trascender la comisión de los hechos investigados del territorio de la Comunidad Autónoma)¹³⁵. Otra cosa seguiría siendo el que las labores de inteligencia no puedan alcanzar el ejercicio de la actividad estrictamente parlamentaria,

¹³¹ Nuevamente Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 17 de septiembre de 2013, *cfr.* §§ 112, 114 y 116.

¹³² Otra vez, Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 17 de septiembre de 2013, § 124. En cuanto a España, y al respecto del alcance de dicha prerrogativa aquí, *vid.*, entre otros (y con diverso carácter): Ana M. CARMONA CONTRERAS, “Función política, e inviolabilidad parlamentaria”, *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 3, 1990, pp. 95 y ss.; Alexandre H. CATALÀ I BAS, “La inviolabilidad parlamentaria a la luz de la Ley de partidos políticos”, *Revista de Derecho Político*, núm. 61, 2004, pp. 119 y ss.; y Antonio TORRES DEL MORAL, “Libertad de comunicación pública de los parlamentarios: inviolabilidad y secreto”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 28, 2013, pp. 11 y ss.

¹³³ Y Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia.

¹³⁴ P.e., Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, “Las prerrogativas de los parlamentos territoriales: notas sobre la inmunidad limitada de los diputados de los parlamentos autónomos”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 1, 1995, pp. 79 y ss.

¹³⁵ Con carácter general *vid.*, p.e., Pablo RIVERA RODRÍGUEZ, “El aforamiento en el ordenamiento procesal español”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 44, 2018, pp. 24-26.

a tenor del alcance tradicionalmente reconocido a la inviolabilidad (nuevamente, art. 71.2 Constitución)¹³⁶; no obstante, se ha de recordar la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2ª) 54/2008, de 8 de abril (por la que se condenara a tres miembros de la Mesa del Parlamento Vasco por el contenido de un acuerdo tomado por ésta), viniendo así a relativizar el referido carácter absoluto de la inviolabilidad parlamentaria (por lo menos a nivel autonómico)¹³⁷.

¹³⁶ Así, Sentencia del Tribunal Constitucional 30/1997, de 24 de febrero (FJ núm. 5): “El art. 71.1 de la Constitución atribuye a los Diputados y Senadores la prerrogativa de inviolabilidad por las afirmaciones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, extendida al ámbito de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura por el art. 26 de su Estatuto, según por otra parte declaró la STC 36/1981. / El contenido de esta prerrogativa parlamentaria ha sido configurada por este Tribunal (STC 243/1988) como un privilegio de naturaleza sustantiva (a diferencia de la inmunidad, al que califica como de naturaleza formal «que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiéndose por tales aquéllas que realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las articulaciones de las Cortes Generales o, por excepción, en actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario, siendo finalidad específica del privilegio asegurar, a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan» (fundamento jurídico 3º). Privilegio que «incide negativamente en el ámbito del derecho a la tutela judicial» pues “impide la apertura de cualquier clase de proceso o procedimiento que tenga por objeto exigir responsabilidad a los Diputados o Senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones” (SSTC 36/1981 y 243/1988). En el caso, las que ejerce el recurrente de amparo en el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en virtud del citado art. 26.1 de su Estatuto”. Y (FJ núm. 6): “Así interpretado este precepto (y tal ha sido nuestra doctrina según lo dicho) el mismo configura, no sólo una prescripción que exime de responsabilidad, sino un privilegio frente a la mera incoación de todo procedimiento. Es decir, un verdadero límite a la jurisdicción que tiene carácter absoluto y no meramente relativo como el de la excepción del art. 533.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Esta se articula dentro de lo que constituye un presupuesto procesal según el cual al Juez ante quien se plantea un asunto debe estarle atribuida jurisdicción para conocer del mismo, lo cual, a su vez, se integra desde otro punto de vista en el derecho del particular al Juez predeterminado por la Ley. En cambio, la prerrogativa del art. 71.1 C.E. constituye una excepción o límite constitucional al ejercicio por los Jueces y Tribunales de la potestad del art. 117. 3 C.E., que, si bien se extiende según el art. 4 L.O.P.J.a «todas las personas, a todas las materias y a todo el territorio español», lo es «en la forma establecida en la Constitución y en las Leyes». Y de la Constitución deriva directamente este límite a su ejercicio puesto que el Tribunal que entiende en un litigio, rebasando los límites constitucionales o legales de sus atribuciones, no desarrolla una actividad válida. Por otra parte, los límites subjetivos de la jurisdicción exigen asimismo que no estén sustraídas a su ámbito las personas que hayan de intervenir como partes y en el caso del parlamentario su prerrogativa le sustrae absolutamente, no sólo por razón de la persona sino también de la materia, cuando el objeto del proceso consiste en exigirle responsabilidad por expresiones proferidas en su actuación. / Por ello, el órgano jurisdiccional, cuando abre un proceso, si consta inicialmente que se está ejercitando una pretensión de responsabilidad que reúne los caracteres citados, puede vulnerar el derecho del art. 23.2 C.E., y también, en relación con sus efectos procesales, el del demandado a la tutela efectiva, puesto que en estos casos su prerrogativa constitucional determina la carencia absoluta de jurisdicción del órgano ante quien aquel proceso se plantea. El interés legítimo del parlamentario en la tutela de un valor constitucional se materializa así en la inviolabilidad de sus opiniones y, por consiguiente, en la exclusión de la jurisdicción respecto a ella”.

¹³⁷ Cfr. José María MORALES ARROYO, “Art. 101. Composición, elección y mandato”, en AA.VV. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía (III)*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp.

Además, y a la vista de la vigente ESN_2017, se ha de plantear otras dos cuestiones sobre este apartado: de un lado, la referencia al problema de la “cohesión territorial”¹³⁸, y de otro (y sin perjuicio de lo referido en los Caps. VI.C y VIII.C), las llamadas amenazas o acciones “híbridas”¹³⁹; cuestiones que, además, pueden conectar¹⁴⁰. En cuanto a lo primero, y en evidente referencia a movimientos secesionistas, se habría de estar en principio a lo referido más arriba; y ello no sólo al respecto de meros grupos civiles, sino a sujetos públicos en tanto que agentes impulsores o catalizadores de tales movimientos y en evidente confrontación constitucional. No en vano, y como nos recuerda el Tribunal Constitucional, “[o]tra cosa supondría liberar al poder público de toda sujeción a derecho, con daño irreparable para la libertad de los ciudadanos” [Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre (FJ núm. 7)]¹⁴¹. Por tanto, y dada la

1666-1667. Dicha condena fue al tiempo confirmada por el Tribunal Constitucional en Sentencia 205/2013, de 5 de diciembre, mas finalmente enervada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Sentencia de 13 de junio de 2017 (asunto *Atutxa Mendiola y otros v. España*), en base al derecho a la defensa (art. 6.1 Convenio). Con todo, se ha de destacar cómo en ninguna de dichas Sentencias se ha hecho referencia a la inviolabilidad de los parlamentarios autonómicos, y por tanto a su alcance jurídico.

¹³⁸ ESN_2017, pp. 10 y 26. De interés, *vid.* José Carlos NIETO JIMÉNEZ, “El conflicto independentista catalán: un nuevo reto para la seguridad y la inteligencia”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/El-conflicto-independentista-catal%C3%A1n.-un-nuevo-reto-para-la-seguridad-y-la-inteligencia..pdf> (05/05/2019).

¹³⁹ ESN_2017, pp. 18, 34, 60 y 84.

¹⁴⁰ Como finalmente parece estar detrás de ambas cuestiones en la vigente ESN_2017, al hilo de la intervención rusa al respecto del conocido como “procés català”, mediante acciones de intoxicación informativa en Internet y en las redes sociales.

¹⁴¹ La cita, sin embargo, tiene origen en la ulterior Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2017, de 17 de octubre de 2017, relativa a la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada “del referéndum de autodeterminación” (en su FJ núm. 5.c); para su cabal entendimiento, en especial al respecto de lo señalada más arriba, pasamos a la recepción completa del párrafo en el que se integra la referida cita: “Los preceptos de la Constitución (también, por tanto, su art. 2) son, sin excepción, susceptibles de reconsideración y revisión en derecho. El Tribunal reitera, pues, que «la Constitución, como ley superior, no pretende para sí la condición de *lex perpetua*. La nuestra admite y regula, en efecto, su “revisión total” (art. 168 CE y STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7)». Asegura así que «solo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Todas y cada una de las determinaciones constitucionales son susceptibles de modificación, pero para ello es preciso que «el intento de su consecución efectiva se

trascendencia del supuesto, como de la responsabilidad del Gobierno por evitar dicho quebranto constitucional¹⁴², que quepan acciones de inteligencia al respecto, si bien (y como se ha indicado antes) en conformidad a los límites anteriormente referidos y en manos del CNI y ante la inmediata dirección y control del Gobierno, salvo que se traten de (o se adviertan) actividades delictivas o relativas a defensa (con intervención, entonces, de la inteligencia criminal o militar, respectivamente, y en una vertiente ya más operativa incluso).

Al hilo de esto último es, a su vez, que las referidas amenazas híbridas (como combinación de amenazas convencionales y no convencionales orientadas a la desestabilización de Estados y con intervención de otros Estados), y en especial para el caso de manipulaciones informativas y de la opinión pública por poderes extranjeros (incluso en procesos electorales)¹⁴³, supongan agresiones que

realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a estos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable» (STC 138/2015, de 11 de junio, FJ 4, y jurisprudencia allí citada). Es plena la apertura de la norma fundamental a su revisión formal, que pueden solicitar o proponer, entre otros órganos del Estado, las asambleas de las Comunidades Autónomas (arts. 87.2 y 166 CE). Ello depara la más amplia libertad para la exposición y defensa públicas de cualesquiera concepciones ideológicas, incluyendo las que «pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediante la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 12). El debate público, dentro o fuera de las instituciones, sobre tales proyectos políticos o sobre cualesquiera otros que propugnarán la reforma constitucional goza, precisamente al amparo de la Constitución misma, de una irrestricta libertad. Por el contrario, la conversión de esos proyectos en normas o en otras determinaciones del poder público no es posible sino mediante el procedimiento de reforma constitucional. «Otra cosa supondría liberar al poder público de toda sujeción a derecho, con daño irreparable para la libertad de los ciudadanos» [STC 259/2015, FJ 7; en análogo sentido, SSTC 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5; 52/2017, FJ 5; y 90/2017, FJ 6 b)]. Esto último es, sin embargo, lo que ha consumado el Parlamento de Cataluña al aprobar la Ley impugnada”.

¹⁴² Otra cosa, claro está, sería la diversa posición del Gobierno con ocasión de una propuesta de reforma constitucional en tal sentido por una Asamblea de una Comunidad Autónoma (arts. 87.2 y 166 Constitución), cuya posibilidad expresamente plantea el propio Tribunal Constitucional en la misma Sentencia 114/2017, según el párrafo recogido en la anterior nota (nuevamente, FJ núm. 5.c). Una posición, en tal caso, meramente política, por cuanto que a favor o en contra de dicha reforma, mas no como esgrimidor de responsabilidad constitucional alguna.

¹⁴³ Como parece haber sucedido en las elecciones presidenciales norteamericanas de finales de 2016, y la intervención en ellas de Rusia mediante ataques cibernéticos y promoción de noticias falsas a fin de influir, precisamente, en dicho proceso electoral; o al tiempo, y ya en España, la nueva intervención de ésta al respecto del referéndum independentista catalán de 1 de octubre de 2017, y sus posteriores

pueden exceder de la mera seguridad para penetrar en la misma defensa de la soberanía estatal, dado el altísimo grado de agresión que pueden alcanzar y su origen mismo (en tal sentido, la vigente Estrategia Nacional de Ciberseguridad o ENC_2019)¹⁴⁴; no en vano, tales acciones híbridas cabrían llegar a equipararse con las más clásicas amenazas armadas (según su gravedad)¹⁴⁵. Es por ello que, antes éstas, resulte justificada la intervención de la inteligencia estratégica y operativa, como a nivel civil y militar, y a modo de contrainteligencia incluso (llegado el caso)¹⁴⁶.

Por último, y a los efectos de tal extensión de la actividad de inteligencia al respecto de movimientos y grupos ideológicos (y de los riesgos que ello supone para el propio pluralismo políticos), es que debamos no sólo insistir en que el Gobierno, y en cuanto que principal responsable de la seguridad (art. 97 Constitución), deba intervenir siempre desde la consideración política más exquisita y objetiva posible, sino exigir el mayor grado de control político posible por la ciudadanía sobre dicha

consecuencias. Así, *vid.* Mira MILOSEVICH-JUARISTI: “El poder de la influencia rusa: la desinformación”, *ARI* 7/2017, Real Instituto Elcano, 20 de enero de 2017, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e4151417-6b46-4fc4-9ae8-170e0e567cdd/ARI7-2017-MilosevichJuaristi-Poder-influencia-rusa-desinformacion.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e4151417-6b46-4fc4-9ae8-170e0e567cdd> (03/01/2018); y “La ‘combinación’, instrumento de la guerra de la información de Rusia en Cataluña”, *ARI* 86/2017, Real Instituto Elcano, 7 de noviembre de 2017, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/da86de12-7bb7-43cd-9b5e-72a4b8e9c351/ARI86-2017-MilosevichJuaristi-Combinacion-instrumento-guerra-informacion-Rusia-Cataluna.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=da86de12-7bb7-43cd-9b5e-72a4b8e9c351> (03/01/2018).

¹⁴⁴ Orden PCI/487/2019, de 26 de abril, Cap. 2: “[...] se constata una tendencia creciente de las denominadas amenazas híbridas, acciones coordinadas y sincronizadas dirigidas a atacar de manera deliberada las vulnerabilidades sistémicas de los estados democráticos y las instituciones, a través de una amplia gama de medios, tales como acciones militares tradicionales, ciberataques, operaciones de manipulación de la información, o elementos de presión económica. Actores estatales y no estatales, bien de forma directa o a través de intermediarios, explotan las facilidades que ofrece Internet para la desinformación y propaganda y un interés generalizado en la obtención y desarrollo de capacidades militares para operar en el ciberespacio, incluyendo en muchos casos capacidades ofensivas”.

¹⁴⁵ *Cfr.* ESN_2017, pp. 59-60; también, ENC_2019 Cap. 1, *in fine*.

¹⁴⁶ Mas con el hándicap de proyectar tal inteligencia (o contrainteligencia) hacia el exterior, y por tanto con la necesaria colaboración de la Unión Europea y de la OTAN; *cfr.* nuevamente ESN_2017, pero ahora p. 84.

labor de inteligencia a fin de garantizar su no manipulación política (conforme se verá, de manera crítica, en Cap. X).

Parte IV: Control de la inteligencia

Capítulo X.- INTELIGENCIA, SECRETO Y DEMOCRACIA

La extensión hoy de la actividad de inteligencia a cualquier fenómeno o actuación que suponga un riesgo o amenaza grave para los intereses generales del Estado y la sociedad española (según se viene indicando), así como la institucionalización de la inteligencia (especialmente la estratégica) al servicio del Gobierno y de su genérica función de dirección política (art. 97 Constitución), es que confiera a ésta una capacidad tal de acción que requiere, en contrapartida, de efectiva limitación y control a fin de garantizar su sujeción a los fundamentos del sistema político y jurídico del Estado español en cuanto que Estado social y democrático de Derecho y al respecto de sus valores: libertad, justicia, igualdad y pluralismo político (art. 1.1 Constitución). Y todo ello, especialmente, ante el riesgo que en su caso pueda suponer ahora un servicio de inteligencia sin fiscalización para los fines a los que sirve¹⁴⁷ (comenzar en 1XXXX). En este sentido, y según se vendrá a mostrar, la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, sujeta expresamente la actuación de éste “a control

¹⁴⁷ Con carácter general, *vid.* Carlos RUIZ MIGUEL, *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2003, Cap. I.

parlamentario y judicial” (art. 2.2)¹⁴⁸, como manifestación ineludible de la doble consideración del Estado, y de sus poderes, en tanto que democrático y de Derecho (nuevamente art. 1.1 Constitución, además del 1.2 en razón a la consideración del poder como constituido y limitado)¹⁴⁹. En fin, una concepción de la democracia desde el pluralismo y al hilo de un sistema jurídico protector de los derechos fundamentales y las libertades de los individuos (y así de las propias minorías), y por tanto garante de la efectiva participación de la ciudadanía (directa o indirectamente) en la toma y en el control de las decisiones políticas¹⁵⁰; y al hilo de ello (cabría añadir), la consideración misma de la inteligencia como un indicador de efectiva democracia, a tenor de cómo se desarrolle precisamente tal control¹⁵¹.

Pero antes, claro, esencial nos resulta aproximarnos a la configuración secreta que de buena parte sobre la inteligencia pesa, por cuanto que allí donde hay secreto difícil, como poco, resulta el control público (tanto por los poderes, como por los propios ciudadanos); y esto desde el necesario carácter reservado que sin embargo sobre la información, como sobre la actividad y organización de inteligencia, se requiere a fin de su efectividad (arts. 103.1 y 105.b Constitución)¹⁵²,

¹⁴⁸ Sigue diciendo el art. 2.2 Ley 11/2002: “[...] en los términos que esta Ley y la Ley Orgánica reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia determinan”.

¹⁴⁹ Cfr. Francisco BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho (II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos)*, Tecnos, Madrid, 1992, en especial pp. 31 y ss.

¹⁵⁰ Cfr. Juan María BILBAO UBILLOS, “Los derechos humanos en las democracias contemporáneas”, en AA.VV. *Los desafíos de los derechos humanos hoy*, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 97 y ss.

¹⁵¹ Desde esta consideración, cfr. Gustavo DÍAZ MATEY, “Conceptions of Intelligence: Intelligence as a Democratic Indicator”, *RIEAS: Research Paper*, núm. 165, 2014, en <http://www.rieas.gr/images/publications/rieas165.pdf> (22/08/2018).

¹⁵² Con carácter general, sobre el principio de eficacia como límite legítimo al principio de publicidad, vid. Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo (I)*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, p. 112.

viniéndose así a legitimarse funcionalmente¹⁵³. Si el control es esencial en el Estado democrático y de Derecho, no lo es menos el carácter público del ejercicio del poder público¹⁵⁴, de modo que su limitación exige de una ineludible justificación constitucional. Y a estos efectos, desde la exigencia del mantenimiento de un ámbito al margen del acceso abierto e indiscriminado al público de la actividad pública¹⁵⁵, y en cuanto que ineludible para el normal desenvolvimiento del propio sistema democrático (y como presupuesto, a su vez, de limitación de los derechos conforme al propio Convenio Europeo de Derechos Humanos)¹⁵⁶; el secreto, por tanto, como paradoja necesaria y confinada en Democracia¹⁵⁷. De esta forma, entonces, es que el secreto se haya de plantear más allá de la tradicional configuración arcana de la inteligencia (en especial con relación a su organización y actividad), para afrontar su régimen constitucional ante la publicidad, y tras él, ya sí, su desarrollo normativo, como, evidentemente, su control político y jurídico (si bien, éste último en Cap. XI); y ello al

¹⁵³ Desde una perspectiva general sobre la efectividad como legitimación, de interés, Hilda ABURTO MUÑOZ, “Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas”, en AA.VV. *La gobernabilidad democrática en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, pp. 197 y ss.

¹⁵⁴ Por todos, Francisco Javier DE LUCAS MARTÍN, “Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 7, 1990, pp. 131 y ss.

¹⁵⁵ En tal sentido, si bien desde una concepción en extremo crítica a la situación de publicidad que hoy se vive con ocasión de la sociedad digital, *vid.* Byung-Chul HAN, *La sociedad de la transparencia*, Raúl Cabás (trad.), Herder, Barcelona, 2013. Y de manera más específica, al respecto de un cierto “secreto por prudencia” en el marco del Estado constitucional, Carlos RUIZ MIGUEL, “Secreto de Estado”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 335 y ss.

¹⁵⁶ Así, p.e., Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 4 de diciembre de 2008, en el asunto *S. y Marper v. Reino Unido* (30562/04 y 30566/04): “Una injerencia se considera «necesaria en una sociedad democrática» para alcanzar un fin legítimo si responde a una «necesidad social imperiosa» y en particular, si es proporcionada al fin legítimo perseguido y si los motivos invocados por las autoridades nacionales para justificarla parecen «pertinentes y suficientes». Si bien corresponde en primer lugar a las autoridades internas juzgar si se cumplen todas estas condiciones, es el Tribunal quien tiene que resolver definitivamente la cuestión de la necesidad de la injerencia respecto a las exigencias del Convenio (Sentencia Coster contra el Reino Unido [TEDH 2001, 44] [GS], núm. 24876/1994, ap. 104, 18 enero 2001, y referencias citadas)” (§ 101).

¹⁵⁷ *Cfr.* Norberto BOBBIO, “Democracia y secreto”, en *Democracia y secreto*, Ariella Aureli y José F. Fernández Santillán (trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 2013, pp. 39 y ss.

respecto de un control no sólo desde su vertiente más jurídica y garantista de la sujeción a Derecho de la actividad pública (fundamentalmente como objeto del control jurídico), sino con relación a la eficacia de la inteligencia (ya, como control político)¹⁵⁸.

Por tanto, y primeramente, se propone el análisis del secreto, su régimen jurídico y sus límites en el marco del sistema constitucional español, para afrontar luego el alcance del control político sobre lo legítimamente secreto, y a partir de ello sobre el secreto mismo en la actividad e institucionalización de la inteligencia. También de interés es, por último, la capacidad de información que sobre la actividad de inteligencia pueda alcanzar la ciudadanía al amparo del desarrollo del principio de transparencia, como desde las libertades de información veraz y creación científica¹⁵⁹.

X.A.- Inteligencia y secreto

Sin duda, un elemento clave en la transformación del Estado absoluto (propio del antiguo régimen) al constitucional liberal fue el paso de una caracterización notablemente secreta del ejercicio del poder a otra más abierta y pública en cuanto que fundamento de una incipiente y aun

¹⁵⁸ Sobre la eficacia de la inteligencia como “el logro en tal actividad de los objetivos perseguidos a través de ella, mediante una adecuada relación entre los medios puestos a disposición de los órganos que desempeñan la actividad [...] y el producto obtenido”, José Manuel UGARTE, “Control”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, p. 73.

¹⁵⁹ Desde esta dimensión, *vid.* Rosario SERRA CRISTÓBAL, “La opinión pública ante la vigilancia masiva de datos. El difícil equilibrio entre acceso a la información y seguridad nacional”, *Revista de Derecho Político*, núm. 92, 2015, pp. 82 y ss.

limitada democracia, como del mismo Estado de Derecho liberal¹⁶⁰: en este último sentido, por ejemplo, el particular interés por que se reformara la justicia, en pos de una administración pública de ésta en garantía de los ciudadanos frente al secretismo (art. 302 Constitución de 1812)¹⁶¹, o el potencial conocimiento de la norma jurídica, mediante su publicación (arts. 143 y 155 Constitución 1812)¹⁶²; y al respecto de la forma democrática, el asimismo potencial conocimiento por la ciudadanía de la actuación de los poderes públicos (en especial de las Cortes) como requisito de su ulterior control por éstos y participación democrática (art. 126 Constitución 1812)¹⁶³. Sin perjuicio de las limitaciones y deficiencias del principio de publicidad en el modelo constitucional liberal (y en atención, claro, a las propias limitaciones y deficiencias democráticas y jurídicas de tal modelo, junto a la herencia mantenida del anterior régimen)¹⁶⁴, dicho principio, aun formalmente, vendría a consolidarse en el sistema jurídico-político constitucional decimonónico, para finalmente proyectar su mayor intensidad con ocasión del desarrollo del Estado constitucional y

¹⁶⁰ Sobre la exportación revolucionaria del principio de publicidad, frente al Antiguo Régimen, Peter HÄBERLE, *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez (trad.), Trotta, Madrid, 1998, p. 78.

¹⁶¹ Cfr. Néstor Pedro SAGÜÉS, “El Derecho Procesal Constitucional en la Constitución de Cádiz. Una mirada desde su bicentenario”, *Revista ius et veritas*, núm. 46, 2013, en especial pp. 70, 71 y 74.

¹⁶² Si bien la publicación de la ley como exigencia de la seguridad jurídica, y con ella de la propia libertad de los ciudadanos, venga a ser una noción más tardía en nuestro sistema constitucional. Al respecto del alcance de la publicación de la ley en la Constitución de 1812, *vid.* Raquel RICO LINAGE, “Promulgación o publicación: la voz del legislador en el primer constitucionalismo (1808-1823)”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 2005, pp. 1013 y ss.; y ya, sobre el ulterior desarrollo del principio de publicidad normativa, Santiago MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General (II. El ordenamiento jurídico)*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 140-144.

¹⁶³ Cfr. José Antonio RAMOS PASCUA, “Principios Jurídico-Políticos de la Constitución de Cádiz”, *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, núm. 8, 2013, p. 151. También, sobre los orígenes revolucionarios de la publicidad parlamentaria, *vid.* Pedro DE VEGA GARCÍA, “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, 1985, pp. 45 y ss.

¹⁶⁴ Para una aproximación al constitucionalismo liberal en Europa, Nicola MATTEUCCI, *Organización del poder y libertad (Historia del constitucionalismo moderno)*, Francisco Javier Ansuátegui Roig y Manuel Martínez Neira (trad.), Trotta, Madrid, 1998, pp. 259 y ss. XXXX

democrático de Derecho que prospera tras la II Guerra Mundial, por cuanto que: de un lado, democracia pluralista (con reconocimiento y garantía, así, de las minorías políticas); y de otro, efectivo reconocimiento y garantía jurídico-constitucional de un campo de derechos y libertades dispuestos en torno a la dignidad de la persona¹⁶⁵. Mas, y sin embargo, y como consecuencia de las dos guerras mundiales y la guerra fría, el mantenimiento del secreto (incluso su reforzamiento), en especial al respecto de la defensa y la seguridad¹⁶⁶. A este contradictorio modelo¹⁶⁷, precisamente, respondería la Constitución española de 1978, y es desde el que se ha de partir a la hora de aproximarnos al principio de publicidad, como al secreto mismo¹⁶⁸.

Ahora bien, desde finales del Siglo XX, y al hilo de la desconfianza mostrada por la ciudadanía en torno a la actuación de los poderes públicos, es que la propia publicidad se haya visto impulsada aún más a tenor del desarrollo en Derecho comparado de un derecho de acceso a la información y del principio de transparencia; y entonces, que se aprecie un salto cualitativo en la publicidad, al respecto ahora de la fiscalización ciudadana de un poder que le resulta cada vez más lejano y opaco¹⁶⁹. Así, ciudadanía

¹⁶⁵ Vid. así Peter HÄBERLE, “La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales: una contribución para la interpretación pluralista y «procesal» de la Constitución”, Xavier Arzo Santiesteban (trad.), en *Retos actuales del Estado constitucional*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, pp. 15 y ss.

¹⁶⁶ Vid. Miguel REVENGA SÁNCHEZ, *El imperio de la política (Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano)*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 42 y ss.

¹⁶⁷ Sobre tal paradoja, al tiempo, *cfr.* Luis Pablo FRANCESCUTTI, “Regímenes del secreto y sociedad de la información”, *Letra. Imagen. Sonido: Ciudad Mediatizada*, núm. 13, 2015, pp. 157-159.

¹⁶⁸ En general acerca del régimen constitucional del secreto en la Constitución de 1978, *vid.* Luis María DÍEZ-PICAZO, “Publicidad y secreto en la Constitución”, en *Sobre secretos oficiales*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 77 y ss.; y con mayor detalle (y al tiempo), Susana SÁNCHEZ FERRO, *El secreto de Estado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

¹⁶⁹ De interés, Pierre ROSANVALLON, *La contrademocracia (La política en la era de la desconfianza)*, Gabriel Zadunaisky (trad.), Manatíal, Buenos Aires, 2007, pp. 265 y ss.

responsable y transparencia como nuevo binomio desde el que articular democráticamente la Democracia misma¹⁷⁰.

En cuanto a la publicidad y la actividad de los poderes públicos en la Constitución de 1978, ésta prevé expresamente la publicidad de las normas (arts. 9.3, 82.3, 91 y 96.1), la publicidad procesal o jurisdiccional (arts. 24.2, 120.1 y 3, y 164.1), la publicidad parlamentaria (art. 80) y el propio acceso de los ciudadanos a la información y a los registros públicos (art. 105.b); y de otro, y como excepción a lo anterior, el secreto jurisdiccional (art. 120.1, además de arts. 232.3, 234.2, 476.1.f, 497.f y 542.3 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial), el secreto parlamentario (art. 80) y la prohibición de acceso a cierta información y registros públicos (art. 105.b). Con todo, especialmente relevante a los efectos de estas páginas es el artículo 105.b de la Constitución con relación al referido acceso de los ciudadanos a informaciones y registros públicos, pues: de un lado, expresa el acceso de los ciudadanos a la información que posee la Administración, facilitando el control democrático por éstos al respecto de la actuación de aquélla¹⁷¹; pero por otro, limita expresamente tal acceso cuando “afecte a la seguridad y defensa del Estado”, viniendo de esta forma a infiltrarse a nivel constitucional la seguridad y la defensa, y con ellas la misma inteligencia, más allá del propio acceso a la información para

¹⁷⁰ *Cfr.* Luis Alberto POMED SÁNCHEZ, “Un lector errático reflexiona sobre el principio de transparencia”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 15, 2018, en especial pp. 160 y ss.

¹⁷¹ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso (Sección 6), 2206/1999, de 30 de marzo (FD núm. 3): “Este precepto constitucional remite expresamente a la configuración legal el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, como derecho no fundamental, aunque relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva. Refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso- administrativa)”.

alcanzar y excepcionar transversalmente la publicidad jurisdiccional, parlamentaria e incluso normativa (a lo que se volverá más adelante).

Mientras, y al respecto de los ciudadanos, parecería invertirse los anteriores términos, de manera que ahora se garantizaría constitucionalmente el silencio (arts. 16.1 y 2, y 24.2) y el secreto (arts. 18; 20.1.d y 24.2; 68.1, 69.2 y 140; y 105.b) para aquéllos, salvo determinados contenidos y actividades (art. 22.3 y 5); pero con esto, también, la restricción genérica y abstracta de la actuación de la inteligencia con relación a tales silencios y secretos de las personas, mas sin perjuicio de su legítima limitación. Y de ahí, luego, la exigencia de control sobre la inteligencia no sólo a nivel político, sino especialmente de tipo judicial en cuanto que garantía efectiva de los derechos y libertades afectados (según se vendrá asimismo a mostrar en Cap. XI).

Naturalmente, y para ambos casos, la evolución referida en los Capítulos anteriores al respecto de la progresiva ampliación de la noción de seguridad a la sombra de la sociedad del riesgo va a dar lugar a una consiguiente extensión del secreto en lo público, así como, y en contrapartida, a una mayor capacidad de la inteligencia ante lo privado. Si tradicionalmente el secreto se conectaba con la defensa y con muy determinadas parcelas de la seguridad pública (como el terrorismo), hoy la consideración de la seguridad alcanza una mayor parcela de la actividad pública y privada (art. 6 Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional)¹⁷². Así, y por ejemplo en Derecho comparado, que determinadas investigaciones científico-tecnológicas de doble uso (*Dual Use Research of Concern*) llevadas a cabo por particulares puedan ser declaradas secretas,

¹⁷² Nuevamente: “A los efectos de esta ley se entenderá por Seguridad Nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”.

llegándose de este modo a limitar su publicidad científica¹⁷³; o como la misma venta de armas por empresas privadas españolas a Estados extranjeros (si bien bajo autorización administrativa) sean consideradas secretas, a pesar de su más que relativa afectación a la seguridad y a la defensa española, y la drástica limitación que supone sin embargo tal secreto para el control ciudadano de un tema de tan evidente relevancia e interés público¹⁷⁴. Y es que el binomio secreto y seguridad (y con ella la inteligencia) genera, como poco, un peligroso obstáculo (aun legítimo) para la democracia y la efectiva fiscalización de la actuación de los poderes públicos¹⁷⁵; y de ahí la necesidad de una interpretación restrictiva del alcance del secreto no sólo a nivel material, hoy la seguridad nacional, sino

¹⁷³ En tal sentido, el veto de publicaciones de investigaciones en virus por el Consejo Asesor Científico Estadounidense para la Bioseguridad (NSABB), como órgano asesor del Gobierno de los Estados Unidos, y en base a *United States Government Policy for Oversight of Life Sciences Dual Use Research of Concern*, de marzo 2012 [<https://www.phe.gov/s3/dualuse/Documents/us-policy-durc-032812.pdf> (01/10/2018)]; *cfr.* <https://www.agenciasinc.es/Reportajes/Las-mutaciones-del-virus-de-la-gripe-aviar-vetadas-por-EE-UU-salen-a-la-luz> (01/10/2018). Al respecto, *vid.* Benjamín RUIZ-LOYOLA, “Salud pública, globalización y censura científica”, *TIP. Revista especializada en ciencias químico-biológicas*, vol.15, núm. 1, 2012, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-888X2012000100004 (28/09/2017); y en general, sobre tal debate en la ciencia, Arturo CASADEVALL y Michael J. IMPERIALE, “Risks and Benefits of Gain-of-Function Experiments with Pathogens of Pandemic Potential, Such as Influenza Virus: a Call for a Science-Based Discussion”, *mBio*, 2014, en <https://mbio.asm.org/content/mbio/5/4/e01730-14.full.pdf> (01/10/2018).

¹⁷⁴ *Vid.* Eduardo MELERO ALONSO, “El secreto oficial en las ventas de armas. Un supuesto de aplicación ilegal de la ley sobre secretos oficiales (Las razones por las que los datos de las exportaciones de armas deben hacerse públicos)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 152, 2000, pp. 229 y ss. (también, del mismo, “El control judicial de los secretos de Estado en España. A propósito de las exportaciones de armamento”, *Opinión Jurídica*, vol. 7, núm. 14, 2008, pp. 15 y ss.). En tal sentido, p.e., el Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Arabia Saudí sobre protección mutua de información clasificada en el ámbito de la defensa, hecho en Madrid el 26 de septiembre de 2016 (y publicado en el BOE núm. 214, de 6 de septiembre de 2017), y que precisamente vendría a dar cobertura a la consideración de secreta de contratos relativos a defensa, y, sin embargo (y al tiempo), el debate abierto en septiembre de 2018 al respecto de la venta de bombas de precisión a Arabia Saudí a tenor del interés público abierto en relación con la venta de armas a dicho Estado; p.e., *cfr.* https://www.elconfidencial.com/espana/2018-09-15/bomas-arabia-saudi-contrato-defensa-robles-exportacion_1616301/ (18/09/2018).

¹⁷⁵ *Cfr.* Ana ABA CATOIRA, “El secreto de Estado y los servicios de inteligencia”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 38-39, 2002, en especial pp. 134-136.

en cuanto a la intensidad de su auténtica afectación por la publicidad de una información (nuevamente, art. 105.2 Constitución)¹⁷⁶.

Pero volviendo expresamente al principio de publicidad de la actividad pública y a su secreto al respecto de la inteligencia y el propio CNI, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 31/2014 de 24 de febrero, ha considerado que la clasificación como secreto de una materia “no puede suponer un espacio de inmunidad al control jurisdiccional” (FJ núm. 6)¹⁷⁷. Sin perjuicio de volver a ello en los siguientes epígrafes, resulta esencial destacar desde este momento (y en especial antes de analizar el desarrollo normativo del secreto) cómo el Tribunal Constitucional rechaza el binomio secreto-inmunidad para los poderes públicos, y por tanto que el secreto constitucionalmente no deba/pueda considerarse en ningún caso como un concepto absoluto. A esta primera idea habría que añadir la reflexión previa que hemos hecho más arriba a favor del principio de publicidad y del carácter excepcional del secreto¹⁷⁸, de forma que el secreto deberá justificarse entonces conforme a estrictos criterios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad¹⁷⁹, además de rigurosamente finalista en razón a la seguridad nacional¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Así, *vid.* Susana SÁNCHEZ FERRO, *El secreto de Estado... cit.*, pp. 272-273.

¹⁷⁷ Sigue diciendo el Tribunal: “en este sentido, la STEDH de 15 de noviembre de 1996, caso *Chahal c. Reino Unido*, afirma que «el Tribunal reconoce que el uso de información de carácter confidencial puede ser inevitable cuando se halla en juego la seguridad nacional. Pero eso no implica que las autoridades nacionales hayan de quedar libres de controles efectivos por parte de los tribunales nacionales siempre que afirmen estar ante un problema de seguridad nacional o de terrorismo» (párrafo 131)”.

¹⁷⁸ Así, María Pilar GARCÍA BOSSIO, “Secreto de Estado. Los límites de la democracia”, *Apuntes de Investigación del CECYP*, núm. 29, 2017, en especial pp. 161 y ss.

¹⁷⁹ Desde esta perspectiva restrictiva, *cfr.*: Enrique ÁLVAREZ CONDE, “Secretos de Estado y Constitución”, *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 25, 2000, p. 30; y María Pilar COUSIDO GONZÁLEZ, “Secretos de Estado: cambios reales, políticos y legales en la era de la transparencia”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014, p. 6/23.

¹⁸⁰ *Cfr.* Ángel Luis ALONSO DE ANTONIO, “La Ley de secretos oficiales”, *Foro, Nueva época*, vol. 18, núm. 1, 2015, p. 222.

En cuanto al desarrollo normativo del secreto, y con carácter general¹⁸¹, éste sigue centrándose en la preconstitucional Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, conforme ulterior reforma por la Ley 48/1978, de 7 de octubre¹⁸², y complementada al tiempo por la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados¹⁸³. Respecto a la primera (Ley 9/1968), y después de afirmar con carácter general la publicidad de la actividad pública (art. 1.1), ésta viene a prever el secreto en la misma, si bien distinguiendo entre aquellas materias que sean específicamente clasificadas secretas conforme a dicha Ley (nuevamente art. 1.1), de las que así sean expresamente declaradas secretas por otra ley (art. 1.2); y a los

¹⁸¹ Pues con todo, y más allá de la seguridad nacional (como seguridad pública y defensa), cabría advertir otras vertientes de la confidencialidad (y de su ulterior control). Así acontece al hilo de art. 6 Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, y al respecto de cuestiones e información sensible (y privilegiada) para el mercado (así, de interés, art. 6.bis, segundo párrafo, Ley 13/1994, y de conformidad con art. 63 Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), y en cuanto que secreto profesional (al amparo del art. 6 Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero). Al respecto, de interés, Cristóbal ESPÍN GUTIÉRREZ, “El deber de secreto del Banco de España recogido en la Ley 3/1994 y en la Ley 13/1994”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 54, 1994, pp. 510 y ss.

¹⁸² Sobre la originaria Ley 9/1968, y su reforma de 1978, *vid.* Luis Alberto POMED SÁNCHEZ, “Transparencia”, *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 9, 2017, pp. 179 y ss., y 183 y ss. (respectivamente).

¹⁸³ Y recientemente, Proposición de Ley de reforma de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales (122/000021), presentada en el Congreso de los Diputados el 7 de septiembre de 2016 por el Grupo Parlamentario Vasco (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, 16 de septiembre de 2016, núm. 32-1). Dicha proposición fue abierta a numerosos plazos de ampliación de enmiendas (la última, hasta el 20/03/2018), pasando a fase de informe en la Comisión Constitucional y resultando finalmente caducada su tramitación conforme acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de 13 de marzo de 2019, una vez producida la disolución de la Cámara (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie D: General, de 27 de marzo de 2019, núm. 519, relación A.10). En cuanto a las enmiendas (y no obstante lo anterior), se presentaron 53 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, 11 de abril de 2018, núm. 32-4). Una Proposición (y unas enmiendas), por cierto bastantes más limitadas a *parchear* la Ley 9/1968, que a establecer un nuevo régimen jurídico sobre los secretos oficiales. Sobre dicha propuesta, y de manera acrítica, Francisco MARTÍNEZ VÁZQUEZ, “El control parlamentario de los secretos oficiales”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 104, 2018, pp. 406, y 416 y ss. También, para una aproximación a una propuesta de reforma previa en el tiempo, el Anteproyecto de Ley Orgánica regulador de Secretos de Estado de 23 de agosto de 1996, *vid.*: Rafael LASAGA SANZ, “Secretos de Estado y Constitución: Fundamentos y técnicas de control”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 54, 1999, pp. 97-98; y Juan José Díez SÁNCHEZ, *Razones de Estado y Derecho*, Tirant lo Blach, Valencia, 1999, pp. 299 y ss.

efectos de la clasificación como secreta, que ésta quepa recaer sobre “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” (art. 2). Sobre las categorías del secreto la Ley 9/1968 distingue entre lo secreto y lo meramente reservado “en atención al grado de protección que requieran” (art. 3), y a cuyo fin se diversifica su régimen (art. 8)¹⁸⁴, si bien remitiendo a un reglamento tal desarrollo (art. 10.1 y disp. final)¹⁸⁵. Por otra parte, la clasificación de una materia en una de tales categorías corresponde exclusivamente al Gobierno y a la Junta de Jefes de Estado Mayor (art. 4)¹⁸⁶, no pudiendo esta facultad ser transferida ni delegada (art. 5); y a la par, como la cancelación de cualquiera de las calificaciones anteriormente referidas sólo podrá ser dispuesta por el órgano que hizo la respectiva declaración (art. 7), y por tanto sin preverse plazo alguno de desclasificación automática¹⁸⁷.

¹⁸⁴ “Las calificaciones de secreto o reservado, hechas con arreglo a los términos de la presente Ley y de las disposiciones que reglamentariamente se dicten para su aplicación, determinarán, entre otros, los siguientes efectos: A) Solamente podrán tener conocimiento de las «materias clasificadas» los órganos y las personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones que en cada caso se determinen. / B) La prohibición de acceso y las limitaciones de circulación a personas no autorizadas en locales, lugares o zonas en que radiquen las «materias clasificadas». / C) El personal que sirva en la Administración del Estado y en las Fuerzas Armadas estará obligado a cumplir cuantas medidas se hallen previstas para proteger las «materias clasificadas»”.

¹⁸⁵ “En Reglamento único, de aplicación general a toda la Administración del Estado y a las Fuerzas Armadas, se regularán los procedimientos y medidas necesarios para la aplicación de la presente Ley y protección de las «materias clasificadas». / Se determinará igualmente con todo el detalle necesario y con especificación de las medidas técnicas precisas el régimen de custodia, traslado, registro, archivo, examen y destrucción de las materias clasificadas, así como la elaboración de copias o duplicados de tales materias. / También se dispondrá lo necesario para que el personal de la Administración Civil del Estado y de las Fuerzas Armadas se halle debidamente instruido en cuestiones de seguridad y protección de secretos”. Y a tales efectos, Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales.

¹⁸⁶ No obstante, adviértase que dicho órgano en la actualidad no existe; así, y de manera crítica, sobre tal extensión de la declaración del secreto hoy más allá del Gobierno, *vid.* nuevamente María Pilar COUSIDO GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 5/23.

¹⁸⁷ Únicamente se prevé que, “[a] efectos de evitar la acumulación excesiva de material calificado, la autoridad encargada de la calificación deberá señalar los procedimientos para determinar, periódicamente, la conveniencia de la reclasificación o desclasificación de aquel material” (art. 3.IV Decreto 242/1069). Diversa es la referida propuesta de reforma de la Ley presentada por el Grupo Parlamentario Vasco, en la que se establece veinticinco años máximo para materias calificadas secretas y diez años para las calificadas reservadas, “salvo que el Consejo de Ministros disponga su prórroga excepcional y motivada,

Naturalmente, y para finalizar este párrafo, sobre el secreto existe el deber de guardar secreto y custodia (arts. 9.1, 11.1, 12 y 14), llegándose a tipificar penalmente su quebranto (arts. 598 a 603 Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal).

Respecto a la Ley 11/1995, los fondos reservados “que se consignen como tales en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y que se destinen a sufragar los gastos que se estimen necesarios para la defensa y seguridad del Estado”¹⁸⁸, se caracterizan “respecto a los demás gastos públicos por la prohibición de publicidad” (art. 1); y extendiéndose tal régimen a toda “la información relativa a los créditos destinados a gastos reservados, así como la correspondiente a su utilización efectiva, tendrán la calificación de secreto” (art. 3). Por otra parte, y conforme lo recién señalado, dichos fondos únicamente podrán consignarse “a gastos reservados en los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Defensa, Interior y en el Centro Nacional de Inteligencia dependiente del Ministerio de la Presidencia” (art. 4.1); y por tanto, que quepa cabalmente considerar como fondos reservados (y secretos) a los efectos de la inteligencia, cuando ésta se lleve a cabo en el seno de tales Ministerios y del CNI.

De manera más concreta ahora sobre el secreto y la inteligencia, y empezando por el CNI, la Ley 11/2002 declara directa y expresamente como secreto tanto la Directiva de Inteligencia que ha de aprobar el

en el exclusivo caso de las materias secretas, por un nuevo período máximo de diez años”. Las señaladas enmiendas también vienen a fijar diversos sistemas de plazos (enmiendas 1, 3, 10, 11, 13, 24 y 40). Sobre la desclasificación por plazos en Derecho comparado, *vid.* José Luis GONZÁLEZ CUSSAC, “Información clasificada”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 199 y ss.

¹⁸⁸ “Los créditos destinados a gastos reservados se fijarán de forma específica para cada ejercicio económico en la Ley de Presupuestos Generales del Estado” (art. 2.1). Con carácter general, sobre los gastos reservados y la Ley 11/1995, Cristina LUCAS IÑIGO, “Gastos reservados”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 191 y ss.

Gobierno anualmente, y donde se marcan los objetivos del CNI (art. 3), como sus actividades, “organización y estructura interna, medios y procedimientos, personal, instalaciones, bases y centros de datos, fuentes de información y las informaciones o datos que puedan conducir al conocimiento de las anteriores materias” (art. 5.1). En cuanto al Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (o CIFAS), el Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas, establece que sus cometidos específicos y estructura “se declaran «materia clasificada» en la categoría de «secreto», con arreglo a la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, y serán establecidos por el Ministro de Defensa” (disp. adicional primera); y esto último mediante orden ministerial que será clasificada, a su vez, “en la categoría de «secreto»” (art. 10 Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas). Y ya respecto al actual Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO, y art. 2.3.c Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior), su estructura resulta asimismo secreta a la sombra de dos Acuerdos de Consejo de Ministros con arreglo a la Ley 9/1968 (art. 1.1): uno de 16 de febrero de 1996, por el que Gobierno otorgó, con carácter genérico, la clasificación de secreto a la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista; y otro de 6 de junio de 2014, por el que se declara secreta, también con carácter genérico, los procedimientos, medios y técnicas operativas utilizados en la lucha contra la delincuencia organizada. Unas declaraciones, ambas, que por su carácter genérico e indefinido difícilmente las hacen conciliables con la interpretación restrictiva que del secreto, frente a la publicidad, se ha hecho antes¹⁸⁹.

¹⁸⁹ En contra de declaraciones vagas e imprecisas sobre el secreto por el Gobierno, a tenor del carácter

Sin perjuicio de la cuestión del régimen jurídico de la publicidad normativa (a la que inmediatamente vamos a volver), con tal previsión secreta de las normas que han de organizar la estructura de ciertos servicios de inteligencia es que, de alguna manera, nos devuelva más a los *servicios secretos* de antaño, en los que el secreto era consustancial a los mismos (casi parte de su misma definición), que la idea de inteligencia con la que venimos trabajando en estas páginas. Por supuesto que la actividad de inteligencia requiere del secreto para aquellas cuestiones (funcionales u orgánicas) que resulten especialmente sensibles para nuestra capacidad de seguridad y defensa, o sean necesarias a fin de la eficiencia de la labor de inteligencia, pero no su propia conformación como tal pues hoy la inteligencia sirve al Estado democrático de Derecho (y a su vera a los derechos fundamentales y las libertades públicas); y esto es lo suficientemente relevante para el propio sistema constitucional (y las libertades) como para que la inteligencia sea, como tal, pública ante la ciudadanía, al margen, claro, de aquellos aspectos que deban permanecer secretos. ¿Cómo, si no, comprender la noción de cultura de inteligencia? (ya, Cap. IV.B).

Conforme a la Ley 9/1968, nuevamente, una materia puede ser genéricamente declarada secreta mediante ley (nuevamente, art. 1.2), y por tanto con intervención directa hoy de las Cortes Generales (arts. 66.1 Constitución); y así acontece entonces con la organización del CNI (otra vez, art. 5.1 Ley 11/2002). Difícil de aceptar nos resulta en cambio el que la declaración de secreto de la organización del CIFAS se haga por mero Decreto (disp. adicional primera el Real Decreto 872/2014), de modo que

restrictivo con el que interpretar el alcance del secreto frente al principio de publicidad, *vid.* nuevamente Susana SÁNCHEZ FERRO, *El secreto de Estado... cit.*, pero ahora p. 397; y sin embargo, a favor de la adecuación de ambos acuerdos (expresamente), Francisco MARTÍNEZ VÁZQUEZ, “El control parlamentario de los secretos oficiales... *cit.*, pp. 410-411.

la norma que haya de regular ésta quede bajo secreto (así, y expresamente, art. 10 Orden DEF/166/2015); y desde luego menos aceptable es, y como acontece con el CITCO, que su estructura sea considerada secreta a partir de dos simples Acuerdos del Consejo de Ministros genéricamente referidos al terrorismo y al crimen organizado (de 16 de febrero de 1996 y de 6 de junio de 2014, conforme art. 1.1 Ley 9/1968)¹⁹⁰. Y es que, recuérdese, de acuerdo al artículo 131 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (y en desarrollo legislativo del principio constitucional de “publicidad de las normas”, según art. 9.3 Constitución), “[l]as normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas [han] de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos” (también, art. 24.4 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno)¹⁹¹, con lo que difícilmente cabe, en principio, la condición de una norma jurídica como secreta¹⁹². De este modo es que la publicidad normativa, mediante su publicación formal, se constituya en requisito, como poco¹⁹³, para la eficacia jurídica de norma (pues a través de ella se da

¹⁹⁰ En línea, por cierto, de otros Acuerdos genéricos del Consejo de Ministros, como el de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasificaron determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales (y ampliado por Acuerdos de 17 de marzo y 29 de julio de 1994); de manera crítica, Juan José Díez Sánchez, *op. cit.*, pp. 181-185.

¹⁹¹ “La entrada en vigor de los reglamentos aprobados por el Gobierno requiere su íntegra publicación en el «Boletín Oficial del Estado»”.

¹⁹² Con carácter general, sobre el principio de publicidad de las normas jurídicas al respecto de su propia juridicidad, *vid.* Francisco SACRISTÁN ROMERO, “El efecto de la publicidad de la norma”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 698, 2006, pp. 2281 y ss. Y desde el Derecho comparado, sobre la posibilidad, con todo, de leyes secretas, pero desde su expresa previsión constitucional tanto formal, como materialmente: Pablo CONTRERAS V., “Transparencia y leyes secretas en Chile”, *Estudios Constitucionales*, vol. 8, núm. 2, 2010, pp. 87 y ss.; y Miguel Ángel FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, “El principio constitucional de publicidad”, *Revista de Derecho Universidad Finis Terrae*, vol. 1, núm. 1, 2013, pp. 255 y ss.

¹⁹³ Decimos “como poco”, al hilo del debate abierto al respecto del grado de incidencia de la publicación de las normas jurídicas y sus consecuencias. Así, como presupuesto mismo de la validez de éstas, *cfr.* Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo (I)...* *cit.*, p. 334; mientras, como mero requisito de su perfección para su plena incorporación en el ordenamiento jurídico, Santiago MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General (II)...*

conocimiento jurídico general y abstracto a sus destinatarios)¹⁹⁴, y consecuentemente que una norma no publicada no pueda producir efecto jurídico alguno¹⁹⁵.

No obstante, la naturaleza legal de la Ley 11/2002 cabría permitir, a nuestro entender, el secreto sobre el desarrollo normativo del CNI (art. 5.1), frente al régimen general de publicidad y publicación oficial de las normas jurídicas previsto por la Ley 39/2015 (art. 131), dado que expresa intervención (decisión) del legislador ante la excepcionalidad potencial y abstracta expresamente abierta a la sombra de la todavía Ley 9/1968 (art. 1.2), y a modo de *deroga*, por tanto, de la referida regla general (en su acepción italiana)¹⁹⁶. Lo que no cabe, en cambio, es aceptar tal posibilidad al respecto del CIFAS al quedar en un régimen meramente reglamentario la previsión del secreto normativo (disp. adicional primera Real Decreto 872/2014 y art. 10 Orden DEF/166/2015). Y desde luego menos asumible es el secreto normativo que suponen ahora los referidos Acuerdos del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 1996 y de 6 de junio de 2014 en relación con el CITCO, por cuanto que ni siquiera se advierte públicamente del secreto de la regulación de su organización y funcionamiento; en tales acuerdos se vendría así a equiparar tácitamente la normativa reguladora del

cit., pp.148-149. También de interés, por cuanto que específicamente referido a la publicación de disposiciones reglamentarias, *vid.* Eduardo MELERO ALONSO, *Reglamentos y disposiciones administrativas: análisis teórico y práctico*, Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 396 y ss.

¹⁹⁴ Desde tal paradigma, y desde el Derecho comparado (Portugal e Italia), *vid.*, p.e.: José Joaquim GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 1999, pp. 813 y ss.; o Federico SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 2004, pp. 44 y ss.

¹⁹⁵ *Cfr.* Vezio CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale (II.1 L'ordinamento costituzionale italiano: le fonti normative)*, 6ª ed., CEDAM, Padova, 2001, pp. 50 y ss.; y en Derecho español, Ignacio DE OTTO, *Derecho constitucional (Sistema de fuentes)*, 2ª ed., Ariel, Barcelona, 1988, pp. 99-100.

¹⁹⁶ En tanto que excepción legal a una regla general (y siguiendo a la doctrina italiana, y entre ella a Vezio CRISAFULLI), *cfr.* Juan Francisco SÁCHEZ BARRILAO, *De la ley al reglamento delegado (Deslegalización, acto delegado y transformaciones del sistema de fuentes)*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, p. 92 (en especial, nota pie 84).

CITCO que se apruebe (o se haya aprobado) como mera “información” a los efectos del artículo 105.b de la Constitución.

Por otra parte, aunque la normativa que desarrolle el CIFAS y el CITCO (incluso el CNI) cupiera integrarse en el llamado Derecho estatutario, en cuanto que limitado a la regulación interna de un órgano o sector de la Administración y sin trascendencia directa para la ciudadanía (que sí, obviamente, para quienes integran tal órgano o sector de la Administración)¹⁹⁷, ello no reduciría la condición normativa de dicha regulación, de forma que la excepcionalidad de su publicidad únicamente podría llevarse a cabo, entendemos (y como poco), desde la ley (según se ha adelantado). No en vano, y más allá de los principios de publicidad normativa y seguridad jurídica (art. 9.3 Constitución, otra vez), está también en juego el control jurisdiccional de la potestad reglamentaria (arts. 24.1 y 106.1 Constitución, y según se vendrá luego a ver). Para terminar esta cuestión basta con recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional 136/2011, de 13 de septiembre, según la cual (FJ núm. 9):

“[...] el principio de publicidad de las normas a que hace alusión el art. 9.3 CE, como elemento inherente al de seguridad jurídica (por todas, SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; y 235/2000, de 5 de octubre, FJ 8), constituye una garantía básica del Ordenamiento jurídico «que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes» (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 10), «antes de que pueda exigirse su cumplimiento general» (STC 90/2009, de 20 de abril, FJ 5)”¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Sobre el mismo, *vid.* Francisco BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho (II)...* *cit.*, pp. 99-100.

¹⁹⁸ Sigue diciendo, con la siguiente contundencia, el Tribunal: “Esta garantía «aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán

Otras manifestaciones legales del secreto en relación con la inteligencia y la seguridad, pero a nivel autonómico ahora al respecto de la actividad de inteligencia desarrollada por cuerpos propios de policía (Cap. IV.A.3), es, para el caso de la Ertzaintza (Oficina Central de Inteligencia, conforme arts. II.2 y V Orden de 20 de noviembre de 2013, de la Consejera de Seguridad, por la que se aprueba la estructura de la Ertzaintza), la previsión (al hilo del modelo estatal definido por Ley 11/1995 reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados) de que los gastos destinados a la prevención y persecución de la criminalidad en el País Vasco tengan carácter reservado, conforme a la Ley 5/1997, de 30 de mayo, reguladora de Utilización y Control de los Créditos Destinados a Gastos Reservados del País Vasco (art. 2.1); y en cuanto a los Mossos D'Esquadra (la Comisaría General de Información, según art. 48.1 Decreto 415/2011, de 13 de diciembre, de estructura de la función policial de la Dirección General de la Policía), e igualmente, que los créditos destinados a garantizar la seguridad y actuaciones relativas a la prevención y persecución criminal tengan la consideración de gastos reservados, según Ley 28/2001, de 31 de diciembre, de regulación de los créditos destinados a gastos reservados de la Administración de la Generalidad de Cataluña (art. 2.1 y 2), de modo que sobre ellos y su uso pese una prohibición de publicidad y adquieran carácter de secreto, naciendo sobre ellos una obligación de “guardar secreto total” para las autoridades y funcionarios de la Generalitat (art. 2.3 y 4).

De otra parte, expresiones asimismo genéricas del secreto son el Acuerdo Secreto, de 15 de octubre de 2010, del Consejo de Ministros de España sobre Política de Seguridad de la Información del Ministerio de

evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento» (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 2; 3/2003, de 16 de enero, FJ 10; y 90/2009, de 20 de abril, FJ 5)”.

Asuntos Exteriores¹⁹⁹; o a instancia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y al respecto de tal derecho de acceso²⁰⁰, como este derecho puede sin embargo verse limitado cuando su efectivo acceso suponga un perjuicio para las referidas relaciones exteriores (art. 14.c), los intereses económicos y comerciales (art. 14.h) y la política económica y monetaria (art. 14.i)²⁰¹. Y como manifestaciones ahora más concretas del secreto y de su progresiva extensión en relación con la inteligencia son también, y por ejemplo, el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas y el Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras, conforme Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas (arts. 4.3. y 17.2, respectivamente). O también, e implícitamente, la limitación del interesado al acceso de ficheros que contengan ciertos datos personales propios recogidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado²⁰², pudiéndose denegar “en función de los peligros que pudieran derivarse para la defensa del Estado o la seguridad pública, la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando” (art. 23.1 de la hoy derogada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal; y en reenvío a ello, también, el art. 9.2 Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones)²⁰³.

¹⁹⁹ Vid. María Pilar COUSIDO GONZÁLEZ, “Secretos de Estado... *cit.*, p. 8/23.

²⁰⁰ Sin perjuicio de su análisis más adelante (Cap. X.D).

²⁰¹ *Cfr.*, nuevamente, María Pilar COUSIDO GONZÁLEZ, “Secretos de Estado... *cit.*, p. 12/23.

²⁰² Conforme art. 22.2, 3 y 4 Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

²⁰³ Y es que encontrándose la Ley Orgánica 15/1999 derogada por la más reciente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (disp.

Por último se ha de tener en cuenta, al respecto del secreto y la inteligencia, lo dispuesto por los Acuerdos internacionales, tal como viene a reconocerse expresamente en la Ley 11/2002 (art. 5.1, *in fine*)²⁰⁴.

X.B.- Inteligencia, CNI y control político

X.B.1.- Control gubernamental

En principio, la condición instrumental de la inteligencia pública al respecto del Gobierno, en su conjunto, como de sus miembros (y los respectivos Ministerios), de manera más concreta, nos plantea que tanto la condición directora de aquél (art. 97 Constitución), como desde su responsabilidad política (art. 98.2 Constitución), se proyecte no ya la consiguiente dación de cuentas sobre los servicios de inteligencia y su actividad por el Gobierno, sino el necesario control político de éste sobre aquéllos²⁰⁵. En tal sentido, y de forma directa, habría que entender como responsables de los diversos servicios de inteligencia los respectivos titulares de los Ministerios en los que se integren los distintos servicios de

derogatoria única), según se ha adelantado (Cap. VIII.C.1) ésta mantiene en vigor el art. 22 Ley Orgánica 15/1999 concerniente a los tratamientos sometidos a la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos (disp. transitoria cuarta Ley Orgánica 3/2018); y al respecto, entonces, art. 15 (limitaciones al derecho de acceso) Directiva (UE) 2016/680.

²⁰⁴ “Las actividades del Centro Nacional de Inteligencia, así como [...], constituyen información clasificada, con el grado de secreto, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación reguladora de los secretos oficiales y en los Acuerdos internacionales o, en su caso, con el mayor nivel de clasificación que se contemple en dicha legislación y en los mencionados Acuerdos”.

²⁰⁵ María Concepción PÉREZ VILLALOBOS, “El control de los Servicios de Inteligencia en los estados democráticos”, en AA.VV. *La inteligencia como disciplina científica*, Ministerio de Defensa / Plaza y Valdés Editores. Madrid, 2010, pp. 409 y ss.; y María del Valle LÓPEZ ALFRANCA, “¿Pero quién vigilará a los vigilantes?”, *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 92, 2014, pp. 118-122.

inteligencia españoles: así el Ministerio de Defensa en relación con el CNI (art. 7.1 Ley 11/2002 y disp. adic. segunda Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales) y el CIFAS (art. 9.3.b Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas, y el genérico 4 Real Decreto 355/2018), y el Ministerio del Interior en cuanto al CITCO (art. 2.3.c Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, y el genérico 6 Real Decreto 355/2018). En última instancia, en cuanto que director del Consejo de Ministros, claro, está el Presidente del Gobierno (arts. 98.2 y 100 Constitución), y como responsable último de aquél ante las Cortes Generales (arts. 108, y 112 a 114 Constitución). Además recuérdese la consideración del CNI como organismo sujeto a la dirección del Gobierno (art. 3 Ley 11/2002)²⁰⁶.

En un nivel inferior al Gobierno se prevé expresamente el control del CNI por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia en relación al “seguimiento y evaluación del desarrollo de los objetivos” (art. 6.4.b Ley 11/ 2002)²⁰⁷, si bien se echa en falta, en cambio, su extensión a otros servicios de inteligencia. También cabría entender como órgano de control político de la inteligencia el Consejo de Seguridad Nacional, en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional, al asistir “al Presidente del Gobierno en la dirección de la política de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional” (art. 17 Ley 36/2015); y es que, aun cuando el CNI no forma parte

²⁰⁶ Y en tanto que responsable el CNI “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 España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones” (art. 1 Ley 11/2002).

²⁰⁷ Y en la que el Director del CNI forma parte en calidad de Secretario del mismo (art. 6.2, *in fine*, Ley 11/2002).

directamente del Sistema de Seguridad Nacional (arts. 9 y 20 Ley 36/2015)²⁰⁸, de un lado, tanto la inteligencia militar y policial sí son parte del mismo²⁰⁹, como, de otro, entre las funciones del Consejo destacan la supervisión del Sistema de Seguridad Nacional (art. 21.1.c Ley 36/2015) y la verificación del “grado de cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional” (art. 21.1.d Ley 36/2015).

X.B.2.- Control parlamentario

Como manifestación ahora del genérico control político a desarrollar por las Cortes Generales respecto a la actuación del Gobierno (art. 66.2 CE)²¹⁰, y del principio democrático en grado parlamentario (art. 1.3 CE), es que la Ley 11/2002 singularice el control parlamentario de la información apropiada sobre el funcionamiento y actividades del CNI “al Congreso de los Diputados, en la forma prevista por su Reglamento, a través de la Comisión que controla los créditos destinados a gastos reservados, presidida por el Presidente de la Cámara” (art. 11.1)²¹¹; ahora bien, el “contenido de dichas sesiones y sus deliberaciones será secreto” (art. 11.1, *in fine*)²¹², conforme al carácter secreto legalmente declarado sobre las

²⁰⁸ Pues, recuérdese (Cap. III.A), los Servicios de Inteligencia e Información del Estado únicamente son previstos como apoyo “permanentemente al Sistema de Seguridad Nacional” (art. 9.2 Ley 36/2015). Otra cosa es la participación del Director del CNI en el Consejo de Seguridad Nacional (art. 21.3.d Ley 36/2015).

²⁰⁹ Art. 9.1 Ley 36/2015: “Se consideran componentes fundamentales de la Seguridad Nacional a los efectos de esta ley la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior, que se regulan por su normativa específica”.

²¹⁰ *Cfr.* Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, “Materias clasificadas y control parlamentario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 48, 1996, pp. 145 y ss.

²¹¹ En principio, arts. 40 y ss. Reglamento del Congreso de los Diputados.

²¹² Sobre la fundamentación ahora del secreto en la actividad parlamentaria, y en especial en la protección ante el enemigo, *vid.* Pedro De VEGA GARCÍA, “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional... *cit.*”, pp. 64 y ss.

actividades de éste (nuevamente, art. 5.1 L 11/2002)²¹³. A dichos efectos, la Comisión “conocerá de los objetivos de inteligencia establecidos anualmente por el Gobierno y del informe que, también con carácter anual, elaborará el Director del Centro Nacional de Inteligencia de evaluación de actividades, situación y grado de cumplimiento de los objetivos señalados para el período anterior” (art. 11.4).

Sin perjuicio del alcance (más o menos satisfactorio) del control parlamentario expuesto, y en especial a su carácter genérico en relación a los objetivos definidos por el Gobierno al CNI y al cumplimiento por éste de los mismos, ciertamente la anterior instrumentación plantea algún que otro problema de carácter formal. El primero estriba en su limitación al Congreso de los Diputados, cuando la Constitución atribuye la función de control parlamentaria de la acción del Gobierno a las Cortes Generales, y por tanto también al Senado (nuevamente, art. 66.2 Constitución); en este sentido, la reforma que de la Ley 9/1968 sobre Secretos Oficiales (preconstitucional) llevara a cabo la ulterior Ley 48/1978, de 7 de octubre (también preconstitucional, aunque paralela a la elaboración y aprobación de la Constitución), en relación a su artículo 10.2, prevé expresamente cómo la “declaración de materias clasificadas no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas”. Por tanto, sin perjuicio de

²¹³ En este sentido, la referida Comisión “tendrá acceso al conocimiento de las materias clasificadas, con excepción de las relativas a las fuentes y medios del Centro Nacional de Inteligencia y a aquellas que procedan de servicios extranjeros u organizaciones internacionales en los términos establecidos en los correspondientes acuerdos y convenios de intercambio de la información clasificada” (art. 11.2 Ley 11/2002). Además, los miembros de la Comisión “estarán obligados, en los términos del Reglamento del Congreso de los Diputados, a guardar secreto sobre las informaciones y documentos que reciban. Una vez examinados los documentos, serán reintegrados al Centro Nacional de Inteligencia para su debida custodia, sin que se puedan retener originales, copias o reproducciones” (art. 11.3 Ley 11/2002). Asimismo, el art. 16 Reglamento del Congreso de los Diputados viene a garantizar a nivel interno el secreto de dichos miembros de la referida Comisión, a la par que los arts. 99 y 101 prevén un régimen de responsabilidad disciplinaria al respecto de su quebranto.

que la Ley 11/2002 prevea un específico control parlamentario en relación a la actividad del CNI, ello no puede enervar la facultad constitucionalmente atribuida al Senado (y de sus miembros) de control político sobre el Gobierno, en general, incluso mediante Comisiones de investigación (art. 76.1 Constitución), en particular²¹⁴.

La segunda cuestión abierta es la específica previsión por la Ley 11/2002 de una Comisión en el Congreso de los Diputados a tales efectos: la “Comisión que controla los créditos destinados a gastos reservados”, y “presidida por el Presidente de la Cámara” (art. 11.1). Ésta, a su vez, tiene origen en la Ley 11/1995 (reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados), en virtud de la cual “los créditos destinados a gastos reservados estarán sujetos al control del Congreso de los Diputados, a través de una Comisión parlamentaria compuesta por el Presidente de la Cámara, que la presidirá, y aquellos Diputados que, de conformidad con la normativa parlamentaria, tengan acceso a secretos oficiales” (art. 7.1)²¹⁵; y a este fin es que dicha Comisión parlamentaria quedara automáticamente constituida (disp. trans. única)²¹⁶. Sin embargo el legislador parece haber olvidado la autonomía organizativa y reglamentaria del Congreso de los Diputados, en general, y la reserva reglamentaria

²¹⁴ Sobre el control del Gobierno por el Senado, *vid.*: Benigno PENDÁS GARCÍA y Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, “Senado y Gobierno: el Senado como cámara de control”, en AA.VV. *Gobierno y Administración en la Constitución (I)*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1988, pp. 659 y ss.; y José Antonio ALONSO DE ANTONIO, “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado”, *Foro (Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Nueva época)*, núm. 2, 2005, especialmente pp. 395 y ss.

²¹⁵ Sigue diciendo el art. 7 de la L 11/1995: “2. Los titulares de los Departamentos que tengan asignadas partidas de gastos reservados informarán semestralmente a la Comisión sobre la aplicación y uso de los correspondientes fondos presupuestarios. / 3. Las sesiones de la Comisión serán en todo caso secretas y sus miembros vendrán obligados a no divulgar las informaciones obtenidas, siéndoles de aplicación lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento del Congreso de los Diputados. / 4. Con carácter anual y atendiendo en todo caso a lo dispuesto en los artículos 1 y 3 de la presente Ley, la Comisión podrá elaborar un informe para su remisión a los Presidentes del Gobierno y del Tribunal de Cuentas”.

²¹⁶ Disp. trans. única L 11/1995: “En la actual legislatura, la Comisión parlamentaria prevista en el artículo 7 se constituirá, a los efectos de esta Ley, a partir de la publicación de la presente Ley”.

parlamentaria, en particular (art. 72.1 Constitución), de manera que la aprobación de las normas relativas a organización y funcionamiento de la Cámara queda reservada a ésta; y es que una cosa es que la Ley 11/2002 prevea un específico control del Congreso de los Diputados sobre el CNI y la actuación del Gobierno al respecto (como también sucede con la anterior Ley 11/1995), y otra que la Ley 11/2002 entre en el ámbito constitucionalmente reservado al reglamento del Congreso, al venir a determinar una concreta Comisión en él²¹⁷. Pero es más, pues de hecho, finalmente, la referida Comisión no está prevista en el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 46.1, conforme última reforma de el 19 de junio de 2018); ni siquiera está regulada expresamente en el mismo la labor de control del Congreso en materia de secretos oficiales. Lo que sí existe es una Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados de 11 de mayo de 2004²¹⁸ en la que, sin hacerse mención a dicha Comisión, se refiere a los Diputados que pueden ser informados sobre materias declaradas con carácter secreto (tercero):

“Si la materia en cuestión hubiera sido clasificada en la categoría de secreto, el Gobierno facilitará la información recabada a un Diputado por cada Grupo

²¹⁷ En tal sentido, téngase en cuenta la STC 49/2008, de 9 de abril, sobre la reforma de la LOTC por la LO 6/2007, de 24 de mayo, y en virtud de la cual (entre otras muchas cuestiones) las Comunidades Autónomas pueden hacer propuestas al Senado en relación al nombramiento por éste de cuatro magistrados del Tribunal Constitucional (vigente art. 16.1 LOTC), y su posible incidencia en la reserva de reglamento del Senado (FJ núm. 15). Al respecto de la misma, y sobre tal cuestión (especialmente), *cf.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “La participación de las Comunidades Autónomas en la elección por el Senado de los magistrados constitucionales”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009, pp. 391, 393, 401, 413 y 414; y ya, sobre la intromisión en la reserva reglamentaria de tal previsión legal, *cf.* María del Valle LÓPEZ ALFRANCA, “¿Pero quién vigilará a los vigilantes?... *cit.*”, pp. 127-128.

²¹⁸ Sustituyendo a una anterior de 2 de junio de 1992, la cual, a su vez, sustituyó otra de 18 de diciembre de 1986 (asimismo muy restrictiva en relación con el acceso a los secretos oficiales por las minorías), dando lugar a que esta última fuera recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional (Nicolás PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, “Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho a la información en el Parlamento?”, en AA.VV. *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 287 y ss.), sin perjuicio de que el recurso fuera desestimado ante la equiparación de este tipo de resoluciones a las normas reglamentarias parlamentarias, y por tanto a normas con rango de ley (Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1988, 20 de junio).

Parlamentario. Los Diputados serán elegidos al efecto por el Pleno de la Cámara por mayoría de tres quintos”.

Adviértase cómo esta Resolución del Presidente del Congreso tiene un alcance más general que el control Parlamentario previsto por la Ley 11/2002 en relación al CNI, al extenderse a cualquier actividad de control sobre la actuación del Gobierno que pudiera incidir sobre materias declaradas por éste como secretas (lo que alcanzaría a la actividad de otros servicios u organismos que desarrollen actividad de inteligencia), a la vez que reduciendo incluso aún más el alcance del conocimiento de dichas materias²¹⁹. Así, aunque tal sistema garantiza el acceso a la información secreta y el control parlamentario²²⁰, y es parangonable en Derecho comparado²²¹, lo cierto es que, y sin embargo, ciertas minorías pueden quedar al margen de la referida mayoría cualificada, cuando el control

²¹⁹ Así, de interés, los siguientes apartados de la Resolución: Segundo. “Las Comisiones y uno o más Grupos Parlamentarios que comprendan, al menos, la cuarta parte de los miembros del Congreso, podrán recabar, por conducto de la Presidencia de la Cámara, que se informe a la misma sobre materias que hubieran sido declaradas clasificadas conforme a la Ley sobre Secretos Oficiales”. Quinto. “Motivadamente, y con carácter excepcional, el Gobierno podrá solicitar de la Mesa de la Cámara que la información sobre una determinada materia declarada secreta sea facilitada exclusivamente al Presidente del Congreso, o al de la Comisión, cuando la petición hubiese sido formulada por esta última. Corresponde, en todo caso, a la Mesa del Congreso la resolución definitiva sobre la solicitud del Gobierno”. Sexto. “Asimismo, el Gobierno podrá solicitar que la información sobre una determinada materia clasificada sea facilitada en sesión secreta, a la Comisión que la demandó o a cualquier Comisión competente en la materia, en el caso de que la iniciativa hubiese partido de los Grupos Parlamentarios. En estos supuestos, sólo podrán asistir a la sesión informativa los miembros de la Comisión”. Séptimo. “Cuando la información recabada se refiera al contenido de un documento la autoridad que haya de facilitarla exhibirá a los Diputados previstos en cada caso por esta Resolución el original o fotocopia de la documentación, si los destinatarios de la información entendieren que ésta resulta incompleta sin el conocimiento directo de los documentos”. Y octavo. “Los Diputados a los que se refiere el número anterior podrán examinar por sí mismos la documentación, en presencia de la autoridad que la facilite, y podrán tomar notas, pero no obtener copias ni reproducciones. El examen de la documentación se efectuará en el Congreso de los Diputados o, cuando a juicio del Presidente facilite el acceso a la información, en el lugar en que aquélla se halle archivada o depositada”.

²²⁰ De tal opinión, *vid.* Juan CANO BUESO, “Información parlamentaria y secretos oficiales”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 42, 1997, pp. 7 y ss.

²²¹ Así, expresamente, *cfr.* Aidan WILLS, *et alii*, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union (Study)*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, 2011, pp. 98-99.

debiera quedar también en manos de éstas²²². De esta manera es que estemos ante un régimen bastante cicatero al respecto del control parlamentario sobre materias declaradas secretas, cuando, y conforme se viene indicando, el carácter excepcional del secreto debiera interpretarse de manera restrictiva; y más, ante el riesgo de que la gestión del secreto por las mayorías pueda ser instrumentalizada abusivamente frente a las minorías políticas²²³. Además, si la consideración secreta de una información (como la relativa a inteligencia) es primariamente política (y de ahí su conflictivo control jurídico, según se venga luego a ver), no entendemos su restrictivo régimen de control político por las minorías, salvo que se buscara implícitamente su exclusión²²⁴.

Ahora bien, no todo control que quepa plantearse por las Cortes Generales en relación al CNI tendrá que materializarse en la referida Comisión del Congreso de los Diputados, pues caben específicas intervenciones del Director del CNI sobre cuestiones que no tengan carácter expresamente secretas, y por tanto que sean resueltas en las diversas Comisiones parlamentarias existentes (según materia). No en vano, no toda materia relativa a inteligencia tiene que estar sujeta a secreto

²²² Al respecto de las minorías y el control al Gobierno, *vid.* p.e. Rosario SERRA CRISTÓBAL, “Pequeñas minorías y control parlamentario”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 21, 2009, pp. 99 y ss. Y sobre la garantía del derecho a la información de los parlamentarios en la actualidad: Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, “La garantía jurisdiccional del derecho de los parlamentarios a la documentación administrativa”, en AA.VV. *Instituciones de Derecho Parlamentario, VIII. La última jurisprudencia relativa al Parlamento*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2016, pp. 156 y ss.; y Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, “Límites del derecho de información de los diputados”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018, pp. 37 y ss.

²²³ No en vano, una de las debilidades de nuestro sistema parlamentario es haberse quedado en un nivel formal del control, en vez de haber potenciado su efectiva realización mediante la acción e intervención de las minorías; desde esta perspectiva, *vid.* Rafael BUSTOS GISBERT, *Calidad democrática (Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo)*, Marcial Pons, Madrid / Barcelona, 2017, pp. 101 y 106 y ss.

²²⁴ Así, con carácter crítico sobre el alcance del control parlamentario sobre la actividad secreta del CNI, *vid.* Susana SANCHEZ FERRO, “VII. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain”, en Aidan WILLS, *et alii*, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union (Study)...* *cit.*, pp. 266 y ss.

(y aquí extendiendo nuestras consideraciones más allá del CNI), con lo que los instrumentos ordinarios y extraordinarios de control de la Cortes Generales (Congreso y Senado) bien pueden actuar al respecto. En tal sentido, precisamente, piénsese en la Comisión de Investigación llevada a cabo en el Congreso en relación con el Ministerio Interior en 2017²²⁵; pero también, y de manera más abstracta, al respecto del control parlamentario sobre la política de inteligencia desarrollada por el Gobierno, y con ocasión, siempre, de aspectos no sujetos a secreto (quedando así fuera las Directivas de Inteligencia)²²⁶. En este último sentido, además, téngase en cuenta la previsión por Ley 36/2015 de Seguridad Nacional (art. 13.2) de una Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional (conforme lo dispuesto en los reglamentos del Congreso y del Senado), a fin de que ambas Cámaras tengan “participación adecuada en los ámbitos de la Seguridad Nacional y dispongan de la más amplia información sobre las iniciativas en el marco de la política de Seguridad Nacional”²²⁷; y al hilo de ella el control sobre los servicios de inteligencia de defensa, seguridad público y exteriores (a la vista del art. 9.1 Ley 36/2015), en aquellas cuestiones que no tengan consideración de secreto²²⁸.

Con la anterior limitación se nos abre una última cuestión al respecto del alcance del control parlamentario con relación a la labor de inteligencia,

²²⁵ Así, el Dictamen aprobado el 20 de julio de 2017 por la “Comisión Investigación utilización partidista Ministerio del Interior”, y ya el 21 de septiembre de 2017 por el pleno del Congreso de los Diputados. *cfr.* Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, XII legislatura, núm. 76, 2017, pp. 18 y ss.

²²⁶ Sin perjuicio, claro, del control de éstas a través de la referida Comisión que controla los fondos reservados (expresamente, art. 11.4 Ley 11/2002).

²²⁷ Sigue diciendo el art. 13.2 Ley 36/2015: “En el seno de esta Comisión Mixta comparecerá anualmente el Gobierno, a través del representante que designe, para informar sobre la evolución de la Seguridad Nacional en dicho período de referencia. Asimismo, en esta Comisión Mixta será presentada la Estrategia de Seguridad Nacional y sus revisiones”.

²²⁸ Y no en cambio al respecto del CNI, en principio, al quedarse éste fuera de la Seguridad Nacional conforme art. 9.2 Ley 36/2015 (ya, Cap. III.A); pero decimos únicamente “en principio”, dada la íntima y permanente relación entre el CNI y la Seguridad Nacional (conforme al recién referido art. 9.2).

y no ya de la española, sino de la extranjera que se lleve a cabo dentro de España y en colaboración con la nuestra. En tal sentido, la señalada Comisión de control sobre el CNI no podrá tener acceso a aquellas materias “que procedan de servicios extranjeros u organizaciones internacionales en los términos establecidos en los correspondientes acuerdos y convenios de intercambio de la información clasificada” (art. 11.2 Ley 11/2002). Sin embargo son varias las cuestiones que se abren al respecto, pues: de un lado, materialmente es contrario a la plena capacidad de control político que poseen las Cortes Generales²²⁹; y de otro, y formalmente, no son sino meros seudolímites, por cuanto que la Ley, como, e incluso, los Tratados internacionales que haya suscrito España al respecto, requieren de la intervención de las propias Cortes Generales (directa, o indirectamente), de modo que son éstas las que, en última instancia, habrían decidido *no conocer*, y así no participar de una hipotética responsabilidad política en dichas cuestiones²³⁰. Además, y no se olvide, no es extraño en nuestra historia, ni en Derecho comparado, la decisión política del Gobierno expulsando agentes secretos de otros Estados aliados precisamente por la realización de labores de inteligencia en nuestro territorio²³¹, abriéndose un presupuesto evidente para tal control político (sin perjuicio de cuál haya sido la razón de dicha expulsión)²³².

²²⁹ De manera crítica, en tal sentido, *vid.* María del Valle LÓPEZ ALFRANCA, “¿Pero quién vigilará a los vigilantes?... *cit.*, pp. 127-128.

²³⁰ Otra cosa es si con ello se ha producido una extralimitación en relación con las minorías parlamentarias (y con afectación al ejercicio de derechos fundamentales de diputados y senadores), pero esto, entonces, más allá del control político respecto la acción de terceros Estados.

²³¹ *Cfr.*, p.e., <https://www.abc.es/tecnologia/redes/20131030/abci-gobierno-espana-expulso-espias-201310301010.html> (11/08/2018).

²³² Pues, a la postre, debería sernos indiferente que tal expulsión resulte por actos directamente contrario a intereses nacionales, como puede ser el espionaje a políticos españoles, o la vulneración de derechos y libertades.

Por último, y en relación al control parlamentario de las Comunidades Autónomas al respecto de la actividad de inteligencia desarrollada por cuerpos propios de policía (y al hilo de lo señalado más arriba, Cap. X.A), para el caso de la Ertzaintza la referida Ley 5/1997, reguladora de Utilización y Control de los Créditos Destinados a Gastos Reservados del País Vasco, establece que el control parlamentario de la aplicación y el uso de tales fondos se lleve a cabo “por la Comisión competente en materia de Interior a través de su Presidente y cinco parlamentarios, comisionados a tal fin, elegidos en su seno por los tres quintos de los miembros de dicha Comisión” (art. 7.1 Ley 5/1997); y a dichos efectos, que los comisionados se encuentren “vinculados por el deber de reserva respecto a la información que reciban” (art. 7.3 Ley 5/1997)²³³. Y en cuanto a los Mossos D'Esquadra, que la Ley 28/2001, de regulación de los créditos destinados a gastos reservados de la Administración de la Generalidad de Cataluña, prevea asimismo que el control de la aplicación y la utilización de tales fondos corresponda “al Parlamento, a través de la comisión específica que se constituya con esta finalidad” (siguiendo, de esta forma, el modelo estatal), la cual ha de “estar formada por el presidente o presidenta del Parlamento y por un diputado o diputada en representación de cada grupo parlamentario” (art. 5.1), quienes “deben guardar secreto respecto a la información de que tengan conocimiento con relación a los gastos reservados” (art. 5.3)²³⁴.

²³³ A ello, a su vez, se ha de sumar la previsión abstracta de que el Pleno o una comisión del Parlamento Vasco pueda acordar que sus sesiones sean secretas, conforme art. 76.1.5º Reglamento del Parlamento Vasco, de 23 de diciembre de 2008: “Cuando lo acuerden el Pleno o la propia comisión por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de la mesa respectiva, del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros del Pleno o de la comisión”.

²³⁴ Y a tales efectos, al tiempo, la previsión expresa por el Texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 1 de octubre de 2015: de una Comisión de Materias Secretas y Reservadas en el Parlamento “para que controle los créditos destinados a gastos reservados de la Administración de la Generalidad y de cualquier otra materia del Gobierno y de la Administración de la Generalidad declarada secreta o reservada, de conformidad con la legislación vigente” (art. 70.1), y por tanto con un alcance superior a los referidos “gastos reservados” (a diferencia del supuesto vasco); que dicha Comisión esté

X.C.- Inteligencia, transparencia, libertad de informar y creación científica

Conforme a lo señalado al comienzo de este Capítulo, el artículo 105.b de la Constitución previene que mediante ley se regule el “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado”; y a su sombra, la legitimidad sustantiva al tiempo del artículo 13 de la Ley 9/1968, conforme al cual: “Las actividades reservadas por declaración de Ley y las «materias clasificadas» no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizado su contenido fuera de los límites establecidos por la Ley”²³⁵. Al respecto ahora de ambos artículos, la referida Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno²³⁶ regula y garantiza “el derecho de acceso a la información relativa” a la actividad pública (arts. 1 y 12), si bien: en tanto que mero derecho de configuración legal (que no fundamental)²³⁷; previendo la limitación a tal derecho en caso de que la información solicitada perjudique la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores y la seguridad pública (art. 14.1.a, b, c y

presidida “por el Presidente del Parlamento e integrada por un miembro de cada grupo parlamentario” y que sus sesiones sean secretas (art. 70.1); y además, en cuanto a “las comparencias de autoridades, funcionarios u otras personas, relativas a materias declaradas secretas o reservadas”, que éstas se hayan de celebrar ante la referida Comisión (art. 70.2).

²³⁵ Sigue diciendo el art. 13: “El incumplimiento de esta limitación será sancionado, si procediere, conforme a las Leyes penales, y por vía disciplinaria, en su caso, considerándose en este último supuesto la infracción como falta muy grave”.

²³⁶ Sobre la misma, entre otros, Lorenzo COTINO HUESO, “La nueva Ley de transparencia y acceso a la información”, *Anuario Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá)*, núm. 7, 2014, pp. 241 y ss.

²³⁷ Con todo, a favor de una reconfiguración del derecho de acceso a la información como derecho fundamental desde el Derecho europeo, nuevamente Lorenzo COTINO HUESO, pero ahora “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, en particular pp. 315-316.

d)²³⁸; y a tales efectos, la posibilidad incluso de acceso parcial a informaciones relativas a dichos límites cuando “no afecte a la totalidad de la información” (art. 16)²³⁹. Con todo, tanto la denegación de acceso, como su resolución como parcial, deberá motivarse (art. 20.2)²⁴⁰; y cuando “la mera indicación de la existencia o no de la información [suponga] la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud” (art. 20.3). Naturalmente, dichas resoluciones “son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa” ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, conforme al artículo 24 de la Ley 19/2013 (art. 20.5).

Mas el recurso contencioso no queda sólo a disposición del solicitante de la información, sino de la propia Administración. De este modo ha sucedido, por ejemplo, cuando a instancia de un periódico (*El Confidencial*) se ha solicitado información a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria sobre el estado de los puentes²⁴¹ y ésta se opuso en razón a como ello podría “afectar a la seguridad global del transporte ferroviario como servicio estratégico” (recuérdese, arts. 4.3. y 17.2 Real Decreto 704/2011 por el que se aprueba el Catálogo Nacional de

²³⁸ Con carácter general, sobre el acceso a la información al respecto de materias secretas relativas a la seguridad nacional, *vid.* Ignacio Luis PÉREZ GARCÍA, “La Seguridad Nacional”, en AA.VV. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017, pp. 37 y ss.

²³⁹ Sigue diciendo el art. 16: “[...] se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida”.

²⁴⁰ “Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero [...]”. Especialmente de interés, Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala Contencioso-administrativo) de 7 de noviembre de 2016, conforme a la cual “si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditar[se]”.

²⁴¹ Por cierto, recuérdese el colapso del viaducto Morandi en Génova el 14 de agosto de 2018.

Infraestructuras Estratégicas y el Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras); luego, y tras reclamación del medio, el Consejo de Transparencia vino a rechazar tal denegación de información [Resolución de 30 de mayo de 2018 (S/REF: 001-019484; N/REF: R/0105/2018, 100-000471)]²⁴²; para, finalmente, que el Ministerio de Fomento se negara nuevamente a aportar tal información y acabara interponiendo recurso contencioso-administrativo²⁴³. Sin duda, un caso éste especialmente relevante para estas páginas, dado que manifestación de cómo el secreto ha venido a crecer a la sombra de la sociedad del riesgo, limitando no ya el acceso de los ciudadanos a la información pública, sino la capacidad misma de los medios de comunicación de participar en la conformación de una opinión pública y plural (según se viene a incidir más adelante); y ello, además, ante cierta cultura del hermetismo en la política española²⁴⁴, por más que la Ley 19/2013 haya desarrollado las bases de un limitado derecho de acceso a la información pública, en el que se ha de ponderar adecuadamente dicho acceso y el secreto de aquellas cuestiones que afecten de manera efectiva e intensa a la seguridad nacional²⁴⁵. En tal sentido, particular interés muestra los conocidos como *Principios de Tshwane*, con los que, al abrigo de Naciones Unidas (12 de junio de 2013), se busca acompasar cierto equilibrio entre las necesidades de seguridad de los

²⁴² “Aunque los puentes de ferrocarril sean una infraestructura crítica y existiera el daño a la seguridad pública, que no se aprecia en modo alguno, prevalecería el interés público superior de conocer la información, pues afecta al estado de infraestructuras de uso público y a la seguridad de los usuarios de la red nacional de transporte de ferrocarril, siendo la seguridad física y vital de los ciudadanos un derecho más digno de protección que el hipotético –por no justificado– daño invocado” (FJ núm. 7).

²⁴³ Cfr. https://www.elconfidencial.com/espana/2018-08-15/estado-puentes-espanoles-viaducto-morandi-genova_1604656/ (16/08/2018).

²⁴⁴ Vid. Fernando REY MARTÍNEZ, “Derecho de acceso a la información y secretos oficiales en el ordenamiento español”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, 2013, pp. 192 y ss.

²⁴⁵ Desde tal perspectiva de ponderación de intereses, y al respecto de casos concretos (y no sólo por materias), cfr. José Julio FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Los límites al acceso a la información en España: a propósito del terrorismo”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 5, 2017, pp. 127 y ss.

Estados y el derecho a saber de sus ciudadanos²⁴⁶. Y así, destacando y diferenciándose principios en relación con: la información que puede ser clasificada por razones de seguridad nacional y la información que, en cambio, debería ser divulgada; las normas relativas a la clasificación y a la desclasificación de información; las normas sobre gestión de solicitudes de información; diversos aspectos judiciales relativos a la seguridad nacional y al derecho a la información; los posibles organismos a supervisar el sector de seguridad; las divulgaciones de interés público a realizar por parte de organismos públicos; los límites a las medidas destinadas a sancionar o restringir la divulgación de información al público; e interpretación de tales principios al respecto de otras normas que reconozcan un estándar de garantía más amplio sobre la divulgación de información pública²⁴⁷.

Por último, y como garantía precisamente del secreto, la Ley 19/2013 considera infracción muy grave “[l]a negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido” (art. 29.1.e).

Asimismo cabe plantear la posibilidad de articular cierto acceso a la información a través del Defensor del Pueblo²⁴⁸. No en vano, la Ley

²⁴⁶ Mariana MÁZ, “Acceso a la información y seguridad nacional: una mirada internacional desde los principios de Tshwane”, *Transparencia & Sociedad*, núm. 3, 2015, pp. 55 y ss.

²⁴⁷ Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (“Principios de Tshwane”), en <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-espanol-10302014%20%281%29.pdf> (02/10/2018).

²⁴⁸ En tal sentido, y desde la Unión Europea, se advierte la práctica de peticiones al Defensor del Pueblo Europeo (art. 43 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) al respecto de información solicitada a las instituciones europeas (art. 42 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) una vez que éstas han denegado aquella; y cómo el Defensor, en no pocos casos ha instado a dichas instituciones a que hagan pública tal información [p.e., *cfr.* Defensor del Pueblo Europeo, *Informe anual 2014*, pp. 7-8, en <https://www.ombudsman.europa.eu/es/our-strategy/annual-reports> (01/10/2018)], o bien, e incluso, y ante el carácter reservado de la información requerida, ha procedido directamente a consultar la información de manera privada para luego elaborar un informe que se remite al solicitante de información [así, y en un caso relativo a España, en el que un ciudadano español solicitó acceder al contenido de una carta remitida por el Banco Central Europeo al Gobierno de España en relación a

Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo permite que éste, en el ejercicio de sus funciones (arts. 54 Constitución, y 1 y 9 y ss. Ley Orgánica 3/1981), pueda “solicitar a los poderes públicos todos los documentos que considere necesarios”, e incluidos expresamente los “clasificados con el carácter de secretos de acuerdo con la ley” (art. 22.1)²⁴⁹. Además, y al respecto de la transparencia, la Ley 19/2013 establece: como las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno resolviendo las reclamaciones que sobre acceso a la información se le planteen, deberán ser comunicadas al Defensor del Pueblo (art. 24.5); y de otro, que un representante del Defensor del Pueblo haya de formar parte, precisamente, de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno (art. 36.2.e).

medidas a adoptar con ocasión de la crisis de financiación pública de España en 2011, y que precisamente originó la reforma del artículo 135 Constitución de ese mismo año; y cómo la negativa de aquél a permitir tal acceso, dio lugar a una petición ante el Defensor del Pueblo Europeo, al punto de que éste accediera a la referida carta, para luego responder al ciudadano español. Cfr. Decisión del Defensor del Pueblo Europeo por la que se archiva la investigación sobre la reclamación 2016/2011/AN contra el Banco Central Europeo, en <https://www.ombudsman.europa.eu/es/decision/es/11770> (01/10/2018); también, sobre esto, *vid.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 137, 2013, p. 698]. Además, en relación con el derecho de acceso a información en la Unión Europea, *vid.* Elsa Marina ÁLVAREZ GONZÁLEZ, “Artículo 42. Derecho de acceso a los documentos”, en AA.VV. *La Europa de los derechos... cit.*, pp. 1143 y ss.; y con todo, sobre los límites de tal derecho, José María PORRAS RAMÍREZ, “Los límites a la transparencia. El menguado alcance del derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder de las instituciones europeas”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014, pp. 283 y ss. Y de otra parte, acerca del derecho de acceso al Defensor del Pueblo Europeo en cuanto que derecho fundamental específico en la Unión Europea (a la par que instrumento al respecto de otros derechos), *vid.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Artículo 43. El Defensor del Pueblo Europeo”, asimismo en AA.VV. *La Europa de los derechos... cit.*, pp. 1171 y ss. XXXX

²⁴⁹ Sigue diciendo el art. 22.1: “En este último supuesto la no remisión de dichos documentos deberá se acordada por el Consejo de Ministros y se acompañará una certificación acreditativa del acuerdo denegatorio”. Y a los anteriores efectos, que las investigaciones que realice el Defensor del Pueblo y su personal dependiente se verifiquen “dentro de la más absoluta reserva, tanto con respecto a los particulares como a las dependencias y demás Organismos públicos, sin perjuicio de las consideraciones que el Defensor del Pueblo considere oportuno incluir en sus informes a las Cortes Generales”; eso sí, se “dispondrán medidas especiales de protección en relación con los documentos clasificados como secretos” (art. 22.2). Y si el Defensor del Pueblo entiende “que un documento declarado secreto y no remitido por la Administración pudiera afectar de forma decisiva a la buena marcha de su investigación, lo pondrá en conocimiento de la Comisión Mixta Congreso-Senado” encargada de relacionarse con él y los respectivos Plenos de las Cámaras (art. 22.3).

Con todo, es que la sujeción pública de los principios de publicidad y transparencia permitan el efectivo control democrático por la ciudadanía, a la par que refuerzan la legitimidad de la actuación de los poderes públicos²⁵⁰, en especial al respecto de la gestión de riesgos²⁵¹; y ello, además, en atención a una opinión pública fuerte y libre, y en relación con la libertad de expresión e información (según se viene luego a mostrar). De este modo, aun cuando resulte legítimo que la seguridad pública venga a limitar el acceso a la información, su divulgación es la regla básica en una sociedad democrática, de forma que la legitimidad última de una denegación de información exija que realmente tal información afecte gravemente a la seguridad o a la defensa, poniéndola en peligro. En tal sentido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al hilo de la consideración del acceso a la información como manifestación de la libertad de expresión (art. 10.1 Convenio Europeo de Derechos Humanos)²⁵², ha afirmado [Sentencia de 25 de junio de 2013, en el asunto *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia* (48135/06)]²⁵³ que una negativa a proporcionar información puede perjudicar la conformación de

²⁵⁰ Así, acerca la transparencia como nuevo soporte sobre el que pivota la legitimidad de la Administración, *cfr.* Carles RAMIÓ, “La legitimidad social de la Administración reside en la transparencia, en la rendición de cuentas y en la evaluación”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 5, 2017, pp. 22-23.

²⁵¹ De interés, sobre la gestión democrática (deliberativa) del riesgo (y para lo que la publicidad y la transparencia resulta esencial), Manuel ARIAS MALDONADO, “Democracia y sociedad del riesgo. Deliberación, complejidad, incertidumbre”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 122, 2003, pp. 233 y ss.

²⁵² Y ello, a la luz de una anterior jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre un supuesto de acceso a información; así, *vid.* Yolanda FERNÁNDEZ VIVAS, “La influencia de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos «Claude Reyes contra Chile» en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 9, 2015-2016, pp. 321 y ss. Con todo, sobre el desarrollo previo en Estados Unidos del acceso a la información por los medios de comunicación al amparo de la primera enmienda, Susana SÁNCHEZ FERRO, “La primera enmienda de la Constitución de los EEUU y el acceso a las fuentes de información gubernamental”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 27, 2006, pp. 11 y ss.

²⁵³ Precisamente sobre la petición de información de una O.N.G. (*Youth Initiative for Human Rights*) a la inteligencia servia sobre el número de personas que habían vigilado electrónicamente en 2005. El servicio se negó a dar tal información por ser confidencial (conforme la Ley servia de Libertad de Acceso a la Información de 2004).

la opinión pública al incidir en la labor de los medios de comunicación (y de ciertas organizaciones ciudadanas) en su función de guardianes del interés público²⁵⁴. No en vano, y siguiendo a Bobbio, la democracia presupone poder hacer *visible lo invisible*²⁵⁵.

En tal sentido, es entonces que quepa plantearse el acceso a información relativa a inteligencia con ocasión de su publicación por los medios de comunicación y al hilo de la libertad pública de informar de manera veraz (art. 20.1.d Constitución)²⁵⁶. Al respecto, la comentada Ley 9/1968 expresamente establece que cuando se prevea “que una «materia clasificada» [...] pueda llegar a conocimiento de los medios de información, se notificará a éstos la calificación de secreto o reservado” (art. 9.2), de modo que hayan de “mantener el secreto” (conforme art. 9.1). Sobre esto son dos, principalmente, las cuestiones que se suscitan: la primera, claro, es la efectiva limitación de la libertad de información ante y por la seguridad, en especial ante los límites expresamente constitucionalizados (art. 20.4 Constitución); y de otro, y en su caso, está la

²⁵⁴ Al respecto de esta Sentencia (además de Yolanda FERNÁNDEZ VIVAS, *op. cit.*, pp. 329-331), *vid.*, p.e., Göran ROLLNERT LIERN, “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 364-366.

²⁵⁵ Norberto BOBBIO, “La democracia y el poder invisible”, en *El futuro de la democracia*, José F. Fernández Santillán (trad.), 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996, en especial p. 115.

²⁵⁶ “Se reconocen y protegen los derechos: [...] A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión [...]”. Entre otros, y con carácter general: Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, “Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, 1988, pp. 139 y ss.; Xaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, “Consideraciones sobre la libertad de información en el Estado Social de Derecho”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 26, 1990, pp. 115 y ss.; Gema ROSADO IGLESIAS, “Las libertades de expresión y de información y los periodistas”, en AA.VV. *Libertad de manifestación de pensamiento y jurisprudencia constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 113 y ss.; Enrique CEBRIÁN ZAZURCA, “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en los conflictos entre el derecho al honor y la libertad de información”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 26, 2005, pp. 435 y ss. XXXX; Ana AZURMENDI, “De la verdad informativa a la «información veraz» de la Constitución española de 1978: una reflexión sobre la verdad exigible desde el derecho de la información”, *Comunicación y Sociedad*, vol. 18, núm. 2, 2005, pp. 9 y ss.; y José Luis GARCÍA GUERRERO, “Una visión de la libertad de comunicación desde la perspectiva de las diferencias entre la libertad de expresión, en sentido estricto, y la libertad de información”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007, pp. 359 y ss.

prohibición de censura previa y la posibilidad, con todo, del secuestro (art. 20.2 y 5 Constitución).

En cuanto a lo primero, y más allá de los límites a la libertad de información veraz constitucionalizados (nuevamente art. 20.4 Constitución)²⁵⁷, lo cierto es que los límites de los derechos fundamentales en abstracto superan lo especificado constitucionalmente²⁵⁸; y al respecto, y al hilo del artículo 10.2 de la Constitución, la previsión de la seguridad en el Convenio Europeo de Derechos Humanos precisamente como límite de la libertad de información (art. 10.2)²⁵⁹. En tal sentido es que “el buen funcionamiento de una sociedad democrática basada en la preeminencia del derecho puede exigir a las instituciones”, como es el CNI, “que, para ser eficaces, actúen en secreto y reciban la protección necesaria” [Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 9 de febrero de 1995, en el asunto *Vereniging Weekblad Bluf! v. Países Bajos* (16616/1990)]²⁶⁰. No

²⁵⁷ “Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia”. Al respecto, p.e.: Lucas OSORIO ITURMENDI, “Los Derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen como límites de la libertad de expresión e información”, en AA.VV *Los derechos fundamentales y libertades públicas: XII Jornadas de Estudio (I)*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1992, pp. 659 y ss.; Aurelia María ROMERO COLOMA, “La libertad de información en España: sus límites constitucionales”, *Actualidad Administrativa*, núm. 23, 1999, pp. 681 y ss.; y Lucrecio REBOLLO DELGADO, *Límites a la libertad de comunicación pública*, Dykinson, Madrid, 2008.

²⁵⁸ Así, ya, Antonio MAGDALENO ALEGRÍA, *Los límites de las libertades de expresión e información en el Estado social y democrático de Derecho*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.

²⁵⁹ “El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la Ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”. Al respecto, Miguel Ángel PRESNO LINERA, “La libertad de expresión en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, junto a Germán M. TERUEL LOZANO, *La libertad de expresión en América y Europa*, Juruá Editora, Vila Nova de Gaia/Porto (Portugal), 2017, pp. 105 y ss.

²⁶⁰ “35 El Tribunal señala que el buen funcionamiento de una sociedad democrática basada en la preeminencia del derecho puede exigir a las instituciones como el BVD que, para ser eficaces, actúen en secreto y reciban la protección necesaria. Un Estado puede protegerse así de las actuaciones de los individuos y de los grupos que traten de atentar contra los valores esenciales de una sociedad

obstante, y desde la particular posición que los medios de comunicación desarrollan en el sistema democrático²⁶¹, que finalmente se venga aceptando en Derecho comparado la publicación incluso de información especialmente sensible para la seguridad y la defensa, precisamente en razón a la importancia de la información para la formación de una opinión pública libre y plural al servicio de una Democracia sustantiva²⁶²; y así, por ejemplo, la histórica Sentencia del Tribunal Supremo norteamericano de 30 de junio de 1971, en el asunto *New York Times Co. v. United States*²⁶³. También de interés es la garantía de las fuentes de publicaciones de información secreta, tal como se reconoce en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2012, en el asunto *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and Others v. the Netherlands* (39315/06)²⁶⁴.

Y respecto a la prohibición de censura previa y al secuestro judicial, en su caso (art. 20.5 Constitución)²⁶⁵, es que, en principio (y más allá de la

democrática. / 36 Teniendo en cuenta las circunstancias concretas del asunto y los términos de las decisiones de los tribunales competentes, las injerencias tendían sin duda a proteger la seguridad nacional, objetivo legítimo de acuerdo con el artículo 10.2 (RCL 1979, 2421)”. Sobre esta Sentencia, *vid.* Teresa FREIXES SANJUAN, “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las libertades de la comunicación”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 15, 2003, pp. 472-473.

²⁶¹ P.e., María Cruz LLAMAZARES CALZADILLA, *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Universidad Carlos III, Madrid, 1999.

²⁶² Para una contraposición entre Democracia formal y Democracia sustantiva, *vid.* Luigi FERRAJOLI, *Poderes salvajes. La crisis de la Democracia constitucional*, Perfecto Andrés Ibáñez (trad.), Trotta, Madrid, 2011, pp. 35 y ss.

²⁶³ Nuevamente Miguel Ángel PRESNO LINERA, pero ahora “El origen de la libertad de expresión como derecho fundamental: Estados Unidos”, asimismo junto a Germán M. TERUEL LOZANO, *La libertad de expresión en América y Europa... cit.*, pp. 28-29.

²⁶⁴ Sobre ésta, *vid.* Dirk VOORHOOF, “European Court of Human Rights: Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and Others v. The Netherlands”, junto a Ad van LOON y Charlotte VIER en *IRIS Themes, vol. III (Freedom of Expression, the Media and Journalists - Case-law of the European Court of Human Rights)*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2016, pp. 270 y ss.

²⁶⁵ “Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial”; al respecto, Germán M. TERUEL LOZANO, “La libertad de expresión en el sistema constitucional español”, junto a Miguel Ángel PRESNO LINERA ahora, *La libertad de expresión en América y Europa... cit.*, pp. 165 y ss.

dificultad que al tiempo supone Internet y las redes sociales ante los tradicionales medios de comunicación)²⁶⁶, no quepa impedirse la publicación de informaciones, salvo que, y siguiendo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (art. 10.2 Convenio Europeo de Derechos Humanos), en su Sentencia de 18 de diciembre de 2012 (asunto *Ahmet Yildirim v. Turquía*): la restricción sea necesaria en el sistema democrático²⁶⁷; esté expresamente prevista por ley; sea garantizada mediante autorización judicial; y se supere un juicio de razonabilidad y proporcionalidad especialmente intenso, ante la grave tensión constitucional que genera²⁶⁸. Por tanto, y para supuestos sujetos al secreto y

²⁶⁶ Pues obviamente tal previsión constitucional estaba inicialmente pensada para formas físicas de comunicación pública, de forma que pudieran ser literalmente *secuestradas* por los poderes públicos; mucho más complicado de conseguir ahora al respecto de informaciones digitales. De interés, sobre la cesura y el secuestro ante las nuevas tecnologías digitales, *vid.* María Jesús GARCÍA MORALES, “La prohibición de la censura en la era digital”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 237 y ss. Con todo, sobre la posibilidad de interrupción de la prestación de servicios de la sociedad de la información o para que se retiren contenidos a fin de la salvaguarda del orden público, la investigación penal, la seguridad pública y la defensa nacional, y previa autorización judicial siempre, *vid.* art. 8.1 Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico; y cuando la adopción de tales restricciones afecte a prestadores establecidos en otro Estado de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, art. 8.3 y 4 Ley 34/2002.

²⁶⁷ Sin embargo, y en Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Vereiniging Weekblad Bluf! v. Países Bajos* (nuevamente): “38 El Gobierno señala que el embargo, así como su prolongación y posterior retirada de la circulación obedecen a las exigencias del artículo 10.2 (RCL 1979, 2421), ya que trataban de no dejar que el informe cayera en manos de personas no autorizadas. La información en cuestión debería haber permanecido confidencial. Corresponde al Estado decidir sobre la necesidad de imponer y mantener dicho secreto. El Estado es igualmente el más indicado para apreciar la utilización de la información por elementos subversivos en detrimento de la seguridad nacional. Para ello, debe beneficiarse de un gran margen de apreciación”.

²⁶⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Ahmet Yildirim v. Turquía*, si bien al respecto de un sitio en Internet y con carácter previo: “47. El Tribunal recuerda que el artículo 10 no prohíbe, como tal, cualquier restricción previa a la publicación. Prueba de ello son los términos «condiciones», «restricciones», «impedir» y «prevención» que figuran en él... Tales restricciones presentan en sí mismas tal peligro que requieren el examen más escrupuloso por parte del Tribunal. Así es, especialmente, en el caso de la prensa: la información es un bien precioso y si se demora su publicación, incluso por un breve período, se corre el riesgo de privarla de todo valor e interés. Tal riesgo existe igualmente con respecto a las publicaciones, al margen de los diarios, que tratan sobre un asunto de actualidad”. Y de manera más concreta: “64. Por otra parte, el Tribunal considera que como indicó anteriormente (ap. 47 supra), tales restricciones previas no son, a priori, incompatibles con el Convenio. Por lo tanto, deben inscribirse en un marco legal particularmente estricto en cuanto a la delimitación de la prohibición y eficaz con respecto a la revisión judicial contra posibles abusos... En este sentido, no puede concebirse una revisión judicial de tales medidas, por parte del juez, basado en un equilibrio entre los intereses en conflicto y buscando su equilibrio, sin un marco en el que se establecen normas detalladas y específicas con respecto a la aplicación de restricciones preventivas sobre libertad de expresión (RTBF, ya citado, ap. 114)”.

efectivamente afectos a la seguridad y a la defensa, por cuanto que en auténtico riesgo de éstas en caso de publicación (no bastando así su mera clasificación como secreta), es que quepa excepcionalmente la restricción judicial de la libertad de información, si bien la información ha de ser desconocida para el público²⁶⁹.

Asimismo de interés resulta la apertura del derecho de información al Internet y a las redes sociales, y el salto cualitativo que supone la publicación digital y global de información altamente sensible para la seguridad, como de este modo ha sucedido en el caso *Wikileaks*²⁷⁰; la opinión pública desde hace tiempo ha dejado de estar exclusivamente

²⁶⁹ Otra vez Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto *Vereniging Weekblad Bluf! v. Países Bajos*: “40. Debido a la finalidad de las tareas confiadas al servicio de la seguridad interior, de las que nadie discute su utilidad, el Tribunal, al igual que la Comisión, reconoce que dicha institución debe gozar de un alto grado de protección cuando se trata de la divulgación de informaciones relativas a sus actividades. / 41. Nos podemos preguntar, sin embargo, si las que contenía el informe revestían un carácter lo suficientemente delicado como para justificar que se impidiera su difusión. En el momento de ser secuestrado dicho documento tenía fecha de hacía seis años. Por otro lado, su naturaleza era bastante genérica ya que el jefe del servicio de seguridad admitió que en 1987 las informaciones en litigio, tomadas por separado, no eran ya secretos de Estado (apartado 9 supra). Contenía la simple mención de «confidencial», lo cual representa un grado poco importante de secreto. Se trataba de un documento destinado a los agentes del BVD y a otros funcionarios que cumplían misiones para él (apartado 8 supra). / 42 El Tribunal, al igual que la Comisión, no cree que debe pronunciarse sobre si el secuestro llevado a cabo el 29 de abril de 1987, puede considerarse «necesario». / 43 En cuanto a la retirada de la circulación, debe ser examinada a la luz de los acontecimientos. Tras el secuestro de la revista, los editores imprimieron de nuevo una cantidad importante de ejemplares y los vendieron en las calles de Amsterdam en las que había mucha afluencia de gente (apartados 11 y 38 supra). / En el momento de la retirada, las informaciones en cuestión habían sido ya objeto de difusión. El número de 2.500 ejemplares dado por la demandante fue discutido por el Gobierno. El Tribunal no cree que existan razones para dudar que se vendió una cantidad importante de ejemplares y que el informe del BVD fue ampliamente distribuido. / 44 El Tribunal recuerda haber dictaminado que no es necesario impedir la divulgación de ciertas informaciones cuando ya se han hecho públicas por algún otro medio (Sentencia Weber [TEDH 1990, 13] previamente citada, pgs. 22-23, ap. 49) o han perdido su carácter confidencial [Sentencias Observer y Guardian contra Reino Unido de 26 noviembre 1991 (TEDH 1991, 51), serie A núm. 216, pgs. 35-36, aps. 66-70, y Sunday Times (TEDH 1991, 50) (núm. 2) previamente citada, pgs. 30-31, aps. 52-56]. / 45 Existe, en este caso, una diferencia importante en el grado de publicidad. Las informaciones fueron accesibles a un gran número de personas que pudieron a su vez comunicarlas a otras. Por otro lado, los acontecimientos fueron comentados por los medios de comunicación. Por lo tanto, la protección de la información como secreto de Estado no estuvo justificada y la retirada de la circulación del número 267 de Bluf! no era necesaria para alcanzar el objetivo legítimo perseguido. Habría sido perfectamente posible perseguir a los autores del delito. / 46 Por no ser necesario en una sociedad democrática, ha habido violación del artículo 10 (RCL 1979, 2421)”.

²⁷⁰ Cfr. Jessica L. BEYER, “The emergence of a freedom of information movement: anonymous, wikileaks, the pirate party, and iceland”, *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 19, núm. 2, 2014, pp. 141 y ss. También, de interés, vid. Luis Pablo FRANCESCUTTI, “Wikileaks: transparencia total. Límites y posibilidades de una demanda utópica”, *Estudios sobre el mensaje periodístico*, vol. 18, núm.1, 2012, pp. 89 y ss.

custodiada por los tradicionales medios de comunicación, para abrirse (positiva y negativamente) a una ciudadanía cada vez más activa en los medios digitales y en las redes, y con ello en el control mismo de la actuación de los poderes²⁷¹.

Y en relación con la libertad de producción y creación científica (art. 20.1.b Constitución)²⁷², las limitaciones de acceso al secreto más arriba comentadas impiden asimismo una adecuada y efectiva aproximación a diversas cuestiones relativas a la inteligencia y declaradas de manera genérica y abstracta como secretas²⁷³. Y es que más allá de evidentes excesos e incongruencias que genera el vigente régimen jurídico del secreto²⁷⁴, lo cierto es que, y en relación también con la cultura de inteligencia y seguridad (art. 5 Ley 36/2015)²⁷⁵, dichas limitaciones dificultan aproximaciones directas a aspectos básicos referidos a la

²⁷¹ *Vid.*, p.e., Tommaso Edoardo FROSINI, “El derecho constitucional de acceso a internet”, en *Constitución, Democracia y Estado de Derecho*, Ediciones Olejnik, Santiago (Chile), 2018, pp. 63 y ss.

²⁷² Y Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, aun en el ámbito público de investigación (en el que se integra, por cierto, este mismo trabajo). Sobre tal derecho, *vid.* Gonzalo ARRUEGO, “El derecho fundamental a la investigación científica en la Constitución española de 1978”, en AA.VV. *La investigación científica como derecho fundamental*, Comares, Granada, 2012, pp. 35 y ss.; también de interés, Gregorio CÁMARA VILLAR, “Artículo 13. Libertad de las artes y de las ciencias”, en AA.VV. *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012, pp. 295 y ss. Además, y con anterioridad, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; y sobre ésta, Luis Alberto POMED SÁNCHEZ, “Transparencia... *cit.*”, pp. 193 y ss.

²⁷³ De interés, Joaquín Gil HONDUVILLA, “El derecho de acceso a la documentación”, *Historia Actual Online*, núm. 19, 2009, pp. 183 y ss., en <https://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/hao/issue/view/20> (28/08/2018); también, Javier ROLDÁN BARBERO, “Un enfoque geoestratégico de la seguridad de España”, en AA.VV. *La seguridad nacional en España. Un enfoque geoestratégico*, Tirant humanidades, Valencia, 2017, pp. 39-41.

²⁷⁴ Recuérdese cómo en abril de 2018 el Archivo Militar General de Ávila y el Centro Documental de la Memoria Histórica de Salamanca negaban el acceso a documentos de la II República y de la Guerra Civil que, aun clasificados como secretos y reservados en su día, han sido objeto de estudio por investigadores durante años; y ello, ante una reinterpretación del Estado Mayor del Ejército de la Ley 9/1968. En tal sentido *vid.*, p.e., https://elpais.com/politica/2018/04/11/actualidad/1523475242_646436.html (17/08/2018). No obstante, el propio Estado Mayor vendría a rectificar al poco tiempo; *cfr.* https://elpais.com/politica/2018/04/12/actualidad/1523546195_636962.html (17/08/2018).

²⁷⁵ No en vano, y según se ha adelantado (Cap. IV.B), el propio CNI reconoce la cultura de inteligencia como “política de sensibilización pública” desarrollada por el propio Centro y al hilo de la referida cultura de seguridad (al tiempo); en <https://www.cni.es/es/culturainteligencia/introduccion/> (10/07/2018).

inteligencia en su estructura, como en su actividad, sin perjuicio de que, y sin embargo, ciertos datos puedan encontrarse publicados en medios de comunicación o en Internet (incluso en webs oficiales)²⁷⁶; esto último, obviamente, distorsiona la labor investigadora (científica) al respecto de la inteligencia, al tener que partir de fuentes, como poco, indirectas, además de afectar fatalmente la propia cultura de inteligencia que, sin embargo, se fomenta (Cap. IV.B)²⁷⁷. Además, téngase en cuenta la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 26 de mayo de 2009, en el asunto *Kenedi v. Hungría* (31475/05), relativa al acceso de fuentes documentales originales para una investigación histórica sobre el funcionamiento de los servicios secretos húngaros y en la que se reconoce, a tales efectos, una vulneración de la libertad de expresión (nuevamente, art. 10.1 Convenio Europeo de Derechos Humanos)²⁷⁸.

Por último, y a la luz del Derecho comparado y de la transparencia, se advierte mecanismos tendentes no sólo a la apertura del control social respecto a la labor de la inteligencia pública, sino, e incluso, cierta

²⁷⁶ Así, y p.e., la Oficina Nacional de Seguridad dentro de la estructura del CNI, de acuerdo a páginas oficiales como: https://www.cni.es/es/ons/que_es_la_informacion_clasificada/ (10/07/2018); o <https://www.ccn-cert.cni.es/sobre-nosotros/oficina-nacional-de-seguridad.html> (10/07/2018). E incluso, la existencia de una *hipotética* Unidad de Defensa de los Principios Constitucionales dentro de la estructura del CNI; en https://elpais.com/politica/2018/05/12/actualidad/1526131513_517815.html (08/08/2018). O en un paso más, y a pesar de la declaración abstracta como secreta del terrorismo y del crimen organizado, *vid.* notas de prensa como la de 7 de septiembre de 2017 acerca de “El ministro del Interior reúne a Policía Nacional, Guardia Civil, CITCO, CNPIC, Ertzaintza y Mossos d'Esquadra en la Mesa de Coordinación de Medidas contra el Terrorismo”; http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/7727066 (10/07/2018). O a nivel de la prensa, la noticia de la incorporación de los Mossos d'Esquadra en el CITCO, cuando su estructura es considerada secreta y el propio CITCO no da información alguna sobre la misma; p.e., <https://www.elindependiente.com/politica/2017/07/10/zoido-acuerda-la-incorporacion-de-los-mossos-a-la-lucha-antiterrorista/> (10/07/2018).

²⁷⁷ *Cfr.* Juan R. GOBERNA FALQUE, “La «cultura de inteligencia» y la Historia contemporánea de España: problemas actuales y perspectivas de futuro”, *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 11, 2006, pp. 93 y ss.

²⁷⁸ Si bien la vulneración se centra en la falta de ley al respecto de la negativa de los servicios secretos húngaros de ofrecer tal información, y a pesar de que judicialmente se había dado ya la razón a investigador; sobre esta Sentencia, *vid.* nuevamente Yolanda FERNÁNDEZ VIVAS, “La influencia de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos «Claude Reyes contra Chile» en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos... *cit.*”, pp. 328-329.

devolución a la sociedad de la información evaluada que se haya alcanzado por aquélla. En tal sentido, y primeramente (y en relación con el anterior análisis del régimen jurídico del secreto), la previsión normativa de desclasificación automático-temporal permite, aún de manera diferida en el tiempo, el conocimiento y control directo por la sociedad entera de la actividad desarrollada por los servicios de inteligencia; cierto que tal control resulta limitado temporalmente, pero finalmente cabe, permitiendo así a la sociedad y a la ciudadanía reencontrarse con el pasado y la propia historia, lo que, en última instancia, es esencial para una adecuada comprensión de nuestra memoria en relación con la acción de todos nuestros poderes públicos. Y en cuanto a lo segundo, experiencias como la del *Canadian Security Intelligence Service*, al publicar *on line* informes elaborados en ejercicio de actividad de inteligencia²⁷⁹, no sólo son muestra de transparencia (y cultura de inteligencia)²⁸⁰, sino de puesta al servicio de la entera comunidad social la información evaluada que en ellos se contiene, de modo que ésta pueda incluso enriquecerse con tal información. Asimismo, y para el caso de Alemania, está la publicación por el Ministerio Federal del Interior, desde 1968, de un Informe Anual sobre la Protección de la Constitución por la Oficina Federal para la Protección de la Constitución, en el que se recoge información sobre dicho servicio de inteligencia y el tipo de actividades llevadas a cabo por éste²⁸¹.

Con todo, la publicación de los Informes de Seguridad Nacional en España desde 2013 por el Sistema de Seguridad Nacional (sobre éstos, art.

²⁷⁹ En <https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service/corporate/publications.html> (12/10/2018).

²⁸⁰ Vid. Emilio SÁNCHEZ BLANCO, “OSINT (Inteligencia de fuentes abiertas)”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, p. 278.

²⁸¹

En <https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/verfassungsschutzberichte> (28/09/2018).

21.1.g Ley 36/2015)²⁸², si bien no aporta información directa sobre la labor de la inteligencia española, sí que, al menos, contiene elementos que permiten advertir ciertas actuaciones, y así algo de control desde el entero entendimiento de la seguridad (y en especial, al amparo de las respectivas y previas Estrategias de Seguridad Nacional). Asimismo de interés, aunque materialmente más limitados, son los informes que publica el CCN-CERT, y en particular los informes anuales que sobre ciberamenazas y tendencias se detectan en nuestro país desde hace once años²⁸³.

²⁸² En <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/informe-anual-seguridad-nacional> (23/07/2018)

²⁸³ En <https://www.ccn-cert.cni.es/informes/informes-ccn-cert-publicos.html> (12/06/2019).

Capítulo XI.- INTELIGENCIA Y CONTROL JURÍDICO

Insistiendo en la efectiva limitación y control sobre la inteligencia a fin de garantizar su sujeción a los fundamentos del sistema político y jurídico del Estado español en cuanto que Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 Constitución), y al hilo de la expresa sujeción del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) al control judicial (art. 2.2 Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia), afrontamos en esta parte del trabajo la intervención judicial en la actividad de inteligencia¹.

A estos efectos, y previamente, consideramos oportuno advertir cómo tal intervención y control judicial cabría plantearse desde un doble eje: uno, desde la división de poderes, y la difícil posición del Poder Judicial como garante de la sujeción a Derecho al respecto de la actuación del Estado cuando de actos de máxima trascendencia política se trata; y otro, y sin embargo, la estrecha relación que nuestro sistema constitucional establece entre el Poder Judicial y la garantía de los derechos, y en particular de los derechos fundamentales y las libertades públicas. En tal sentido, y al tiempo, ha sido la segunda perspectiva la que ha prevalecido²; y ello, además, a tenor de la apertura de nuestro ordenamiento constitucional a sistemas de protección de derechos humanos a nivel supranacional (Cap. II.A), de forma que los jueces españoles acaban actuando en cuanto que garantes de aquéllos dada la dimensión multinivel

¹ Y ello, sin perjuicio de las múltiples referencias a distintas Sentencia del Tribunal Supremo realizadas en las páginas previas, denotando entonces ya dicho control judicial sobre múltiples cuestiones directa o indirectamente referidas a la actividad de inteligencia.

² Ya Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “La garantía de los derechos fundamentales, y el juez como garante ordinario de los mismos”, en AA.VV. *XXV Aniversario de la Constitución Española: propuestas de reformas*, Diputación de Málaga, Málaga, 2004, pp. 575 y ss.

en su reconocimiento y garantía³. No monopolizando los Jueces y Tribunales la garantía de los derechos (fundamentales o no), su garantía común y usual sí que la ostentan aquéllos en cuanto que responsables de la tutela judicial de los mismos (art. 24.1 Constitución), tanto en ejercicio de la función jurisdiccional (art. 117.3 Constitución), como de otras diversas (art. 117.4 Constitución); y a su luz, entonces, viniéndose a configurar su posición constitucional⁴.

De este modo es que el Poder Judicial, y al hilo de tal garantía de los derechos, se haya afianzado como un auténtico Poder capaz de achantar a los otros políticos⁵, transformando su papel controlador objetivo de la legalidad vigente (art. 106.1 Constitución)⁶. En tal sentido, el desarrollo de los modernos sistemas constitucionales hacia la plena garantía jurídica de los derechos fundamentales ha supuesto un fuerte impulso del Poder Judicial no sólo en el seno de la ordenación política⁷, sino al respecto del propio sistema democrático-pluralista⁸; y esto, además, desde el propio principio de división de poderes, pero ahora en tanto que distinción y

³ Al respecto de tal dimensión judicial multinivel y abierta, *vid.* nuevamente Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, pero ahora “Vivienda y pluralismo ordinamental: sobre el decreto-ley Andaluz 6/2013 en un contexto de crisis y globalización”, en AA.VV. *Desahucios y ejecuciones hipotecarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 610 y ss.

⁴ Desde esta perspectiva, desde hace tiempo, otra vez Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, pero ahora “On the constitutional position of judicial power in Spain: The judge as natural guarantor of rights”, *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, núm. 50, 2002, pp. 415 y ss.

⁵ Entre otros, Miguel Ángel GARCÍA HERRERA, “Poder Judicial y Estado social: legalidad y resistencia constitucional”, en AA.VV. *Corrupción y Estado de Derecho (El papel de la jurisdicción)*, Trotta, Madrid, 1996, pp. 59 y ss.

⁶ Cómo no, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, “Contencioso-administrativo objetivo y contencioso-administrativo subjetivo a finales del Siglo XX”, *Revista de Administración Pública*, núm. 152, 2000, pp. 93 y ss.

⁷ *Vid.* Mauro CAPPELLETTI, “Who watches the watchmen? A comparative study on judicial responsibility”, en AA.VV. *Judicial independence: The contemporary debate*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995, pp. 552 y 553.

⁸ *Cfr.* Juan José Díez SÁNCHEZ, *Razones de Estado y Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 60 y ss.

colaboración⁹. Así, es que la Constitución de 1978 haya depositado en Jueces y Magistrados, independientes en su sometimiento al imperio de la ley, la administración de la justicia que emana del pueblo (art. 117.1 Constitución) a fin de procurar oportuna y efectiva garantía de los derechos y las libertades mediante la reserva exclusiva y excluyente de la potestad jurisdiccional a éstos (art. 117.3 y 4 Constitución), a la par que mediante otras funciones no jurisdiccionales en garantía de derechos (art. 117.4, *in fine*, Constitución); unas garantías, jurisdiccionales o no, que, y a tenor de su naturaleza, procuran una protección específica de singulares derechos fundamentales tanto violentados, como meramente puestos en peligro en circunstancias determinadas y en relación a sujetos individualizados¹⁰.

XI.A.- Inteligencia, secreto y control jurisdiccional

En cuanto al control jurisdiccional sobre la inteligencia, la garantía de la tutela judicial de los derechos e intereses que ella haya quebrado o con los que haya podido entrar en conflicto (nuevamente art. 24.1 Constitución), como la plena y efectiva sujeción de la actividad pública a Derecho (art. 106.1 Constitución), implica así la posibilidad de su control

⁹ De manera que cada Poder conserva una concreta función que lo especifica, sin perjuicio de que pueda participar en el ejercicio de los otros si respeta el núcleo funcional que caracteriza a los demás; *cfr.* Paolo BISCARETTI DI RUFIA, *Derecho Constitucional*, Pablo Lucas Verdú (trad.), 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1987, pp. 209 y 210. En cuanto a la Constitución española de 1978, ésta no reconoce expresamente el principio de división de poderes, aunque puede ser constitucionalmente deducido; y esto, según se ha señalado, conforme a un modelo flexible de división, coordinación y colaboración entre ellos, si bien estableciendo reservas funcionales en beneficio de cada Poder lo suficientemente precisas como para que el núcleo de cada una de ellas no se vea constantemente sometido a posibles interferencias por la acción de los otros Poderes. *Cfr.*, p.e., Sentencias del Tribunal Constitucional: 77/1983, de 3 de octubre (FJ núm. 2); y 166/1986, de 19 de diciembre (FJ núm. 11).

¹⁰ *Vid.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Límites a la atribución de funciones extrajurisdiccionales a jueces y magistrados”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 6, 1994, pp. 85 y ss.

jurisdiccional (art. 117.3 Constitución)¹¹. Recuérdese entonces cómo el Tribunal Supremo (Sala 3ª) en tres Sentencias de 4 de abril de 1997 (recursos 602, 634 y 726/1996) vino a conocer de la legitimidad misma de la clasificación de una materia como secreto al resultar violentados derechos fundamentales tan importantes como la tutela judicial efectiva y el derecho a la vida, para llegar finalmente a estimar el recurso contencioso ante la mínima afección que suponía dicha clasificación para la seguridad del Estado¹²; y ya el 30 de enero de 1998 una nueva Sentencia del Tribunal Supremo (también Sala 3ª), en la que se entra en elementos discrecionales de la clasificación del secreto, y por tanto en si una desclasificación afecta o no a la seguridad y/o a la defensa¹³. De ahí, al tiempo, la susceptibilidad abstracta de control jurisdiccional incluso de actos políticos, como es la declaración de una materia como secreto¹⁴, cuando resulten vulnerados derechos fundamentales (al tiempo, art. 2.a Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa)¹⁵; y ello al

¹¹ E incluso, al hilo de la garantía extraordinaria para el caso de lesión de derechos fundamentales y libertades públicas que supone el recurso de amparo, conforme al art. 53.2 de la Constitución; y ello, precisamente, tal como lo ha puesto en evidencia la ya comentada Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2014, de 24 de febrero.

¹² De interés, Luis María Díez-PICAZO, “La desclasificación del secreto de Estado: comentario a las Sentencias de la Sala 3ª. del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997”, en *Sobre secretos oficiales*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 51 y ss.; y Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, “Actos políticos, inteligencia nacional y Estado de Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002, pp. 107 y ss. También, al tiempo (y extensamente), Susana SÁNCHEZ FERRO, *El secreto de Estado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, Parte III. Con todo, para un posicionamiento crítico a tal extensión del control jurisdiccional al respecto de actos políticos y en especial referidos a la inteligencia, *vid.* Carlos RUIZ MIGUEL, *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2003, Cap. V.VII.3.

¹³ En especial, Ana ABA CATOIRA, “El secreto de Estado y los servicios de inteligencia”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 38-39, 2002, p. 163.

¹⁴ Jesús JORDANO FRAGA, “¿Jaque mate al acto político?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95, 1997, pp. 417 y ss. También, Juan José Díez SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp. 99 y ss., y 209 y ss.

¹⁵ *Vid.* Luciano José PAREJO ALFONSO, “Artículo 2.a)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 100 (Ejemplar dedicado a: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*), 1998, pp. 57 y ss.

respecto de los bienes constitucionales justificadores del secreto y de su clasificación (seguridad y defensa), como de aspectos formales de la declaración (procedimiento, competencia y motivación)¹⁶. Otra cosa es la efectiva capacidad judicial, en tanto que limitada, respecto a materias que permanezcan legítimamente declaradas secretas y objeto de enjuiciamiento jurisdiccional con ocasión del testimonio de terceros e implicados (especialmente funcionario público), a la sombra de la obligación de éstos de mantener reserva, de un lado (y la imposibilidad de obligarlos jurídicamente a testificar a la sombra del art. 417.2 Ley Enjuiciamiento Criminal)¹⁷, y a la luz, con todo, de que declaren voluntariamente, de otro¹⁸; e incluso al respecto de los mismos demandados o procesados, dada la condicionada capacidad del secreto (por sí) para articular su defensa¹⁹.

También de interés es la actuación indirecta de la actividad judicial sobre hechos no directamente atribuibles a la inteligencia pública (en sentido amplio), pero relativas a hechos en los que, y sin embargo, puede verse ésta implicada, de modo que, sin perjuicio del potencial control que sobre ello quepa darse, haya de garantizarse el debido secreto de aquella información que efectivamente afecte a la seguridad y a la defensa (art.

¹⁶ En tal sentido, *cfr.* Salvador A. SOTO LOSTAL, “Comentarios a la legislación española sobre secretos oficiales a la vista de la Sentencia de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia (EE. UU.) de 21 de mayo de 2013”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, 2017, pp. 379 y ss.

¹⁷ De manera que, para el caso de pruebas consideradas judicialmente como pertinentes y relevantes, quepa llegar a considerarse lesionado el derecho a la prueba (art. 24.2 Constitución); *cfr.* Susana SÁNCHEZ FERRO, *El secreto de Estado... cit.*, en especial p. 429.

¹⁸ Si bien con relación al proceso penal, *vid.* José L. GONZÁLEZ CUSSAC, “El secreto de Estado en el proceso penal: entre la denegación de auxilio y el delito de revelación”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 12, 2012, pp. 141 y ss. Y a nivel jurisprudencial, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de julio de 2017, en el asunto *M. v. the Netherlands* (2156/10); otra cosa es que, con todo, en dicha Sentencia se considerara lesionado los derechos de M. (miembro de un servicio secreto) a un juicio justo y a la defensa a través de abogado (art. 6.1 y 3 Convenio Europeo de Derechos Humanos), como consecuencia de las limitaciones que a los mismos supuso el secreto sobre su actividad.

¹⁹ Especialmente interesante, nuevamente Susana SÁNCHEZ FERRO, pero ahora “La última jurisprudencia de la Corte Costituzionale italiana en materia de secretos de Estado”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, en particular pp. 521 y ss.

120.1 Constitución, además de arts. 232.3, 234.2, 476.1.f, 497.f y 542.3 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial), incluyendo la posibilidad de celebrar un juicio a puerta cerrada²⁰. Desde esta perspectiva, asimismo, cabría integrar el control jurisdiccional de actividad privada pero relativa a materia considerada secreta y en colaboración con la inteligencia pública²¹.

Igualmente de interés es el alcance territorial que sobre la acción judicial quepa darse en razón a actividades de la inteligencia española fuera del territorio español, como se derivaría expresamente al respecto del CNI (pues éste puede actuar fuera de España, según art. 4.a, *in fine*, Ley 11/2002). Ello, obviamente, ha de resolverse conforme a la aplicación de las correspondientes normas relativas al alcance territorial de la actividad judicial española (arts. 21 y ss. Ley Orgánica 6/1985), y especialmente a nivel penal (art. 23 Ley Orgánica 6/1985). Y asimismo, pero a la inversa, cabría apreciar la jurisdicción española al respecto de la actuación de inteligencias extranjeras en territorio nacional, sin perjuicio, claro, de la transcendencia del secreto desde un plano internacional (según se ha señalado)²², como en relación a supuestos concretos de inmunidad jurisdiccional (art. 21.2 Ley Orgánica 6/1985, y Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las Organizaciones Internacionales con sede u oficina en España y las

²⁰ Así, expresamente, Sentencia de la Sala Segunda, de lo Penal, del Tribunal Supremo 1094/2010, de 10 de diciembre (FD núm. 1).

²¹ Otra cosa es, claro, la instrumentación que del secreto siempre puedan hacer los servicios de inteligencia ante las actuaciones jurisdiccionales, sin perjuicio, eso sí, de la limitación que tal negativa suponga en las garantías procesales de las partes, y en especial al respecto de la prueba (art. 24.2 Constitución), según se ha señalado.

²² Por cierto, desde una dimensión exacerbada de la transcendencia de dichas relaciones internacionales en materia de seguridad e inteligencia, *vid.* la muy polémica Sentencia de la Corte Constitucional italiana 106/2009, de 8 de abril; al respecto, *cfr.* Susana SÁNCHEZ FERRO, “La última jurisprudencia de la Corte Costituzionale italiana en materia de secreto de Estado... *cit.*, pp. 507 y ss. (en especial, 511 y ss.).

Conferencias y Reuniones internacionales celebradas en España)²³. Ahora bien, esto último no impide la responsabilidad última del Estado español con relación a la efectiva garantía de los derechos fundamentales con ocasión de actuaciones de servicios de inteligencia de Estados aliados en nuestro territorio (y de los que tenga conocimiento y colabore, de cualquier modo, autoridades españolas), tal como ha evidenciado diversas condenas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al respecto de actos de servicios extranjeros en distintos Estados europeos por hechos atribuibles a los servicios secretos de terceros Estados²⁴; y en base a ello, entonces, la posibilidad del control jurídico de tales actos en España (entendemos)²⁵.

De manera más específica ahora al CNI, la Ley 11/2002 concreta no sólo su plena sujeción al entero ordenamiento jurídico (art. 2.1), sino su sometimiento al control judicial (art. 2.2). Otra cosa es, claro, los impedimentos que para tal control suponga el referido carácter secreto de buena parte de la actividad, estructura y organización del CNI (art. 5.1, nuevamente), sin perjuicio de cómo: la Audiencia Nacional (Sala de lo

²³ En general, *vid.* Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, “Sobre la inmunidad de jurisdicción de los estados extranjeros en España, a la luz de la Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 8, núm. 2, 2016, pp. 5 y ss.

²⁴ Así, p.e., las condenas a: Italia, en Sentencia de 23 de febrero de 2016 (asunto *Nasr and Ghali v. Italy*, 44883/09); Polonia, en dos Sentencias de 24 de julio de 2014 (*Al-Nashiri v. Poland*, 28761/11, y *Husayn -Abu Zubaydah- v. Poland*, 7511/13); y a Rumanía y Lituania, Sentencias de 31 de mayo de 2018 (respectivamente, y nuevamente, asuntos *Al Nashiri v. Romania*, 33234/12, y *Abu Zubaydah v Lithuania*, 46454/11). Sobre tales Sentencias, *vid.* Juan Manuel LÓPEZ ULLA, “El desafío convencional de las entregas extraordinarias”, comunicación en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/El-desaf%C3%ADo-convencional-de-las-entregas-extraordinarias.pdf> (05/05/2019); y en cuanto a España, y su colaboración en casos similares, *vid.* Nila TORRES UGENA, “«Vuelos secretos» de la CIA complemento a la ilegalidad de Guantánamo”, en AA.VV. *Terrorismo y legalidad internacional*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 209 y ss.

²⁵ De modo que la referida protección multinivel de los derechos viene hoy a actuar, incluso, frente a la razón de Estado; *cf.* Miguel REVENGA SÁNCHEZ, “Protección *multinivel* de los derechos fundamentales y lucha contra el terrorismo a escala europea (a propósito de las *listas negras* y otras *anomalías* de la Unión)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (II), 2008, en especial p. 238.

Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) primero, y en diversos casos sobre nacionalidad (ante su denegación en razón a informes negativos del CNI, mas de carácter secretos), viniera a enervar la intervención del CNI al respecto (p.e., Sentencias de 20 de octubre de 2009, 4 de enero de 2010 y 23 de marzo de 2010)²⁶; y el Tribunal Constitucional después, y en la Sentencia 31/2014, de 24 de febrero, relativa a un supuesto de discriminación (ante un despido de una empleada embarazada y sin que el CNI aportara informe alguno que viniera a justificarlo dado su carácter secreto), acabe superando el silencio del CNI sobre ello (y concediendo el amparo)²⁷. Pero además, y en este último caso, aportando el Tribunal Constitucional una interesante respuesta a la garantía del secreto y el necesario control de la actuación jurisdiccional del CNI con ocasión de derechos fundamentales, al hacer referencia a que la Administración,

²⁶ Sobre éstas, *vid.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Inteligencia e inmigración: informes del CNI sobre integración social de solicitantes de nacionalidad española por residencia”, en AA.VV. *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, Universidad de Granada / Instituto de Migraciones, Granada, 2011, pp. 1691 y ss.

²⁷ FJ núm. 5: “Una vez sentada la existencia de un panorama indiciario de discriminación, correspondía a la Administración probar que la decisión del cese de la recurrente obedeció a razones objetivas y ajenas por completo a cualquier ánimo discriminatorio, alegando que el cese se produjo por razón de la falta de idoneidad de la recurrente reflejada en diversos aspectos negativos que pusieron de manifiesto determinados informes que, sin embargo, no se aportan por la Administración por estar clasificados como secretos. / En efecto, la Administración utilizó un formulario de cese y sólo fundó mínimamente su decisión al resolver el recurso de reposición interpuesto por la demandante por Resolución de fecha 27 de octubre de 2010, argumentando que concurría el supuesto de inidoneidad que recoge el art 18 d) del estatuto del personal del centro. En dicha resolución no se hacía referencia a ningún elemento en concreto que determinara una valoración negativa sobre la demandante, si bien existe un informe previo de la Asesoría Jurídica de fecha 1 de octubre de 2010 (folios 64-66) donde se opone la existencia de dos informes, de fechas 16 de diciembre de 2009 y 15 de julio de 2010, de la Dirección de Apoyo a la Inteligencia, que contenían aspectos desfavorables al desempeño de la recurrente. / Esos informes desfavorables son los que justificaron la decisión de cese, según mantuvo la Administración en el procedimiento judicial de derechos fundamentales, si bien en ningún momento llegó a aportarlos al procedimiento, al no incluirlos en el expediente administrativo ni tampoco remitirlos cuando fue requerida al efecto por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 12, con fundamento en que se trataba de informes declarados secretos, ante lo cual el Juzgado Central se aquietó y desestimó la solicitud de la demandante que en el trámite de prueba solicitó la aportación de los citados informes al entender dicha proposición de prueba como impertinente. Finalmente, la Sentencia de apelación tampoco atiende la petición de la recurrente de que se acuerde lo necesario para que se aporten los informes. / En definitiva, no existe ningún elemento que desvirtúe los elementos indiciarios de discriminación a los que hemos hecho referencia, no habiéndose aportado los informes negativos citados en el informe de la Asesoría Jurídica del Centro Nacional de Inteligencia de fecha 16 de diciembre de 2009 y 15 de julio de 2010, al estar clasificados como secretos”.

“preservando la información material cubierta por la legislación de secretos oficiales, podía haber concretado motivadamente una suficiente explicación que permitiera conocer aquellos hechos o aspectos negativos del desempeño de sus funciones que fueran relevantes para que no se integrara a la demandante como personal estatutario permanente y en todo caso, fueran susceptibles del necesario control judicial, todo ello con las debidas cautelas para no infringir el carácter secreto de los documentos y la necesaria preservación de la seguridad nacional” (FJ núm. 6, *in fine*); es decir, el deber de la Administración de distinguir entre aquella información que sea realmente relevante para la seguridad de la que no lo sea, al fin de una efectiva tutela judicial y control jurisdiccional en todo lo posible, en vez de escudarse simplemente en el secreto (nuevamente, arts. 24 y 106.1 Constitución). Y de este modo, que junto a la consideración restrictiva que del secreto se mantiene de manera general al respecto del principio constitucional de publicidad, quepa una reconsideración aún más restrictiva cuando de afectación de derechos fundamentales se trate. Con todo, claro, es que sean los tribunales ordinarios a los que, de acuerdo al principio de exclusividad jurisdiccional (art. 117.3 Constitución), les corresponda decidir hasta qué punto elementos relativos a la inteligencia (y en particular al CNI) y secretos son pertinentes conocer para un adecuado desarrollo de su función jurisdiccional y al respecto del derecho a la prueba (art. 24.2 Constitución, nuevamente); y ello por más que una parte del proceso haya solicitado tales elementos como prueba (siempre y fundando oportunamente su denegación), o que en caso contrario se inste entonces y judicialmente al Gobierno a su desclasificación (según se ha adelantado)²⁸,

²⁸ Así, Sentencia de 14 de diciembre de 1995, recaída en el conflicto de jurisdicción núm. 10/1995-T, planteado entre el Ministerio de Defensa y el Juzgado de Instrucción núm. 5 de la Audiencia Nacional. Sobre ésta, *vid.* Luis María DÍEZ-PICAZO, “El secreto de Estado en el proceso penal: a propósito de la Sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción de 14 de diciembre de 1995”, en *Sobre secretos oficiales... cit.*, pp. 21 y ss., y 51 y ss.; y de manera crítica, Blanca LOZANO, *La desclasificación de los secretos de Estado*, Civitas, Madrid, 1998. También, Rafael LASAGA SANZ, “Secretos de Estado y Constitución: Fundamentos y técnicas de control”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 54,

pudiéndose ser recurrida incluso su denegación conforme a las referidas Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997²⁹. Otra cosa, claro, es qué acontezca al tiempo con relación a una justicia en un plazo razonable (nuevamente, art. 24.2 Constitución)³⁰.

Con todo, son varias las cuestiones que permanecen abiertas al respecto de la inteligencia, el secreto y la tutela judicial efectiva: ¿cómo se puede recurrir un acto secreto, y por tanto tendencialmente destinado a su desconocimiento?, y más cuando el acto público es una norma jurídica secreta (según se ha adelantado en Cap. X.A); en atención a lo anterior, ¿cómo se incardina entonces el control jurisdiccional al respecto de la sujeción de la inteligencia al ordenamiento jurídico cuando parte de tal ordenamiento es formalmente secreto?; y por último, y asimismo en relación con esto, ¿qué sucede cuando dichas normas, además, carecen de plena normatividad en tanto que *soft law*? En cuanto a lo primero, a la vista de la plena sujeción de toda la actuación pública a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 y 3 Constitución), así como a su ulterior control jurisdiccional (art. 106.1 Constitución), y en particular al respecto del CNI (art. 2.1 y 2 Ley 11/2002), no se puede impedir que el secreto limite el efectivo acceso a la tutela jurisdiccional de derechos e intereses legítimos (art. 24.1 Constitución), de modo que, en caso de conocerse un acto secreto, éste puede ser plenamente recurrido (nuevamente, art. 106.1

1999, pp. 92-96; y Juan José Díez Sánchez, *op. cit.*, pp. 238-240. Por cierto, acerca de la efectiva desclasificación por el Gobierno de información y documentación a instancia de los jueces (al menos, en nueve ocasiones), *vid.* <https://www.moncloa.com/gobierno-secretos-villarejo/> (30/04/2019).

²⁹ *Cfr.* la referida Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Segunda de lo Penal, 1094/2010 (FD núm. 2.C). No en vano, y a la vista del asimismo referido art. 2.a Ley 29/1998, es que la propia indefensión pueda considerarse, en tanto que vulneración de derecho fundamental, como causa del control jurisdiccional; en tal sentido, Ángel Luis Alonso de Antonio, “La Ley de secretos oficiales”, *Foro, Nueva época*, vol. 18, núm. 1, 2015, p. 225-226.

³⁰ Al respecto, y desde la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *vid.* Ciro Milione, *El derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 135 y ss.

Constitución)³¹ sin perjuicio de que: de un lado, a nivel judicial se proceda a adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar la oportuna reserva respecto a aquellos elementos declarados secretos y susceptibles de afectar, de manera efectiva, a la seguridad (nuevamente, art. 120.1 Constitución, y 232.3, 234.2, 476.1.f, 497.f y 542.3 Ley Orgánica 6/1985)³²; y de otro, y conforme lo señalado más arriba, que el grado del control jurisdiccional dependa tanto de la naturaleza de los derechos afectos de garantía judicial, como de la incidencia del acto con relación a la seguridad y a la defensa (otra vez, Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 4 de abril de 1997). Y para ello, y como plantea Eduardo Melero Alonso, partir de tres parámetros de control: la afectación, o no, de la información clasificada a la seguridad y defensa del Estado; la probabilidad de que su desclasificación dañe o ponga en riesgo efectivo a la seguridad y defensa; y, con todo, la ponderación de lo anterior con los derechos (o intereses) con los que entre en conflicto³³. Por todo ello es por lo que resulte oportuno plantearse la posibilidad legal de que, finalmente, la mera negativa de la Administración de aportar a un proceso una información secreta pueda ser resuelta directamente jurisdiccionalmente, en vez de tener que solicitar previamente la referida desclasificación al Gobierno (y su ulterior recurso contencioso)³⁴; mas ello, no obstante, sin perjuicio de la limitación de conocimiento en cuanto a las partes procesales de tales secretos hasta tanto

³¹ Así, Miguel REVENGA SÁNCHEZ, “Razonamiento judicial, seguridad nacional y secreto de estado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 53, 1998, p. 61.

³² En tal línea, Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 15 de noviembre de 1996, asunto *Chahal v. Reino Unido*; y al respecto de la misma, Miguel REVENGA SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp. 68 y ss.

³³ Eduardo MELERO ALONSO, “El control judicial de los secretos de Estado en España. A propósito de las exportaciones de armamento”, *Opinión Jurídica*, vol. 7, núm. 14, 2008, pp. 15 y ss.; asimismo, de interés, Juan José DÍEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp. 128-130.

³⁴ En tal sentido, *cfr.* Juan José TORRES VENTOSA, “La regulación legal de los secretos oficiales”, *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)*, núm. 16, 1998, pp. 357 y ss.

se resolviera favorablemente su desclasificación³⁵. Otra cosa es, y conforme se abordará al final del siguiente epígrafe (Cap. XI.B), si la anterior facultad de control jurisdiccional del secreto debiera (en su caso) concentrarse en un determinado órgano jurisdiccional (por lo demás, el Tribunal Supremo).

Respecto a las normas jurídicas secretas se ha distinguir ahora según que éstas sean el objeto mismo del control jurídico, o el parámetro jurídico de control jurisdiccional de un acto secreto (o no). Sobre lo primero entendemos que la declaración de secreto de un acto normativo también afecta a la posibilidad de su control jurisdiccional a instancia de la ciudadanía, pues tal secreto impide en abstracto que se pueda impugnar la conformidad jurídica de la norma (al desconocerse ésta); otra cosa es que, con todo, sólo la ley quepa, en su caso, limitar la publicidad normativa (nuevamente Cap. X.A), mas sin impedir que finalmente una norma secreta (pero conocida) pueda ser efectivamente recurrida.

En cuanto a la consideración ahora de una norma jurídica secreta como parámetro jurídico con ocasión del control jurisdiccional de un acto, en principio no habría problema, sin perjuicio de su propia legitimidad jurídica (claro)³⁶, lo que siempre, a su vez, puede inquirirse tanto de forma difusa (art. 6 Ley Orgánica 6/1985), como a través de la correspondiente

³⁵ Y así, entonces, a modo de auténtica *prueba secreta*, y como problema distinto ya a la prueba de información considerada secreta; al respecto de lo primero, y al hilo de la saga de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto *Kadi*, *vid.* Miguel REVENGA SÁNCHEZ, “El proceso debido y las pruebas de carácter secreto ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: ¿un dilema irresoluble?”, en AA.VV. *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917 (Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional)*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro / Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, pp. 765 y ss.

³⁶ Sobre la validez, la eficacia y la legitimidad de las normas, *vid.* Francisco BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho (I. Principios del ordenamiento constitucional)*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 119 y ss.

cuestión de legalidad (arts. 27 y 123 y ss. Ley 29/1998)³⁷. Otra cosa es con relación a: de un lado, la validez y/o legitimidad de tales normas respecto a terceros que las desconozcan, al enervarse su presupuesto de publicidad; y de otro, las normas calificables de *soft law* (como las Directivas de Inteligencia, e incluso las Estrategias), pues, conforme se ha visto (Caps. II.F, III.A y VI, *ab initio*), no contienen un carácter normativo cerrado, limitándose a establecer un marco político de referencia, o plan de acción a desarrollar, mediante criterios, orientaciones, tendencias y previsiones que, sin llegar a encorsetar jurídicamente la actividad pública³⁸, caben ser utilizadas por los Tribunales como instrumento interpretativo o de referencia jurídica³⁹.

Con todo nos quedaría un supuesto ya referido al respecto de la denegación de acceso a ficheros con datos personales propios, en razón a “los peligros que pudieran derivarse para la defensa del Estado o la seguridad pública [...] o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando” (art. 23.1 Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal)⁴⁰; o lo que es igual, la

³⁷ P.e.: Santiago MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General (II. El ordenamiento jurídico)*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 1195 y ss., y 1299 y ss.; y Eduardo MELERO ALONSO, *Reglamentos y disposiciones administrativas: análisis teórico y práctico*, Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 411 y ss.

³⁸ *Cfr.* Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso (Sec. 4ª), de 31 de mayo de 2017, resolviendo recurso 88/2017 (FD 5).

³⁹ *Vid.* otra vez Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 31 de mayo de 2017 (pero ahora FD 3.2). Por cierto, en tal sentido parecería haber sido utilizada la ESN_2017 por el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 142/2018, de 20 de diciembre (FJ núm. 4).

⁴⁰ Nuevamente (ya, en Cap. X.A, *in fine*): encontrándose la Ley Orgánica 15/1999 derogada por la más reciente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (disp. derogatoria única), según se ha adelantado (Cap. VIII.C.1), es que ésta mantenga en vigor el art. 22 Ley Orgánica 15/1999 concerniente a los tratamientos sometidos a la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos (disp. transitoria cuarta Ley Orgánica 3/2018); y al respecto, entonces, art. 15 (limitaciones al derecho de acceso) Directiva (UE) 2016/680.

posibilidad de considerarse como secreto la posesión informática de datos personales por servicios de inteligencia ante los propios interesados. Ante ello, ciertamente, se establecerían ciertas garantías, como es que el afectado pueda ponerlo en conocimiento del Director de la Agencia de Protección de Datos⁴¹, así como su garantía jurisdiccional⁴²; y ello, en especial, cuando tal acceso no sólo responde a una primaria manifestación de la libertad informática (lo que ya es constitucionalmente relevante), sino como potencial medio de prueba de haber sido objeto de una intervención arbitraria e ilegítima en derechos fundamentales propios.

XI.B.- CNI, inteligencia y control judicial previo

En un paso más, la Ley 11/2002 prevé también y expresamente el control judicial previo⁴³, si bien “en la forma prevista en la Ley Orgánica reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia, complementaria de la presente Ley” (arts. 2.1 y 12). Ello, en principio, no es sino una manifestación genérica de la configuración constitucional de la atribución legal de funciones no jurisdiccionales de los jueces en garantía de derechos (art. 117.4 Constitución), y de manera más concreta de la

⁴¹ Conforme derogado art. 23.3 Ley Orgánica 15/1999.

⁴² Ahora, art. 15.3 Directiva (UE) 2016/680: “En los casos contemplados en los apartados 1 y 2, los Estados miembros dispondrán que el responsable del tratamiento informe por escrito al interesado, sin dilación indebida, de cualquier denegación o limitación de acceso, y de las razones de la denegación o de la restricción. Esta información podrá omitirse cuando el suministro de dicha información pueda comprometer uno de los fines contemplados en el apartado 1. Los Estados miembros dispondrán que el responsable del tratamiento informe al interesado de las posibilidades de presentar una reclamación ante la autoridad de control y de interponer un recurso judicial.”.

⁴³ Un control que, aunque limitado (y con no pocas cuestiones abiertas, según se viene luego a mostrar), supuso un importante paso respecto a la situación anterior y los abusos cometidos; en tal sentido *cfr.*, p.e., Ana ABA CATOIRA, “El secreto de Estado y los servicios de inteligencia... *cit.*, pp. 143 y ss. y especialmente 150.

exigencia constitucional de autorización judicial previa para entradas en domicilios e intervenciones telefónicas (art. 18.2 y 3 Constitución)⁴⁴, si bien con la particular singularidad de garantía y verificación de que tales actuaciones intrusivas del CNI en la esfera de los derechos de las personas tengan por exclusiva finalidad aquéllas que son invocadas (y en cuanto que estrictamente relativas a la seguridad), así como que su materialización se lleven a cabo en su grado mínimo e imprescindible⁴⁵. Tal previsión se tramitó y aprobó de manera paralela a la Ley 11/2002, a través de la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo⁴⁶, y limitándose finalmente a establecer el control judicial previo de las actividades del CNI que afecten sólo a los derechos fundamentales relativos a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones (nuevamente, art. 18.2 y 3 Constitución). Sin embargo, aunque tales derechos fundamentales pueden considerarse como los más afectados tradicionalmente en relación a investigaciones relativas a personas (así, art. 5.5 Ley 11/2002), no cabe excluir la potencial afectación de otros derechos fundamentales, y por tanto el que dicho control previo judicial se hubiera debido extender en garantía de los mismos (según se volverá luego a incidir). Por otra parte, tal previsión legal responde al requerimiento constitucional de garantizar el secreto de las comunicaciones y la inviolabilidad del domicilio ante la necesidad de su limitación con ocasión de una investigación del CNI necesaria “para la seguridad nacional,

⁴⁴ Con carácter general, *vid.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, *Las funciones no jurisdiccionales de los jueces en garantía de derechos*, Civitas, Madrid, 2002, especialmente Cap. IV.

⁴⁵ *Cfr.* José Manuel UGARTE, “Control”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 76.

⁴⁶ Al respecto: María Concepción PÉREZ VILLALOBOS, *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*, Grupo Editorial Universitario, Granada, 2002; Francisco Luis PASCUAL SARRIÁ, “El control judicial a la interceptación de las comunicaciones: especial referencia al control judicial previo a las intervenciones del Centro Nacional de Inteligencia”, *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 89, 2007, pp. 163 y ss.; y José L. GONZÁLEZ CUSSAC, “Intromisión en la intimidad y servicios de inteligencia”, *Revista Penal México*, núm. 3, 2012, pp. 159 y ss. Y a nivel jurisprudencial, la comentada Sentencia del Tribunal Supremo, Sale de lo Penal, 1094/2010 (FD núm. 2.A).

la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”⁴⁷. Y de este modo que se esté ante un control judicial previo de concretas actividades del CNI que supongan limitación de derechos fundamentales, a fin de garantizar la debida necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de dichas medidas en relación a tales derechos, según valoración judicial conforme a las circunstancias del caso⁴⁸.

A estos efectos, cuando sea necesaria la adopción de medidas por el CNI “para el cumplimiento de sus funciones” y éstas afecten a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones, el Director de mismo deberá solicitar al Magistrado del Tribunal Supremo competente la referida autorización (art. único.1 Ley Orgánica 2/2002)⁴⁹. Tal solicitud

⁴⁷ Exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/2002; y ello, adviértase, incorporándose como motivos de limitación de derecho el grueso de límites expresamente previstos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 8.2).

⁴⁸ *Cfr.*, entre otros: Isabel PERELLÓ DOMÉNECH, “El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional”, *Jueces para la democracia*, núm. 28, 1997, pp. 69 y ss.; Javier BARNES VÁZQUEZ, “El principio de proporcionalidad: Estudio preliminar”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 15 y ss.; y Juan Carlos GAVARA DE CARA, “El principio de proporcionalidad como elemento de control de la constitucionalidad de las restricciones de los derechos fundamentales”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3, 2003, pp. 1803 y ss.

⁴⁹ Al respecto, la propia Ley Orgánica 2/2002 determinaba la forma de nombramiento de un Magistrado del Tribunal Supremo específicamente encargado del control judicial de las actividades del CNI, reformando a dicho fin la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (disp. adic. única LO 2/2002). Art. 125 Ley Orgánica 6/1985: “El Presidente del Consejo General del Poder Judicial tendrá las siguientes funciones: [...] 5. Someter al Pleno las propuestas de nombramiento de los Magistrados del Tribunal Supremo a que se refiere el artículo 127.4) de esta Ley”. Art. 127 Ley Orgánica 6/1985: “Será de la competencia del Pleno del Consejo General del Poder Judicial: [...] 4. La propuesta de nombramiento del Magistrado de la Sala Segunda de lo Penal o Tercera de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, competente para conocer de la autorización de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia que afecten a los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 18.2 y 3 de la Constitución, así como la propuesta de nombramiento del Magistrado de dichas Salas del Tribunal Supremo que lo sustituya en caso de vacancia, ausencia o imposibilidad”. Art. 135 Ley Orgánica 6/1985: “Corresponderá a la Comisión de calificación informar, en todo caso, sobre los nombramientos de la competencia del Pleno, excepto el nombramiento del Magistrado del Tribunal Supremo previsto en el artículo 127.4) de esta Ley”. Y el enteramente nuevo art. 342 bis Ley Orgánica 6/1985: “El Magistrado del Tribunal Supremo competente para conocer de la autorización de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia que afecten a los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 18.2 y 3 de la Constitución se nombrará por un período de cinco años, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, entre Magistrados de dicho Tribunal que cuenten con tres años de servicios en la categoría”. No obstante, al tiempo, los arts. 125.5, 127.4 y 135 resultarían derogados por Ley Orgánica 4/2013, de 28 de

se hará por escrito, la cual deberá de contener: las específicas “medidas que se solicitan”; los hechos “en que se apoya la solicitud, fines que la motivan y razones que aconsejan la adopción de las medidas solicitadas”; la identificación “de la persona o personas afectadas por las medidas, si fueren conocidas, y designación del lugar donde hayan de practicarse”; y la duración de las medidas, “que no podrá exceder de veinticuatro horas en el caso de afección a la inviolabilidad del domicilio y tres meses para la intervención o interceptación de las comunicaciones postales, telegráficas, telefónicas o de cualquier otra índole”, si bien ambos plazos son prorrogables por sucesivos períodos iguales en caso de necesidad (art. único.2 Ley Orgánica 2/2002)⁵⁰. Dicho Magistrado ha de acordar, “mediante resolución motivada en el plazo improrrogable de setenta y dos horas, la concesión o no de la autorización solicitada” (art. único.3 Ley Orgánica 2/2002)⁵¹, lo que supone, por parte del Magistrado competente, un juicio de la justificación y la proporcionalidad de la medida solicitada, a fin de la efectiva garantía de los derechos de las personas.

Por otra parte, y al amparo del carácter secreto de las actuaciones del CNI (en general, el varias veces referido art. 5.1 Ley 11/2002), el “Magistrado dispondrá lo procedente para salvaguardar la reserva de sus actuaciones, que tendrán la clasificación de secreto” (art. único.3, *in fine*,

junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, viniendo además a redactar un nuevo art. 598.9: “Corresponde a la Presidencia del Consejo General del Poder Judicial: [...] 9.ª Realizar la propuesta del Magistrado, de las Salas Segunda o Tercera del Tribunal Supremo, competente para conocer de la autorización de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia que afecten a los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 18.2 y 3 de la Constitución, así como del Magistrado de dichas Salas del Tribunal Supremo que le sustituya en caso de vacancia, ausencia o imposibilidad”.

⁵⁰ Prórroga que, entendemos, debe ser solicitada dentro del plazo inicial y estar debidamente justificada por el CNI, y que finalmente ha de resolverse judicialmente.

⁵¹ Sigue diciendo el art. único.3 de la Ley Orgánica 5/2002: “Dicho plazo se reducirá a veinticuatro horas, por motivos de urgencia debidamente justificados en la solicitud de autorización del Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia que, en todo caso, contendrá los extremos especificados en el apartado anterior de este artículo”.

Ley Orgánica 2/2002). Y por último, y a fin de salvaguardar ahora los derechos de las personas afectadas por las anteriores medidas, el Director del CNI “ordenará la inmediata destrucción del material relativo a todas aquellas informaciones que, obtenidas mediante la autorización prevista en este artículo, no guarden relación con el objeto o fines de la misma” (art. único.4 Ley Orgánica 2/2002).

Son varias (y de notable interés) las cuestiones que se suscitan a la luz de la anterior normativa. En cuanto a la primera, resulta innegable la necesaria sujeción del CNI a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, y en especial respecto a los derechos fundamentales (art. 53.1 Constitución); pero ello, al igual que acontece con cualquier otro órgano con atribuciones en inteligencia (como el CIFAS o el CITCO). Lo que es destacable es que se haya establecido específicamente un procedimiento judicial en garantía previa de derechos susceptibles de limitación por el CNI en su actuación, a la par que garante del secreto propio con el que ha de contar la actuación de éste. Lo que no se entiende, en cambio, es que tal regulación no se hubiera extendido a otras actuaciones de la inteligencia pública distinta del CNI (nuevamente el CIFAS o el CITCO), cuando la tensión resuelta por la Ley Orgánica 2/2002 es la misma que en dichos casos (defensa/seguridad, secreto, derechos). Por tanto, y para estos supuestos diversos al CNI consideramos que se habrá de estar entonces al régimen ordinario de autorización judicial al respecto de la limitación de la inviolabilidad del domicilio y del secreto de las comunicaciones (del que luego vendremos a hablar)⁵²; y ello, evidentemente, con toda la

⁵² Y en especial con relación a la inteligencia policial (IV.A.2 y 3) y al régimen previsto para la limitación de derechos fundamentales por la Ley de Enjuiciamiento Criminal (al que seguidamente nos vamos a referir); régimen que entendemos supletorio para el caso de la inteligencia militar, a la vista de la disp. adicional primera de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar (sin perjuicio de su Tít. II, Cap. VI). Con todo, adviértase cómo en ambos casos (pero particularmente al respecto de la inteligencia militar y sus fines, conforme Cap. IV.A.1) el ámbito de aplicación de dicha normativa procesal queda demilitada al marco jurisdiccional-criminal (bastante más limitado para la militar, conforme Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar), lo que

problemática que supone la irrupción del secreto al respecto de la intervención judicial⁵³.

Como segunda cuestión, y con carácter general (pues se volverá sobre ello también más abajo), está la imposibilidad, a veces, de delimitar estricta e indiciariamente los sujetos potenciales de medidas limitativas de derechos fundamentales y libertades al respecto de actuaciones de los servicios de inteligencia cuando éstos actúan con carácter preventivo a fin de evitar la materialización de graves amenazas (ya, Cap. VIII.C), de manera que la atención judicial autorizando dicha limitación se ha de centrar en un riguroso juicio de proporcionalidad a fin de evitar una indeterminación arbitraria de la medida⁵⁴; otra cosa es que las circunstancias sí quepan admitir dicha delimitación, de modo que, entonces, el juez deba tenerlo en cuenta en su juicio, sin perjuicio de que realizada la medida se advierta ulteriormente la desconexión indiciaria del sujeto al respecto de la misma (debiéndose levantar entonces cualquier medida adoptada sobre él)⁵⁵.

obviamente puede no cubrir el abanico de actuaciones de la inteligencia política y militar (especialmente en este último supuesto, insistimos). En cuanto a otros casos de limitaciones de derechos fundamentales por los poderes públicos al hilo de otras manifestaciones de la comunidad de inteligencia, se habría de estar a regímenes jurídicos específicos (si existen), como por ejemplo acontece a: intervenciones en orden a la salud pública (así, epidemias y pandemias conforme ESN_2017, y Cap. VIII.A), conforme arts. 1, 2 y 3 Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, y 8.6 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; o en materia de transferencia internacional de datos (Cap. VIII.C.1), art. 122.ter asimismo Ley 29/1998.

⁵³ Desde esta consideración crítica, es que Francisco Luis PASCUAL SARRIÁ, y en el caso del CIFAS, entienda que éste deba activar el referido mecanismo de control judicial previo mediante su comunicación al Director del CNI a tal fin (*cf.* “El control judicial a la interceptación de las comunicaciones... *cit.*, p. 193).

⁵⁴ De interés, María Concepción PÉREZ VILLALOBOS, *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia... cit.*, pp. 81-83.

⁵⁵ Sin duda, la gran dificultad del control en garantía judicial previa de derechos por el juez con ocasión de la seguridad y la inteligencia reside hoy en la aguda tensión que alcanzan los binomios riesgo-amenaza y prevención-necesidad; desde una perspectiva crítica, *cf.* Andreas BUSH, “La arquitectura cambiante del estado de seguridad nacional”, en AA.VV. *Transformaciones del Estado contemporáneo*, Ramón Cotarelo (trad.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 463-464.

Como tercera cuestión, y según se ha apuntado más arriba, hubiera sido oportuno extender dicho control previo judicial a otros derechos fundamentales, asimismo susceptibles de limitación con ocasión de investigaciones de seguridad sobre personas por parte del CNI. En tal sentido, y por ejemplo al respecto de la ciberinteligencia (y según se ha visto en Cap. VIII.C), y de cómo, de un lado, la intimidad personal (art. 18.1 Constitución) hoy se extiende a ordenadores y a otros aparatos informáticos en los que se contengan datos personales [Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2011, de 7 de noviembre de 2011 (FJ núm. 3)]⁵⁶, y de otro que la limitación pública de los mismos (en cuanto que entrada o intromisión por los poderes públicos) requiere de autorización judicial previa [nuevamente Sentencia 173/2011 (FJ núm. 2)]⁵⁷. Una autorización judicial en la que el Juez debe garantizar la legitimidad constitucional, en tanto que justificada, proporcional y razonable, de la limitación propuesta en atención a las razones de seguridad y circunstancias alegadas en el supuesto particular⁵⁸. En tal sentido, además,

⁵⁶ “Si no hay duda de que los datos personales relativos a una persona individualmente considerados, a que se ha hecho referencia anteriormente, están dentro del ámbito de la intimidad constitucionalmente protegido, menos aún pueda haberla de que el cúmulo de la información que se almacena por su titular en un ordenador personal, entre otros datos sobre su vida privada y profesional (en forma de documentos, carpetas, fotografías, vídeos, etc.) –por lo que sus funciones podrían equipararse a los de una agenda electrónica–, no sólo forma parte de este mismo ámbito, sino que además a través de su observación por los demás pueden descubrirse aspectos de la esfera más íntima del ser humano. Es evidente que cuando su titular navega por Internet, participa en foros de conversación o redes sociales, descarga archivos o documentos, realiza operaciones de comercio electrónico, forma parte de grupos de noticias, entre otras posibilidades, está revelando datos acerca de su personalidad, que pueden afectar al núcleo más profundo de su intimidad por referirse a ideologías, creencias religiosas, aficiones personales, información sobre la salud, orientaciones sexuales, etc. Quizás, estos datos que se reflejan en un ordenador personal puedan tacharse de irrelevantes o livianos si se consideran aisladamente, pero si se analizan en su conjunto, una vez convenientemente entremezclados, no cabe duda que configuran todos ellos un perfil altamente descriptivo de la personalidad de su titular, que es preciso proteger frente a la intromisión de terceros o de los poderes públicos, por cuanto atañen, en definitiva, a la misma peculiaridad o individualidad de la persona”.

⁵⁷ “En relación a la necesidad de autorización judicial, el criterio general, conforme a nuestra jurisprudencia, es que sólo pueden llevarse a cabo injerencias en el ámbito de este derecho fundamental mediante la preceptiva resolución judicial motivada que se adecue al principio de proporcionalidad”.

⁵⁸ En esta perspectiva crítica, *vid.* José L. GONZÁLEZ CUSSAC, “Intromisión en la intimidad y CNI. Crítica al modelo español de control judicial previo”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 15, 2014, pp. 151 y ss.

recuérdese como la Ley ha extendido de manera ordinaria y expresamente la autorización judicial en las investigaciones criminales con relación a la interceptación de comunicaciones telemáticas, la captación y grabación de comunicaciones orales mediante la utilización de dispositivos electrónicos, la utilización de dispositivos técnicos de seguimiento, localización y captación de la imagen, el registro de dispositivos de almacenamiento masivo de información y los registros remotos sobre equipos informáticos conforme a los artículos 588.bis.a y siguientes de Ley de Enjuiciamiento Criminal según Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre (de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica)⁵⁹; y ello, por más que, aun no siendo lo mismo tales actuaciones en relación a una investigación criminal que la llevada a cabo por el CNI⁶⁰, sí que,

⁵⁹ Al respecto de ésta, *vid.*, de un lado: Carmen RODRÍGUEZ RUBIO, “La injerencia en el derecho al secreto de las comunicaciones a través de la regulación de las medidas de investigación tecnológica”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 28, 2015, pp. 267 y ss., en especial pp. 278 y ss.; e Inmaculada LÓPEZ-BARAJAS PEREA, “Garantías constitucionales en la investigación tecnológica del delito: previsión legal y calidad de la ley”, *Revista de Derecho Político*, núm. 98, 2017, pp. 91 y ss. Y de otro, y específicamente sobre el seguimiento de personas, Ricardo MARTÍN MORALES, *El régimen constitucional del seguimiento directo de personas (Adaptado a la reforma de la Ley de enjuiciamiento criminal introducida por la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre)*, Comares, Granada, 2015XXXX. También de interés, acerca del seguimiento de una persona mediante GPS con ocasión de una adecuada protección de la seguridad nacional, de la seguridad pública y del derecho de las víctimas y la prevención de delitos, Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 2 de septiembre de 2010, en el asunto *Uzun v. Alemania*; y sobre la utilización de agentes encubiertos virtuales o informáticos en base al art. 282.bis Ley de Enjuiciamiento Criminal (asimismo conforme Ley Orgánica 13/2015), en cuanto que, al poder afectar sus actuaciones de investigación derechos fundamentales, se requiere de autorización judicial, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, Sec. 1, 345/2019, de 7 de febrero.

⁶⁰ Sentencia del Tribunal Supremo 1094/2010 (FD núm. 2.A, nuevamente): “La singularidad deriva, claro es, del hecho de que el Magistrado autorizante ha de verificar una ponderación de bienes jurídicos que no se identifican con los que son valorados en el seno de un proceso penal. La posición institucional del Magistrado llamado al control previo no está exenta de dificultades. De una parte, por cuanto que los parámetros a partir de los cuales ha de resolver la petición cursada por el Director del CNI, instando el sacrificio de derechos fundamentales, no son los ponderados con carácter general cuando se trata de la investigación de un hecho delictivo. Detectar cuándo una actividad determinada puede implicar un riesgo para los intereses económicos, industriales o comerciales de España o cuándo encierra una amenaza al bienestar de la población, no es cuestión sencilla. De hecho, algunos de esos bienes -no todos los que se mencionan en el art. 4 de la Ley 11/2002 - escapan a una dimensión estrictamente jurídica, habiendo generado dudas doctrinales acerca del distanciamiento de una genuina justificación material en el momento de autorizar el acto de injerencia”.

efectivamente, suponga actuaciones asimilables⁶¹. No obstante, cierta ampliación sustantiva de derechos, y del régimen de limitación y autorización judicial de los mismos, cabe advertir expresamente al tiempo; así sucede al hilo de la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones (art. 18.4 Constitución, ahora)⁶², al facultar el acceso a tales datos al personal del CNI “en el curso de las investigaciones de seguridad sobre personas o entidades” conforme a lo previsto en la referida Ley Orgánica 2/2002 (art. 6.d.c), mas, entendemos, de acuerdo al régimen previsto por la propia Ley 25/2007⁶³.

Al amparo de la recién referida Ley Orgánica 13/2015, como cuarta cuestión ahora (en tanto que más allá de los señalado arriba como primera cuestión) estaría la posibilidad de extender el régimen de entrada en domicilio e intervenciones de comunicaciones de los artículos 545 y

⁶¹ No en vano el Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, en su referida 1094/2010 (FD núms. 2.A y ss.) no termina de entender adecuadamente la intervención judicial previa en garantía de derechos (fundamentales), por más que, certeramente, la infiere del art. 117.4 Constitución; y es que dichas funciones no son actividad jurisdiccional (ni en el caso de las llevadas a cabo en una instrucción penal), y por tanto no le son trasladables las garantías procesales ordinarias del art. 24 Constitución. El ámbito de actuaciones judiciales que abre dicho precepto constitucional es realmente muy amplio (art. 117.4), dando lugar a una diversidad de regímenes jurídicos distintos. Por supuesto que no es igual una investigación criminal que la labor de inteligencia, como tampoco lo es una restricción de la libertad física por motivos penales que en relación a una persona por causa de salud psíquica o pública. Pero ello no impide que en ausencia de normas legales que desarrollen específicamente cada una de las intervenciones judiciales en garantía de un derecho quepa cierta aplicación analógica de un régimen a otro; y esto, en especial, a fin de evitar actuaciones públicas capaces de afectar derechos fundamentales y libertades sin adecuadas y oportunas normas legales en desarrollo de la reserva de ley del art. 53.1 Constitución (y en particular, tras la ya referida Sentencia del Tribunal Constitucional 74/2019, de 22 de mayo). Sobre tal alcance amplio y diverso de las intervenciones judiciales en garantía de derechos (art. 117.4 Constitución), *cf.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO: “XI Intervención social. 1. Restricciones en orden a la protección de la salud: restricciones de la libertad por causa de enfermedad infecto-contagiosa e internamientos en establecimientos psiquiátricos”, en AA.VV. *El principio constitucional de intervención indiciaria*, Grupo Editorial Universitario, Granada, 2000, pp. 133 y ss.; nuevamente, *Las funciones no jurisdiccionales de los jueces en garantía de derechos... cit.*, Cap. IV; y, especialmente, “Régimen constitucional del internamiento involuntario y urgente por trastorno mental”, *Revista de Derecho Político*, núm. 87, 2013, pp. 179 y ss.

⁶² Al hilo de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (disp. final cuarta.uno); sobre Ley 25/2007, ya Cap. VIII.C.B.

⁶³ En especial, art. 1 y Cap. II.

siguientes (entrada y registro en lugar cerrado), 579 y siguientes (detención y apertura de la correspondencia) y 588.bis y siguientes (interceptación de las comunicaciones telefónicas) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal a los supuestos de autorización judicial previa de entrada en domicilio e intervención de comunicaciones relativas al CNI y reguladas por la Ley Orgánica 2/2002 (art. único); y esto, en cuanto que dicha normativa resulte más garante ante limitaciones domiciliarias y en comunicaciones (especialmente), y sin perjuicio, claro, de las particularidades que suponga la actividad del CNI.

Al margen de lo señalado, y como quinta cuestión, cabe excepcionalmente la intromisión pública en derechos fundamentales sin autorización judicial cuando: concurren motivos justificados para la intervención inmediata, por su extraordinaria urgencia y necesidad; la intervención sea siempre conforme a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, y en atención a un juicio previo a su materialización; y sin perjuicio, eso sí, de un potencial y efectivo control judicial *ex post*, en su caso [otra vez Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2011 (FJ núm. 2)]⁶⁴. Naturalmente el juicio de proporcionalidad y razonabilidad deberá ser especialmente intenso, ante el riesgo abstracto que las intromisiones sin control judicial previo genera no sólo al respecto de los derechos fundamentales de las personas, en concreto, sino sobre el mismo Estado de Derecho, en general; y en dicho juicio, con singular referencia a la urgencia en razón al tiempo necesario que habría de llevarse o necesitar el control judicial previo ante las extraordinarias circunstancias del casos y los fines a

⁶⁴ Así, y a nivel legal, *vid.* arts. 579.3, 588.ter.d.3, 588.quinquies.b.4 y 588.sexies.c.3 y 4 Ley de Enjuiciamiento Criminal. No obstante, la apreciación de la urgencia en el caso concreto resuelto por el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia 173/2011 vendría a verse desautorizada por la ulterior Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de mayo de 2017, en el asunto *Trabajo Rueda v. España*; sobre esta Sentencia, *vid.* Juan OCÓN, “Derecho a la intimidad y registro de dispositivos informáticos: a propósito del asunto Trabajo Rueda c. España”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018, pp. 327 y ss.

asegurar⁶⁵. Otra cosa es quién pueda en tales supuestos tomar tal decisión (entendemos que sólo podría hacerlo el Director del CNI, en cuanto que máximo responsable del mismo, a la par que competente para pedir la intervención del control previo a realizar por el Magistrado del Tribunal Supremo), y que, en todo caso, dicha decisión debiera someterse a control judicial (aun a posteriori) lo más pronto posible (en especial, cuando de medidas restrictivas que se hayan de mantener en el tiempo); con todo, la Ley Orgánica 2/2002 prevé expresamente supuestos de urgencia, en los que, debidamente motivados por el Director del CNI, se podrá requerir la decisión judicial en un plazo máximo de 24 horas (art. único.3), lo que lleva entonces a que sólo en casos de extremísima urgencia quepa intervenciones sin autorización previa (por cuanto que tan breve plazo haría inútil la intervención en el derecho al respecto de los fines que la justificaría)⁶⁶.

Lo anterior, a su vez, nos abre una sexta cuestión, relativa a la posibilidad de control jurisdiccional de la resolución del Magistrado del Supremo en garantía previa de los referidos derechos fundamentales; y ello, en especial, a la vista de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 6 septiembre 1978, en el asunto *Klass y otros v. Alemania* (15473/1989), si bien desde la presunción de conformidad a Derecho de las actuaciones de los servicios de inteligencia, como de los

⁶⁵ Al respecto, *vid.* (si bien en relación con la labor policial en materia criminal) nuevamente la referida Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2011 (FJ núm. 7); y al hilo de ella, asimismo, Juan OCÓN, *op. cit.*, en particular p. 342.

⁶⁶ Piénsese en una intervención de las comunicaciones al respecto de un potencial, gravísimo inminente atentado terrorista, y a fin de evitarlo; no obstante, y de manera análoga a los referidos arts. 579.3, 588.ter.d.3, 588.quinquies.b.4 y 588.sexies.c.3 y 4 Ley de Enjuiciamiento Criminal, que tal intervención pueda ordenarla el Ministro responsable del CNI y su mismo Director (en cuanto que Secretario de Estado), según se ha adelantado, y sin perjuicio, también, de su inmediata comunicación al referido Magistrado del Tribunal Supremo competente a fin de su control judicial.

controles establecidos⁶⁷. Al respecto, el problema que plantea la Ley Orgánica 2/2002 no es tanto la falta de previsión de un concreto mecanismo de control jurisdiccional ulterior a la resolución previa judicial, sino el carácter secreto de ésta⁶⁸ (art. único.3 *in fine*, en relación al 13 Ley 9/1968)⁶⁹, de manera que para el caso de que alguien tenga conocimiento de haber sido objeto de una resolución de este tipo podrá, entendemos, activar los recursos jurisdiccionales correspondientes (art. 241 Ley Orgánica del Poder Judicial), y en última instancia el recurso de amparo (arts. 53.2 y 161.1.b Constitución, y Tít. III Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional). Otra cosa es cómo quepa alcanzarse conocimiento válido del contenido de dicha resolución judicial (a lo que se habrá de estar a lo señalado más arriba), y, en especial, que los plazos para interponer el recurso hayan de comenzar a contar desde que se tenga conocimiento fehaciente (en lo posible) de tal resolución (conforme a la conocida tesis de la *actio nata*)⁷⁰.

⁶⁷ Acerca de esta Sentencia: Javier BARCELONA LLOP, “Escuchas telefónicas y acción de policía de seguridad (A partir de la Sentencia del TEDH sobre el «caso Malone»)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 112, 1987, pp. 68 y ss.; y José L. GONZÁLEZ CUSSAC, “Intromisión en la intimidad y servicios de inteligencia... *cit.*”, pp. 171-173.

⁶⁸ También, de manera crítica, *vid.* Ana ABA CATOIRA, “Rendición de cuentas y servicios de inteligencia”, ponencia, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, pp. 25-26/28 en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/Rendici%C3%B3n-de-cuentas-y-servicios-de-inteligencia.pdf> (05/05/2019).

⁶⁹ Al respecto de éste (art. 13), y al hilo de la referida Proposición de Ley de reforma de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales 122/000021, de 2017 (recuérdese, conforme a la cual se propone un sistema de desclasificación automática de plazos; ya, Cap. X.A), precisamente la Enmienda núm. 7 (Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea): “De existir indicios de responsabilidad civil, administrativa y penal, sin exclusión alguna, que se conozcan una vez levantada la clasificación de la información, se presumirá que ha operado la interrupción de la prescripción y de la caducidad por todo el tiempo de clasificación de la información, por lo que la prescripción y la caducidad iniciarán a partir de la fecha en que la información se hizo de acceso público”.

⁷⁰ Y según la cual, y conforme al art. 1969 Código Civil, el efectivo conocimiento del perjuicio es requisito para la prescripción de acciones de resarcimiento y responsabilidad por daño; de interés, *vid.* José Vicente MOROTE SARRIÓN, “La novedosa doctrina del Tribunal Constitucional sobre el computo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad extracontractual de la Administración”, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, en especial pp. 202, 216 y 217.

Más que una cuestión, que sería la séptima, está también la apreciación de cómo la urgencia y la necesidad de los anteriores supuestos nos lleva normalmente a actuaciones de inteligencia operativa y táctica; y es que lo normal es que investigaciones de tipo personal que requieran de limitación de derechos y libertades por motivos de seguridad parezcan más propias de operaciones concretas de información, que de inteligencia estratégica. No en vano el Tribunal Constitucional niega, con carácter general, la legitimidad de investigaciones meramente prospectivas [Sentencia 253/2006, de 11 de septiembre (FJ núm. 2)]⁷¹, sin perjuicio de que, recordemos, la finalidad en seguridad nacional sea diversa a la meramente policial al respecto de la prevención⁷², y quepa existir base objetiva para la investigación⁷³. Así, no negamos casos de inteligencia estratégica que requieran investigaciones personales (siempre y cuando exista base objetiva), y al hilo de ellas, intromisiones legítimas en derechos fundamentales (según se acaba de ver); es sólo que en razón al carácter más abstracto de la inteligencia estratégica parece más complejo justificar de manera razonable y proporcional la limitación de un derecho fundamental⁷⁴.

⁷¹ “En consecuencia, la mención de los datos objetivos que permitieran precisar que dicha línea era utilizada por las personas sospechosas de su comisión o de quienes con ella se relacionaban, y que, por lo tanto, no se trataba de una investigación meramente prospectiva, pues el secreto de las comunicaciones no puede ser desvelado para satisfacer la necesidad genérica de prevenir o descubrir delitos o para despejar las sospechas sin base objetiva que surjan de los encargados de la investigación, ya que de otro modo se desvanecería la garantía constitucional (SSTC 49/1999, de 5 de abril, FJ 8; 166/1999, de 27 de septiembre, FJ 8; 171/1999, de 27 de septiembre, FJ 8)”.

⁷² Nuevamente Sentencia del Tribunal Supremo 1094/2010 (FD núm. 2.A).

⁷³ Sigue diciendo la Sentencia 253/2006 (y en el mismo FJ núm. 2): “Será necesario establecer, por lo tanto, para determinar si se ha vulnerado o no el derecho al secreto de las comunicaciones, [...] si éstos tenían algún fundamento objetivo que justificara la adopción de la medida limitativa (SSTC 14/2001, de 29 de enero, FJ 5; 202/2001, de 15 de octubre, FJ 4)”.

⁷⁴ Insistimos, sin negar la posibilidad de supuestos en los que en desarrollo de labores de inteligencia estratégica puedan llegar a darse (y debiéndose justificar). Otra cosa son los referidos casos de controles informáticos indeterminados, que no arbitrarios, a fin de evitar la comisión de gravísimos atentados terroristas con carácter inminente (conforme lo señalado en Cap. VIII.C), dado que más propios, entonces, de una inteligencia táctica u operativa.

Como octava cuestión ahora, y asimismo al hilo de lo anterior, es que la actividad del CNI relativa al terrorismo y a la criminalidad organizada, especialmente, se mueva no sólo en el ámbito propio de la seguridad pública, sino y en particular en la prevención, investigación y persecución de delitos muy graves; y consecuentemente que se entre en concurrencia con la búsqueda, caución y custodia de pruebas a fin de un ulterior procesamiento penal de los responsables, y como es el caso, claro, del mismo delito de traición por los propios agentes de inteligencia (en especial, art. 584 Código Penal)⁷⁵. En este sentido se ha de advertir no sólo la prohibición de obtención de pruebas con vulneración de derechos fundamentales y su posterior nulidad judicial⁷⁶, sino la entera doctrina del “fruto del árbol envenado” en virtud de la cual toda información obtenida ilegalmente contamina cualquier y ulterior información que se alcance a partir de ella⁷⁷. Además, la no consideración de los miembros del CNI como agentes de la autoridad (art. 5.4 Ley 11/2002) impide por sí que su labor se dirija directamente a la obtención de prueba alguna, sin perjuicio de que la información que alcancen pueda ser trasladada a los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado (a través de los instrumentos señalados en el Cap. V, al respecto del principio de colaboración), y éstos sí realicen ya la oportuna labor indagatoria⁷⁸. Por tanto, a fin de garantizar

⁷⁵ Con carácter general, sobre la traición, *vid.* Antonio FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, “Traición”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia... cit.*, pp. 375 y ss. Y de manera concreta, sobre tal supuesto, *vid.* la condena por delito de traición a un ex agente del CESID-CNI que ofreció información secreta a los servicios de inteligencia rusos a cambio de dinero, en Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sec. 1ª), de 11 de Febrero de 2010 (rec. 36/2009).

⁷⁶ Art. 11.1 Ley Orgánica 6/1985: “En todo tipo de procedimiento se respetarán las reglas de la buena fe. No surtirán efecto las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando los derechos o libertades fundamentales”.

⁷⁷ Al respecto, p.e.: José Luis GONZÁLEZ MONTES, “Nuevas reflexiones en torno a la prueba ilícita”, *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 2, 1993-1994, pp. 67 y ss.; eXXXX José Antonio DÍAZ CABIALE y Ricardo MARTÍN MORALES, *La garantía constitucional de la inadmisión de la prueba ilícitamente obtenida*, Civitas, Madrid, 2001.

⁷⁸ Desde esta perspectiva restrictiva de la actividad del CNI, pero también de la del magistrado del Tribunal Supremo que ha de autorizar las intromisiones de aquél en derechos fundamentales (por cuanto

que la investigación policial-criminal de estos últimos y las pruebas que se hallen no devengan “envenenadas”, es por lo que resulta todavía más necesario que, desde la misma intervención de los miembros del CNI, queden plenamente garantizados los derechos fundamentales de las personas.

Otra cuestión, la novena, que surge en conexión a lo recién referido es la obligada destrucción del material relativo a informaciones que, obtenidas mediante autorización judicial, “no guarden relación con el objeto o fines de la misma” (nuevamente, art. único.4 Ley Orgánica 2/2002); ello, en principio, garantizaría que la limitación de los derechos fundamentales se circunscriba a lo estrictamente necesario para alcanzar los fines específicamente invocados para su autorización judicial. Ahora bien, esto plantea problemas respecto a supuestos de “hallazgos casuales”⁷⁹ con ocasión de intervenciones en derechos fundamentales (en particular, entradas en domicilios e intervenciones telefónicas) debidamente autorizadas judicialmente en relación a concretas actividades y objetivos del CNI, pues al amparo de ellas cabe que se descubran hechos relativos a actos delictivos distintos de los inicialmente investigados por el CNI (debiéndose estar entonces a lo señalado más arriba).

Por último (décima), la referida previsión de que el control judicial previo a actuaciones del CNI limitativas de derechos fundamentales corresponda a un concreto Magistrado del Tribunal Supremo (y al hilo de

que diversa a la instrucción de proceso penal alguno, mas sin perjuicio de que pueda servir de causa de la misma), *vid.* otra vez la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, 1094/2010 (FD núms. 2.B y D y 4.B). Por otra parte, sobre la posibilidad de comunicación de aquéllos a otros (policía o fiscalía) al respecto de hechos constitutivos de delitos, *cfr.*: Francisco Luis PASCUAL SARRIÁ, “El control judicial a la interceptación de las comunicaciones... *cit.*, p. 214; y María del Valle LÓPEZ ALFRANCA, “¿Pero quién vigilará a los vigilantes?”, *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 92, 2014, pp. 135-136.

⁷⁹ De interés, Fermín Javier ECHARRI CASI, “Prueba ilícita: conexión de antijuridicidad y hallazgos casuales”, *Revista del Poder Judicial*, núm. 69, 2003, pp. 261 y ss. Y al tiempo, y a nivel normativo, arts. 579.bis y 588.bis.i Ley de Enjuiciamiento Criminal.

las comentadas espitas abiertas), nos abre (para terminar este apartado, pero como se advirtiera ya en el anterior) la posibilidad de plantear el conocimiento jurisdiccional concentrado en manos del Tribunal Supremo de aquellas cuestiones relativas a la inteligencia y de carácter secreto, y cualquiera que sea el organismo afecto y el orden jurisdiccional competente⁸⁰; y es que si gran parte de los obstáculos que se plantean en el efectivo control jurisdiccional de la inteligencia es, no ya la reserva a guardar sobre la materia sin más, sino la extrema delicadeza de la misma a fin de garantizar la seguridad (en su sentido más amplio), parece adecuado que el órgano jurisdiccional al que la Constitución supone mayores garantías precisamente en asuntos de relevancia política (como son, precisamente, los supuestos de aforamientos constitucionalmente previstos)⁸¹ sea el competente en tal función (así, el Tribunal Supremo)⁸². No en vano, resulta evidente que para un efectivo control (incluido el político) es absolutamente esencial poder entrar en la materia secreta⁸³, sin perjuicio de que ésta se mantenga (mientras se interviene) como tal ante terceros, y ya sean las partes procesales, como el público en general (así acontece a nivel parlamentario, según se ha visto).

⁸⁰ Aunque sin hacer referencia expresa al Tribunal Supremo, *cf.* Carlos RUIZ MIGUEL, “Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 2, 2007, pp. 43-44. Y al respecto del referido Anteproyecto de 1996, la propuesta del Consejo General del Poder Judicial, en Dictamen sobre el mismo de 6 de noviembre de 1996, mediante la previsión de cauce procesal específico ante aquél. Sin embargo, ni la Proposición de Ley de reforma de la Ley 9/1968 presentada en el Congreso de los Diputados el 7 de septiembre de 2016 por el Grupo Parlamentario Vasco, ni ninguna de las 53 enmiendas presentadas al tiempo recogen tal opción; lo más, que la declaración de secreto pueda ser impugnada ante dicho Tribunal (enmiendas 6 y 13).

⁸¹ Sin perjuicio de la crisis que parece vivir hoy el aforamiento, en tanto que prerrogativa de cargos públicos y autoridades, *vid.* María Luz MARTÍNEZ ALARCÓN, “El aforamiento de los cargos públicos. Derecho español y Derecho comparado”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 437 y ss.

⁸² En tal sentido, si bien al respecto de la impugnación jurisdiccional de la clasificación como secreto llevada a cabo por el Gobierno, *vid.*: Luis María Díez-PICAZO, “Secretos oficiales: una propuesta de control”, en *Sobre secretos oficiales... cit.*, pp. 37 y ss.; y Salvador A. SOTO LOSTAL, “Comentarios a la legislación española sobre secretos oficiales a la vista de la Sentencia de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia (EE. UU.) de 21 de mayo de 2013... *cit.*”, en especial p. 408.

⁸³ Sobre tal exigencia del control, con carácter general, José Manuel UGARTE, “Control... *cit.*”, p. 74.

CONSIDERACIONES FINALES EN TORNO A LA INTELIGENCIA EN ESPAÑA: CUATRO CONCLUSIONES Y UN EPÍLOGO

Desde hace años vivimos un tiempo de transformaciones sociales en el que el riesgo se abre y expande, a la par que se difuminan responsabilidades; y a su sombra, que se venga reclamando entonces nuevas comprensiones de tradicionales categorías con las que abordar adecuadamente dicha realidad cambiante¹. Así es que el desarrollo tecnológico, y a su vera la sociedad globalizada y del riesgo, hayan generado no sólo nuevos retos para el Derecho constitucional, sino auténticos cambios en su comprensión, misiones, objetos y alcance, como en relación incluso con las diversas funciones a desarrollar por los poderes públicos a su amparo. De este modo sucede precisamente al respecto de la seguridad y la inteligencia, al hilo de la prevención pública de riesgos y amenazas.

Primera conclusión: una inteligencia integral, pero cada vez más amplia y compleja

Surge de esta forma, incluso, un nuevo paradigma de la seguridad en tanto que integral ahora, afectando no sólo a la tradicional distinción entre seguridad pública y defensa, sino requiriendo: nuevos enfoques capaces de incluir los muy distintos problemas de seguridad que se advierten en el referido contexto globalizado, tecnificado y del riesgo; ante este complejo contexto, nuevas respuestas procedentes de diversos agentes, públicos y privados, con capacidad efectiva para intervenir eficientemente ante riesgos y amenazas extremadamente graves para el interés colectivo de la entera

¹ Cfr. Ulrich BECK, “Politics of Risk Society”, en AA.VV. *The Politics of Risk Society*, Polity Press, Cambridge, 1998, p. 10.

comunidad; y en consecuencia, una adecuada colaboración, cooperación y coordinación a fin de evitar, reducir o contener dichos riesgos y amenazas.

A su vez tales cambios interactúan dialécticamente, asimismo, al respecto de la propia delimitación constitucional de la inteligencia, en cuanto que organización y actividad pública al servicio permanente de la seguridad y destinada a proporcionar información evaluada a los poderes públicos para su ulterior capacidad de decisión en cada vez más ámbitos en los que el riesgo y la amenaza necesitan ser contrarrestados preventivamente: prevención, integralidad, diversidad y cooperación, por tanto, como ejes también de una nueva inteligencia *in crescendo* destinada a evitar tanto la materialización de potenciales amenazas futuras (incluso desconocidas), como la intensificación de riesgos preexistentes².

Ahora bien, tal consideración de la inteligencia va a suponer, a la sombra del referido contexto globalizado, y en extremo tecnológico y de riesgo, una construcción de ésta cada vez más amplia y compleja. Más amplia, a la vista del progresivo aumento de los objetivos de la inteligencia al impulso del anterior contexto. Pero una inteligencia entonces desperdigada por muy diversas Administraciones y servicios en razón a sus respectivos ámbitos competenciales y de especialización funcional; y también, claro, mayor complejidad; y a su sombra, y de la anterior pluralidad, mayor conflicto.

Es, por tanto, que se venga a exigir un alto coste en recursos destinados ahora para articular la necesaria colaboración, cooperación y coordinación entre unos y otros sectores, órganos o servicios de inteligencia; e incluso, que se pase a configurar convenientes y oportunos

² Desde esta perspectiva integrada de la seguridad, junto con la cada vez más importante dimensión preventiva frente a los riesgos y las amenazas, *vid.* Félix ARTEAGA MARTÍN y Enrique FOJÓN LAGO, *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), Madrid, 2007.

instrumentos con los que compartir información, evaluaciones, praxis y operaciones entre los mismos. Una idea fuerte de comunidad de inteligencia (que no de mera red), para así reducir o contener no sólo el conflicto, sino para llegar a reintegrar, en lo posible, la referida complejidad.

Pero por otra parte más complejidad aún, como consecuencia del impulso de la protección de los derechos fundamentales, y en especial de la privacidad y de la libertad informática, a la par que crece la capacidad, particularmente cibernética (mas no sólo), de los poderes públicos para violentarlos. No en vano, buena parte de la inteligencia es hoy digital y se desarrolla de manera permanente (Cap. VIII.C) ante un riesgo y una potencial amenaza también permanente; y así, prevención y vigilancia constante y de manera ordinaria. Se entra con ello, entonces, en nuevos, diversos y múltiples conflictos con los derechos y las libertades, debiendo la inteligencia procurar nuevos y delicados equilibrios al respecto; equilibrios que, aun siendo constantes (dado el carácter continuado de la labor de inteligencia), requieren graduarse adecuadamente a fin de ajustarse proporcionalmente al nivel del riesgo y la amenaza según el momento.

Dicha complejidad y tecnificación supone, además, un vertiginoso carácter dinámico en la inteligencia (como labor y organización permanente), ante el acelerado progreso tecnológico y la cambiante globalización (no son ya las transformaciones que supone la tecnología y la globalización, sino los propios cambios que se dan en la tecnología y en la misma globalización, potenciando ulteriores evoluciones); y entonces un mayor aumento de la complejidad al verse la inteligencia sometida a constantes cambios en su organización y actuación; incluso, respecto de lo que pueda o no hacer. Toda esta complejidad, así, hace bastante ardua y confusa la mera descripción (sincrónica y diacrónica) de la inteligencia

tanto a nivel organizativo (Caps. III, IV y V), como funcional (Caps. VI, VII, VIII y IX) y sus garantías (Caps. X y XI); una descripción, por lo demás, imprescindible para advertir el efectivo peso y entidad real de la inteligencia en el seno del poder público (a nivel orgánico, funcional y de garantías), y con ello, luego, al respecto (y de manera crítica) del propio sistema constitucional en su conjunto (según se ha visto a lo largo de estas páginas)³.

Y por último, que de la colaboración, cooperación y coordinación dependa ahora buena parte de la eficiencia, la efectividad y la propia legitimidad de la inteligencia; o lo que es igual, que de una adecuada (o no) conformación orgánica de la comunidad de inteligencia dependa ella misma. De ahí la necesidad de una inteligencia integral basada en una comunidad de inteligencia nacional en intensa coordinación, como en estrecha colaboración y cooperación con la inteligencia internacional y europea⁴, a fin de maximizar recursos, esfuerzos y resultados para prevenir, de manera eficiente y efectiva, la materialización de riesgos y amenazas con grave peligro para intereses generales del Estado y de la sociedad en su conjunto⁵.

Segunda conclusión: a más expansión del secreto, mayor déficit de control sobre la inteligencia

La raíz tecnológica del riesgo objeto de la seguridad y de la inteligencia hoy no sólo ha complejizado ésta (según se acaba de señalar), sino que también la ha ampliado a nuevos fines (terrorismo, crimen

³ Siendo una aproximación fundamentalmente sincrónica en un contexto cambiante, es que la imagen alcanzada resulte un tanto borrosa, denotando ya la insuficiencia de su régimen jurídico.

⁴ Sin perjuicio de lo que vengamos a decir en la última conclusión.

⁵ O al menos reducir éstos, contenerlos, y/o, en su caso, poder responder lo más eficazmente.

organizado, infraestructuras críticas, economía, ciberseguridad, etc.); y a su sombra (e insistimos), que hayan aumentado las materias y actuaciones susceptibles de ser declaradas secretas en tanto que sensibles para una seguridad que, por integral, extiende su campo de compromiso estratégico y preventivo por doquier, además de con carácter permanente y ordinario. Ello, y en un paso más, dificulta no ya el mero control político y jurídico de la inteligencia (por extensión y complejidad, conforme hemos referido más arriba, como por su normalización en el tiempo), sino el control democrático por parte de la misma ciudadanía al verse ésta desbordada en ámbitos cada vez más abiertos y comprometidos por y para una seguridad integral y permanente. Si ya es complejo el control democrático y jurídico sobre lo tecnológico (en tanto que “poder invisible”)⁶, titánico pasa a ser si se le suma el referido secreto, asimismo *in crescendo*; a mayores ámbitos de actuación de la inteligencia, mayores ámbitos a ser cubiertos por el secreto y mayores dificultades entonces para el referido control de la inteligencia en su conjunto; y a más normalización de la labor de la inteligencia, más normalización (debería haber), entendemos, en su efectivo y ordinario control.

Y todo esto, no obstante, sin que la promoción de la cultura de seguridad e inteligencia que se pretende (según se ha visto, Cap. IV.B) quepa compensar el referido déficit de control. La legítima búsqueda de adhesión de la ciudadanía a favor de la seguridad y la inteligencia en ningún caso puede sustituir que ésta sea el primer y último protagonista del Estado constitucional; y más cuando el desarrollo de la seguridad y la inteligencia no se ha visto acompañado, en grado, por una paralela

⁶ Pues su conocimiento, dado que técnico, resulta limitado para expertos; en tal sentido, Norberto BOBBIO, “El poder invisible”, en *Democracia y secreto*, Ariella Aureli y José F. Fernández Santillán (trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 2013, pp. 27 y ss.

profundización democrática de la misma⁷. Hacer que la ciudadanía tome conciencia de los riesgos y las amenazas, como de la función de los servicios de seguridad e inteligencia, al punto de hacerla corresponsable de ambas, no la hace sin embargo copartícipe democrática de ellas⁸.

Tercera conclusión: la necesidad de un nuevo régimen jurídico sobre la inteligencia

Se requiere, por tanto, de un nuevo régimen jurídico sobre el secreto más acorde a la extensión de la actividad de inteligencia, según la propia extensión que de la seguridad se ha dado, y en ajustado equilibrio y respeto al necesario y constante control jurídico, político y social con el que hacer efectivo el Estado democrático de Derecho⁹. Y junto a ello, un nuevo régimen de la inteligencia en su conjunto, asimismo, al amparo de una seguridad que requiere no sólo de una profundización constitucional en su fundamentación, sino, e incluso (y simplemente), más exigencia jurídico-normativa al penetrar en ámbitos especialmente delicados para los derechos y las libertades de las personas, como del entero sistema democrático pluralista; es decir, más regulación al respecto de una inteligencia hoy normativamente dispersa y *anómica* en no pocos aspectos¹⁰.

Y entonces, poder dar respuesta adecuada a hasta dónde pueda llegar la inteligencia con relación a las personas, como hasta dónde puedan llegar

⁷ Al contrario, la resiliencia social pretendida por la cultura de seguridad e inteligencia parecería más bien venir a democratizar los adversos efectos de hipotéticas materializaciones de riesgos y amenazas, ante la evidencia de una imposibilidad total a la hora de evitarlos.

⁸ De un lado se explica al ciudadano qué es la seguridad y la inteligencia, mientras de otro se limita la publicidad y transparencia al respecto; y ello, incluso, con relación a espacios anteriormente abiertos al conocimiento ciudadano.

⁹ En esta línea, *vid.* María Pilar COUSIDO GONZÁLEZ, “Secretos de Estado: cambios reales, políticos y legales en la era de la transparencia”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014, pp. 1/23 y ss.

¹⁰ En tanto que carente de normas jurídicas suficientes en regulación de su específica actuación, y ello no ya como mera laguna, sino con cierta vocación de intencionalidad (anomia); ya, Cap. II.E.

los ciudadanos ante la inteligencia. Y ello no desde una evaluación ética sobre la inteligencia (aun siendo relevante), sino conforme al vigente contexto constitucional, en el que las amenazas y los riesgos exceden la excepcionalidad constitucional para integrarse, finalmente, en la misma normalidad constitucional (Cap. II.E)¹¹. Son éstas, así, las preguntas básicas a las que se debería dar respuesta no sólo en relación a la inteligencia operativa y táctica (en cuanto que más próxima a la materialización de dichos riesgos y amenazas), sino a la esencial inteligencia estratégica (puesto que más abstracta y difusa); y a tal fin, debiéndose adentrar en sus aspectos esenciales y trascendentales para el sistema constitucional en general (recordemos, su control político y judicial, de acuerdo a lo apuntado en Caps. X y XI), y al respecto de ámbitos materiales tan delicados y sensibles como los controles cibernéticos colectivos y no específicos (así, Cap. VIII.C), o la inmigración, la radicalización y la desafección constitucional (según lo visto en Cap. IX), en particular.

Cuestiones éstas que requieren, de este modo, de respuestas si no expresamente constitucionales (ante el silencio constitucional sobre la misma inteligencia, al margen del reconocimiento no sólo de los derechos fundamentales como límites al poder, sino de la misma seguridad)¹², sí que, al menos, bajo la cubierta de su interpretación *extensiva* (de alguna manera, el tratamiento que se ha pretendido ofrecer en estas páginas)¹³, además de,

¹¹ De interés, sobre tal contraposición, Philippe HAYEZ, “Fighting Terrorism in a Kantian world”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 7, 2010, pp. 109 y ss. Y ya, sobre cómo, con todo, no ha de olvidarse de la ética con relación a la seguridad (y a su sombra, la misma inteligencia, añadimos), *vid.* Alberto GÓMEZ, “¿Hacia dónde vamos? la Estrategia Española de Seguridad. Entre la ética y la estética”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013, pp. 1053 y ss.

¹² *Cfr.* Miguel REVENGA SÁNCHEZ, “Servicios de inteligencia y derecho a la intimidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 61, 2001, p. 62.

¹³ Y ello no sólo desde la dificultad que supone el referido silencio constitucional sobre la inteligencia, sino a tenor de los cambios contextuales acontecidos en estos años (globalización, progreso tecnológico y

necesaria y especialmente, previsiones legales específicamente al respecto¹⁴. Y esto último no sólo desde el requerimiento constitucional de reserva de ley al respecto de la regulación de los derechos fundamentales y sus legítimas limitaciones (art. 53.1 Constitución)¹⁵, sino desde el impulso y el debate público-político que suponen las leyes para el sistema democrático en su conjunto¹⁶. No en vano y desde el principio democrático, si el control político-parlamentario resulta esencial al respecto de la inteligencia, ¿cómo renunciar al debate legislativo que haya de determinar el alcance de la inteligencia y los correlativos controles a ella¹⁷, aun a riesgo de que, y sin embargo, las normas legales resultantes quepan ser declaradas inconstitucionales?¹⁸; y esto, sin olvidar la visibilidad que

sociedad del riesgo) al respecto de la seguridad y la propia Constitución; y así que, en buena medida, en estas páginas se haya procurado reintegrar interpretativamente, *en lo posible*, la vigente regulación de la inteligencia española en nuestro sistema constitucional, pues somos conscientes de sus efectivas limitaciones normativas (según se ha señalado).

¹⁴ Sobre esta triple vía para afrontar constitucionalmente la inteligencia, *vid.* Giuseppe DE VERGOTINI (si bien de manera análoga a su propuesta para atender a la política de defensa en Italia), “Il fondamento costituzionale dello schema di disegno di legge sulla difesa nazionale”, en AA.VV. *Costituzione della difesa e stati di crisis per la difesa nazionale*, Rivista Militare, Roma, 1991, pp. 369 y ss.

¹⁵ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, de 17 de septiembre de 2013 (en los asuntos BvR 2436/10 y 2 BvE 6/08), ya en Cap. IX.B, §§ 125 y ss. Asimismo, sobre el requisito de Ley en la limitación de derechos humanos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (lo que, desde luego, afecta con carácter general a cualquier actuación de la comunidad de inteligencia limitativa de tales derechos), nuevamente Miguel REVENGA SÁNCHEZ, *op. cit.*, pero ahora, pp. 70 y ss. Y por último, y específicamente al respecto del tratamiento de datos personales por los servicios de inteligencia, y al hilo del Cap. VIII.C.1, *in fine*, téngase especialmente en cuenta la reciente y muy intensa (por su extremado grado garantista del alcance del art. 53.1 Constitución) Sentencia del Tribunal Constitucional 74/2019, de 22 de mayo (*in integrum*).

¹⁶ Sobre tal concepción política de la ley, *vid.* Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, “Reivindicando la ley”, en AA.VV. *Constitucionalismo crítico: Liber amicorum Carlos de Cabo Martín (I)*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 797 y ss.

¹⁷ En tal sentido, *vid.* María del Valle LÓPEZ ALFRANCA, “¿Pero quién vigilará a los vigilantes?”, *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 92, 2014, p. 117.

¹⁸ No podemos seguir *parcheando* mediante interpretación un régimen jurídico tan insuficiente, como complejo y desperdigado en una cuestión tan sensible constitucionalmente como es la inteligencia; lo contrario supone el riesgo de retroceder en espacios que creíamos tener consolidados (como son los derechos), o simplemente no progresar en otros (como es el control), cuando además la seguridad integral y su inteligencia crecen progresivamente al ritmo de las necesidades de un riesgo asimismo creciente.

siempre conlleva la regulación legal sobre la materia objeto de la misma, al abrirla democráticamente a la ciudadanía¹⁹.

Así que, al margen de las concretas respuestas sustantivas que al respecto se puedan ofrecer (y en particular, desde el Derecho comparado)²⁰, insistimos en la necesidad de profundizar en la respuesta misma y a nivel legal, a fin de procurar adecuada regulación a las nuevas necesidades organizativas, funcionales y de control que sobre la inteligencia hoy se advierten; y ello, en especial, desde una aproximación básica y conjunta de buena parte de la comunidad de inteligencia²¹. De este modo, y al margen de las singularidades del CNI (dado que servicio de inteligencia preeminente en dicha comunidad), consideramos oportuno establecer un marco legal básico de la organización (así como de la cooperación, colaboración y coordinación), de la actividad (en tanto que planificación, objetivos, alcance y formas de actuar) y su intervención en los derechos fundamentales (sin duda, la cuestión más sensible a nivel constitucional, al verse éstos limitados), y del control político y jurídico de la inteligencia española con el que desarrollar un régimen común y más acorde a los

¹⁹ De manera específica, sobre la apertura hacia la ciudadanía que supone la regulación legal de los servicios de inteligencia en Derecho comparado, *cfr.* Ana ABA CATOIRA, “Rendición de cuentas y servicios de inteligencia”, ponencia, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, pp. 7-7/28, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/Rendici%C3%B3n-de-cuentas-y-servicios-de-inteligencia.pdf> (05/05/2019).

²⁰ Así, p.e., la propuesta de Julia PULIDO GRAGERA y Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL, “Reflexiones acerca de la implantación en España de la figura del Ombudsman en el ámbito de la Inteligencia”, comunicación, asimismo en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Reflexiones-acerca-de-la-implantaci%C3%B3n-en-Espa%C3%B1a-de-la-figura-del-Ombudsman-en-el-%C3%A1mbito-de-la-Inteligencia.pdf> (05/05/2019). Y sin embargo, y a la postre (pues la anterior propuesta no puede evitar el control judicial en nuestro sistema constitucional), acerca de la necesidad de adecuación constitucional nacional de potenciales respuestas traídas del Derecho comparado, *vid.* Juan José Díez Sánchez, *Razones de Estado y Derecho*, Tirant lo Blach, Valencia, 1999, pp. 202-204.

²¹ Decimos “de buena parte de la comunidad de inteligencia” a tenor de las características propias de la inteligencia militar al encuadrarse en las Fuerzas Armadas; mas ello, claro, sin perjuicio de que ésta sea tenida en cuenta al respecto de la regulación común que proponemos a fin de compartir determinados principios y elementos en tanto que régimen jurídico esencial de toda la inteligencia.

cambios requeridos desde una seguridad integral, a la par que con el que profundizar en el marco constitucional vigente; y a tales efectos, y en gran medida, partiendo de la propia regulación hoy existente, si bien resolviendo los déficit constitucionales que se han venido advirtiendo en las anteriores páginas.

Cuarta conclusión: hacia una seguridad e inteligencia integrada en Europa

Por último, la mayor debilidad que sufren los Estados ante la globalización, el desarrollo tecnológico y el mismo riesgo, supone debilidad también para la seguridad y la inteligencia nacional a fin de afrontar las nuevas amenazas y riesgos que en tal contexto nacen y crecen; y ello sin que la extensión, apertura y proyección de la comunidad de inteligencia al exterior, y en especial a Europa (nuevamente, mediante la colaboración, la cooperación y la coordinación), resulte suficiente. La integración, así (o mejor, mayor integración), como otra necesaria respuesta a la seguridad y a la misma inteligencia en Europa (y en ella, España); y más, ante las dudas y riesgos que genera su propia crisis, su estancamiento (su retroceso, incluso, como se está demostrando con el *Brexit*). En este contexto es que el propio Presidente de la Comisión Europea nos invitara a la *Hour of European Sovereignty*²².

No se trata, por tanto, de una mayor (y mera) colaboración y cooperación entre inteligencias nacionales europeas con relación a sus respectivas seguridades (definidas aún, y en buena medida, unilateralmente conforme al art. 4.2 Tratado de la Unión Europea), sino de afrontar el diseño y la construcción de una auténtica seguridad europea que abarque

²² Debate del Estado de la Unión, de 12 de septiembre de 2018; en https://ec.europa.eu/commission/news/state-union-2018-hour-european-sovereignty-2018-sep-12_es (12/09/2018).

colectivamente la seguridad de sus miembros (coordinación, como mínimo); y a su servicio, claro, una auténtica inteligencia también europea, sin perjuicio de la participación de servicios nacionales en ella²³. ¿Cómo, si no, afrontar eficientemente amenazas como el terrorismo y la criminalidad organizada internacional, o riesgos a las infraestructuras estratégicas, la economía y la ciberseguridad, por no hablar de los desafíos que para la seguridad suponen la inmigración irregular y la desafección constitucional?; y es que son amenazas, riesgos y desafíos que, como se ha visto (Caps. VII, VIII y IX), no sólo actúan más allá de los Estados, sino de la propia Unión Europea hoy, de forma que ésta resulta ya un espacio jurídico-político mínimo desde el que afrontar tales retos para la seguridad y la inteligencia²⁴.

Con ello es que la propia seguridad actúe entonces como motor de la integración en Europa; e incluso, de la propia constitucionalización de la Unión Europea: así, más exigencia de integración constitucional, ante el necesario equilibrio que entre seguridad y libertad se ha de mantener también y adecuadamente a nivel constitucional en Europa²⁵. Y de este modo es que volvamos entonces a la comunidad como soporte de la seguridad, a tenor de la tensión constitucional que entre ésta y la libertad se da (Cap. I.B), como al riesgo de profundizar sin más en la comunidad y en su capacidad de seguridad e inteligencia en detrimento de la libertad. No en

²³ Acerca de cómo la evolución en seguridad estos últimos años está dando lugar en Derecho comparado a un proceso de centralización de servicios de seguridad, *vid.* Andreas BUSH, “La arquitectura cambiante del estado de seguridad nacional”, en AA.VV. *Transformaciones del Estado contemporáneo*, Ramón Cotarelo (trad.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 467-468.

²⁴ Precisamente, sobre cómo los retos globales desbordan ya la propia Unión Europea, *vid.* Zygmunt BAUMAN, “Un espacio en crisis. ¿*Quo vadis*, Europa?”, *Quaderns de la Mediterrània*, núm. 22, 2015, pp. 268 y ss.

²⁵ Ya Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO: p.e. “La constitucionalización de la integración regional europea: ¡más Europa! de vuelta a una Constitución para Europa, ante la situación de crisis de la Unión”, *Estudios de Deusto*, vol. 60, núm. 2, 2012, pp. 71 y ss.; o, más recientemente, “Globalización y Derecho europeo”, en prensa.

vano *mayor seguridad* no requiere siempre de *menos libertad*, pues también cabe mayor eficiencia de las medidas e instrumentos a adoptar u organizar, como cabría darse para el caso de una verdadera inteligencia europea. Y es que la constante tensión que supone los nuevos riesgos globales para la seguridad en Europa cabe encauzarse no sólo desde mayores intervenciones públicas en derechos y libertades, sino desde respuestas más intensas al respecto de la propia Unión y su seguridad colectiva; y para ello, reforzándose constitucionalmente la capacidad de la Unión Europea en seguridad (e inteligencia), a fin de alcanzar una más adecuada interrelación competencial entre los Estados y la Unión en pos de una mayor eficiencia y capacidad de respuesta del sistema en su conjunto y ante los ciudadanos²⁶.

Epílogo: inteligencia, corrupción y Democracia

A pesar del grado de madurez constitucional alcanzado en torno a la inteligencia en España (conforme se ha visto, y sin perjuicio, asimismo, de las debilidades que se han señalado), persiste el peligro de que la imagen de la inteligencia aquí permanezca relegada a la de los clásicos servicios secretos del Estado; es decir, aquéllos con los que éste venía actuando al margen de adecuados y oportunos controles, y al servicio de fines no del todo identificables con el interés general que se deduce de nuestra Constitución normativa (de este modo, el terreno de las conocidas como *cloacas del Estado*). Con ello no nos referimos, sin embargo, a la simple floración de quiebras más o menos significativas de una adecuada integración constitucional de los servicios de inteligencia en nuestro país (a tenor de su actuación), sino a la aparición de auténticas *minas* para la

²⁶ Una mayor integración así en seguridad desde el Derecho constitucional; incluso, desde una auténtica Constitución europea con la que delimitar normativamente las diversas competencias que en seguridad conserven los Estados y las que potencialmente adquieran la Unión Europea (incluidas las relativas a inteligencia), pero en un marco de libertad compartida desde la que entablar una mayor y auténtica resiliencia, solidaridad y fraternidad europea.

legitimidad de éstos ante una ciudadanía que, asumiendo una parcela de actividad pública que excepciona legítimamente el régimen público general y ordinario en orden a alcanzar cierta seguridad integral, atiende atónita ante escándalos no acordes a las causas y límites de cualquier manifestación de la inteligencia en el delicado equilibrio que se da entre seguridad y libertad²⁷. Piénsese así, y desde una perspectiva comparada, en la constatación pública del uso de herramientas informáticas por distintos servicios de inteligencia para el espionaje indiscriminado de miles de personas en sus comunicaciones, hogares o navegación en Internet²⁸, y al tiempo hecho público mediante filtraciones como las de *WikiLeaks*²⁹. O ya en España, la materialización de una inteligencia paralela en el seno de los poderes públicos (la propia Policía Nacional) que, al margen de su estructura oficial y al servicio de intereses espurios, ha venido recopilando información sobre actores políticos³⁰; o escándalos en los que la labor del mismo CNI se ha visto, como poco, implicada y/o cuestionada³¹.

²⁷ Especialmente, de interés, Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL, “Seguridad vs. libertad: el papel de los servicios de Inteligencia”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 48, 2004, pp. 85 y ss.

²⁸ Es el caso, ya comentado (Cap. VIII.C), del uso por el *Center for Cyber Intelligence* de la CIA de la aplicación *Weeping Angel*, mediante su instalación indistinta en las *Smart TV*; o el uso del sistema *XKeyscore* por la NSA.

²⁹ Cfr. Álvaro ECHEVERRI URUBURU, “«Wikileaks» y los «Arcana Imperii», en AA.VV. *Libertad de expresión e información en Internet: amenazas y protección de los derechos personales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, pp. 325 y ss. También, sobre la revelación pública de casos de vigilancia masiva por los servicios de inteligencia en diversos Estados y sus ulteriores consecuencias, *vid.* Rosario SERRA CRISTÓBAL, “La opinión pública ante la vigilancia masiva de datos. El difícil equilibrio entre acceso a la información y seguridad nacional”, *Revista de Derecho Político*, núm. 92, 2015, pp. 73 y ss.

³⁰ Dictamen aprobado el 20 de julio de 2017 por la “Comisión Investigación utilización partidista Ministerio del Interior”, y ya el 21 de septiembre de 2017 por el pleno del Congreso de los Diputados. *Vid.* Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, XII legislatura, núm. 76, 2017, pp. 18 y ss. Y al tiempo, y a nivel jurisdiccional ya, el conocido como *caso Kitchen*.

³¹ Como los del *pequeño Nicolás*, el *comisario Villarejo* y las *grabaciones de Corinna*.

Desde luego que los anteriores casos no enerva la aproximación constitucional que sobre la inteligencia aparece en el grueso de estas páginas³², pero sí que, de un lado, neutraliza una parte esencial de la actividad de la tan necesaria cultura de inteligencia que se viene desplegando a fin de acercar la ciudadanía a la labor de la inteligencia para aumentar su asunción popular (según se ha señalado, aun de manera crítica); y a la par, de otro lado, que tales casos pongan también en entredicho los intereses generales a los que sirven los poderes públicos. Con esto último es que la imagen de la inteligencia resulte no ya desacreditada ante la opinión pública, sino bajo el riesgo de su deslegitimación funcional al respecto de los fines a los que política y jurídicamente ésta ha de responder. Es más, y para el caso de nuestro Estado, adviértase que los escándalos señalados han aflorado en buena medida por los propios implicados, y sin recato alguno a los intereses superiores a los que éstos deberían servir y a la sombra de luchas internas entre poderes públicos y fácticos. A primera vista, claro, su trascendencia constitucional resultaría ensombrecida, disminuida, ante la otra polémica comentada, la de la limitación indiscriminada de derechos fundamentales por la inteligencia: no en vano en esta última se advierte tanto la tensión entre seguridad y libertad, como la del secreto y el control; y así, por ejemplo, las referidas publicaciones de *WikiLeaks*³³. En cambio en los escándalos españoles no se aprecian tales tensiones constitucionales en

³² No creemos que sea adecuado partir de lo patológico para analizar la conformación constitucional de la inteligencia, sin perjuicio de tenerlo en cuenta, finalmente, al respecto del sistema mismo; y es que a la complejidad de la inteligencia en sí se le ha de sumar (como se ha visto) la dificultad de buscar una seguridad integral en el vigente contexto global y tecnológico. Lo contrario nos podría haber llevado a perder de vista esto último, cuando es nuestro objeto principal.

³³ Como las más antiguas de los *Pentagon Papers* por *The New York Times* y *The Washington Post* (aun sin afectar éstas específicamente a inteligencia). Sobre tales casos, *vid.*: Miguel REVENGA SÁNCHEZ, *El imperio de la política (Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano)*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 107 y ss.; y Luis P. SALAS, “Sistema Judicial, secreto económico y secreto de Estado”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 5, 2008-2009, pp. 100-102, y 119.

principio, pues ni dichos escándalos afectan a extralimitaciones de la inteligencia a la sombra de un desproporcionado sentido de la seguridad, ni su ulterior exteriorización tienen origen en una pretendida búsqueda de publicidad y control por la ciudadanía, sino que, y más bien, parecen ser el mero y pobre resultado de luchas ilegítimas de poder, como del más absoluto desprecio del Estado democrático de Derecho y de los fines superiores a los que éste ha de servir constitucionalmente (precisamente la libertad y la seguridad, y ésta en tanto que garantía de la primera). Sin embargo los escándalos de nuestra inteligencia alcanzan finalmente relevancia constitucional, pues entroncan con la corrupción del y por el poder, según nos advirtiera hace siglos Montesquieu³⁴; o como más recientemente ha destacado Mauro Cappelletti, la corrupción como fruto de un poder sin eficientes y adecuados mecanismos de control³⁵. De esta forma, y entonces sí, que la corrupción irrumpa no sólo como esencia misma del constitucionalismo contemporáneo³⁶, sino como clave de una específica debilidad de nuestro sistema democrático³⁷.

Al respecto del esclarecimiento de tales escándalos, ahora, los controles políticos y jurídicos analizados (Caps. X y XI) nos resultan en

³⁴ Cfr. MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Mercedes Blázquez y Pedro de Vega (trad.), 1ª reimp., Tecnos, Madrid, 1987, p. 106.

³⁵ Vid. Mauro CAPPELLETTI, “¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la «justicia constitucional»”, Pablo De Luis Durán (trad.), *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986, pp. 9 y ss.

³⁶ No en vano, desde la anterior consideración (negativa del poder y del hombre) es que MONTESQUIEU planteara luego su diseño de división de poderes con la que contener y limitar el ejercicio del poder en garantía de la libertad (*op. cit.*, pp. 106-107), pasando al tiempo como presupuesto básico del constitucionalismo contemporáneo [cfr. Roberto L. BLANCO VALDÉS, *El valor de la Constitución (Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal)*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, pp. 59 y ss.]XXXX, según se ha indicado en texto; un modelo, por cierto, al tiempo perfeccionado mediante la normativización de la Constitución y su control jurisdiccional, tal como ha destacado precisamente Mauro CAPPELLETTI (*ibidem*).

³⁷ Así, con carácter crítico sobre la corrupción y la Democracia en España, vid. Rafael BUSTOS GISBERT, *Calidad democrática (Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo)*, Marcial Pons, Madrid / Barcelona, 2017, pp. 135 y ss., y 191 y ss.

abstracto exiguos³⁸; y ello no sólo ante la desconfianza de que el necesario secreto sea utilizado como simple coartada para abortar una plena exigencia de responsabilidad política, jurídica y social, sino por que tales controles están llamados a operar con relación a una actuación ordinaria, aun en asuntos o momentos extraordinarios (que no patológicos, que sería de lo que estamos hablando ahora), de la inteligencia pública. Se trataría, en cambio, de exorcizar públicamente los servicios de inteligencia y seguridad de los referidos escándalos (sin perjuicio de la oportuna garantía de aquella información que sea real y *estrictamente* sensible para la seguridad), a fin de evitar y/o afrontar auténticos ámbitos o espacios de impunidad y corrupción en la actuación pública en España, y con ello avanzar, si no en un perfeccionamiento constitucional de la inteligencia y su control (dado que mero ideal abstracto), sí que, al menos, en su mejoramiento (ante la compleja y cambiante realidad sobre la que efectivamente ha de actuar), tal como ocurriera en el pasado³⁹. Y todo esto (advertimos) sin que tampoco quepa invocarse la mera “razón de Estado” como excusa ante tal control (en su entendido de riesgo mismo para la pervivencia del Estado o de sus más altas instituciones)⁴⁰, por cuanto que hoy dicha razón se ha de integrar desde el Estado democrático de Derecho, y así desde la participación democrática de una ciudadanía plural y

³⁸ Sin perjuicio de que puedan, e incluso deban, ser activados.

³⁹ No en vano, gravísimos escándalos como las escuchas del CESID, los GAL y los fondos reservados, fueron motor de importantes reformas al respecto del vigente régimen de la propia inteligencia y de su control político y jurídico.

⁴⁰ A modo de mero “cómplice complaciente de los actos hechos”; Salvador RUS RUFINO y Javier ZAMORA BONILLA, “La razón de Estado en la Edad Moderna. Razones sin Razón”, en AA.VV. *Lecturas sobre el pensamiento jurídico y político de la Europa de las nacionalidades*, Universidad de León, León, 2000, p. 28. También, para una aproximación a las nociones que sobre “razón de Estado” se han dado en el tiempo, *vid.*, p.e., Omar GUERRERO, “Notas sobre la teoría de la razón de Estado”, *Ciencia*, núm. 40, 1989, pp. 31 y ss. XXXX

plenamente responsable de su destino (art. 1.1 Constitución)⁴¹; el secreto no puede servir de parapeto legítimo a actuaciones de inteligencia directamente contrarias a Derecho, o encubridoras de ellas⁴². Por supuesto que, según se ha señalado (Cap. II.F), caben situaciones de excepcionalidad constitucional a la cotidianidad, e incluso a la extraordinariedad, pero han de responder (desde la necesidad y la proporcionalidad) al más alto riesgo de pervivencia del Estado en cuanto que teleológicamente garante y expresión de los derechos y las libertades. Además, recuérdese, el secreto no es un privilegio, sino un límite legítimo de la publicidad en cuanto que en estricta garantía de bienes de la máxima relevancia constitucional en riesgo potencial o cierto (como son, pero no sólo, la seguridad y la defensa)⁴³. Lo que no cabe, en cambio, es una razón soberana al margen del poder constituyente, y por tanto al margen del pueblo mismo ya que titular de aquél (art. 1.2 Constitución)⁴⁴; y así que la “razón de Estado” no sea hoy, entendemos, sino la razón de los propios ciudadanos, y en cuanto que definible y controlable públicamente por ellos. No en vano el control requiere tanto de voluntad política, como de una auténtica y efectiva cultura del control⁴⁵, y en las que la mera lucha política quede desplazada en razón al interés de una seguridad al servicio último de la ciudadanía.

⁴¹ Desde esta perspectiva crítica, *cf.* Isidro H. CISNEROS, *Norberto Bobbio. De la razón de Estado al gobierno democrático*, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2014. No en vano, y finalmente, el uso de la razón de Estado no ha escondido, la más de las veces, sino intereses que nada tienen que ver con la defensa y/o la seguridad; Lorenzo COTINO, “Recensión al libro de Carlos Ruiz Miguel, *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*, Teenos, Madrid, 2002”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 120, 2003, p. 365.

⁴² Juan José Díez SÁNCHEZ, *Razones de Estado y Derecho*, Tirant lo Blach, Valencia, 1999, pp. 136-137.

⁴³ *Vid.* Claudio MOVILLA ÁLVAREZ, “El secreto de Estado entre el control y el privilegio”, *Jueces para la Democracia*, núm. 25, 1996, pp. 11 y ss.

⁴⁴ De interés, *vid.* Massimo LA TORRE, “Constitucionalismo de los Antiguos y de los Modernos. Constitución y «estado de excepción»”, *Res publica*, núm. 23, 2010, pp. 17 y ss.

⁴⁵ *Cfr.* José Manuel UGARTE, “Control”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 79.

Y tornamos así al inicio de este trabajo, a la tensión entre los binomios seguridad-inteligencia, de un lado, y libertad-democracia, de otro (también, y especialmente, Cap. VI.D) al hilo del progreso tecnológico y la globalización. Una tensión que por permanente y constante ha de ser necesariamente normalizada, aun en supuestos de mayor intensidad en la amenaza y en el creciente riesgo: pero una normalización que no suponga dejarnos atraer sin más al *agujero negro* de la seguridad⁴⁶, como mera respuesta al miedo de la constante amenaza y riesgo, sino que exige su plena constitucionalidad no ya al respecto de su legitimidad inicial, sino en el desarrollo institucional y ejecutivo de la inteligencia, como de su ulterior, ordinario y efectivo control político y jurídico a fin de evitar su corrupción. De este modo, finalmente, estaremos en mejor disposición de asumir resilientemente, con todo (y ahora sí), la materialización de dichas amenazas y riesgos, puesto que imposibles de impedirlos de manera absoluta hoy; aceptar entonces (e incluso!) el daño mismo, ante el convencimiento democrático o confianza, eso sí, de una inteligencia efectivamente volcada en evitarlo, pero sin garantías plenas en el vigente contexto del riesgo en el que vivimos.

⁴⁶ Sobre tal metáfora, *vid.* Laurance H. TRIBE y Patrick O. GUDRIDGE, “The Anti-Emergency Constitution”, *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 8, 2004, pp. 1868-1870.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ABA CATOIRA, Ana: “El secreto de Estado y los servicios de inteligencia”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 38-39, 2002.

- “El estado de alarma en España”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011.

- “Seguridad Nacional: libertad y seguridad en el ciberespacio”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019.

- “Rendición de cuentas y servicios de inteligencia”, ponencia, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/Rendici%C3%B3n-de-cuentas-y-servicios-de-inteligencia.pdf> (05/05/2019).

- y junto a DE ESPONA, Rafael José: *Seguridad Nacional, inteligencia y empresa privada: aspectos jurídicos sobre la inteligencia corporativa*, Andavira Editorial, Santiago de Compostela, 2017.

ABURTO MUÑOZ, Hilda: “Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas”, en AA.VV. *La gobernabilidad democrática en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000.

ACED FÉLEZ, Emilio: “Ejercicio y garantía del derecho a la protección de datos personales en el Convenio de Prüm”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007.

ACKERMAN, Bruce: “The Emergency Constitution”, *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 5, 2004.

ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel A.: “La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX”, *Boletín IEEE (Documento Opinión)*, núm. 108, 2016, en <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2016/10/DIEEEO108-2016.html> (28/08/2018).

AGUILAR BLANC, Carlos: “El terror del Estado francés: una perspectiva jurídica”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, núm. 7, 2012.

AGUILAR CALAHORRO, Augusto: “El derecho fundamental a la comunicación 40 años después de su constitucionalización: expresión, televisión e internet”, *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017.

AGUILERA MORALES, Encarnación: “Simplificación en el intercambio de información e inteligencia criminal en la Unión Europea: la Decisión Marco 2006/960/JAI como herramienta para su consolidación como espacio de seguridad”, en AA.VV. *La armonización del derecho procesal tras el Tratado de Lisboa*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012.

ALBALADEJO, Javier: “Importantes avances legislativos en la política antiterrorista de la UE”, *Comentario Elcano*, núm. 15/2017, 11 de abril de 2017, en

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-albaladejo-avances-legislativos-politica-antiterrorista-ue (09/10/2018).

ALBANESE, Alessandra: “Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici”, *Diritto pubblico*, núm. 1, 2002.

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel: “Una nota a propósito de los estados de alarma, excepción y sitio: la declaración gubernamental como acto político y la autorización/declaración parlamentaria como acto sin valor de ley”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 163, 2014.

ALGUACIL GÓMEZ, Julio: “Nuevos movimientos sociales: nuevas perspectivas, nuevas experiencias, nuevos desafíos”, *Polis: Revista Latinoamericana*, núm. 17, 2007, en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30501713> (29/09/2018).

ALLCOTT, Hunt y GENTZKOW, Matthew: “Social Media and Fake News in the 2016 Election”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, núm. 2, 2017.

ALLEGRI, Maria Romana: “Una premessa, qualche considerazione introduttiva e qualche riflessione sul ciber spazio come ambiente di rilevanza giuridica”, en AA.VV. *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne Editrice, Roma, 2017.

ALLI TURRILLAS, Ignacio: *Prevención de la delincuencia grave y organizada en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2016.

- “Aspectos operativos del ciclo de actuación de la Unión Europea contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional”, en AA.VV. *Globalización y cambios en la actual agenda de seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017.

- “La delincuencia grave y organizada como problema de seguridad y estabilidad para los Estados de Europa: el caso de la Unión Europea”, en AA.VV. *El nuevo entorno de seguridad de Europa*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017.

ALONSO, Antonio: “La lucha contra el terrorismo en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.46429 (26/07/2018).

- “Terrorismo, yihadismo y crimen organizado en la Estrategia Global de Seguridad de la UE”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 42, 2016, en <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53785> (21/08/2018).

ALONSO, Chema: “Winter is Comming: Algunas reflexiones sobre el DDOS que tumbó Twitter, WhatsApp y alertó al mundo”, Blog: *Un informático en el lado del mal*, 22 de octubre de 2016, en <http://www.elladodelmal.com/2016/10/winter-is-comming-algunas-reflexiones.html> (10/08/2018).

- “El ataque del ransomware #WannaCry”, Blog: *Un informático en el lado del mal*, 13 de mayo de 2017, en <http://www.elladodelmal.com/2016/10/winter-is-comming-algunas-reflexiones.html> (10/08/2018).

ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: “Dimensión constitucional de la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional”, en AA.VV. *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Jordi Solé Tura (I)*, Congreso de los Diputados / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Madrid, 2008.

- “La Ley de secretos oficiales”, *Foro, Nueva época*, vol. 18, núm. 1, 2015.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado”, *Foro (Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Nueva época)*, núm. 2, 2005.

ALONSO GARCÍA, Ricardo: “El soft law comunitario”, *Revista de Administración Pública*, núm. 154, 2001.

ALONSO MARCOS, Antonio: “La lucha contra el terrorismo en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/46429> (15/04/2018).

- “Terrorismo, Yihadismo y Crimen Organizado en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, núm. 42, 2016.

ALONSO MUÑOZ, Laura: “Redes sociales y democracia. Una aproximación al debate sobre una relación compleja”, *Fòrum de Recerca*, núm. 20, 2015.

ALUJA BANET, Tomàs: “La minería de datos, entre la estadística y la inteligencia artificial”, *Questiò: Quaderns d'Estadística, Sistemes, Informàtica i Investigació Operativa*, vol. 25, núm. 3, 2001.

ALVA DE LA SELVA, Alma Rosa: “Globalización y comunicación”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 43, núm. 171, 1998.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo: “Lealtad constitucional y partidos políticos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, 2002-2003.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique: “Secretos de Estado y Constitución”, *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 25, 2000.

- “El Derecho constitucional y la crisis”, *Revista de Derecho Político*, núm. 88, 2013.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina: “Artículo 42. Derecho de acceso a los documentos”, en AA.VV. *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012. XXXX

AMAT, Dolores: “L’urgence politique, la nouvelle utopie sécuritaire et les menaces à la liberté et à la pensée”, *Eu-topías: Revista de Interculturalidad, Comunicación y Estudios Europeos*, núm. 12, 2016.

AMATO, Giuliano: “Passato, presente e futuro del costituzionalismo”, *Nomos*, núm. 2, 2018, en <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Amato.-conv.-11.05.pdf> (28/09/2018).

ANDRADE QUEVEDO, Carolina: “Contrainteligencia”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

ANGUITA OLMEDO, Concepción y CAMPOS ZABALA, María Victoria: “La globalización de la inseguridad”, *Revista de Relaciones de Internacionales de la UNAM*, núms. 101-102, 2008.

ANTÓN MELLÓN, Joan: “Policía política”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: “El acatamiento a la Constitución, requisito de la condición plena de parlamentario”, *Revista jurídica de Catalunya*, vol. 84, núm. 4, 1985.

APARICIO SALOM, Javier: *Estudio sobre la Ley orgánica de protección de datos de carácter personal*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2000.

ARBELÁEZ HERRERA, Ángela María: “La noción de seguridad en Thomas Hobbes”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, núm. 110, 2009.

ARCOS MARTÍN, Rubén: “Hacia un Sistema Español de Inteligencia para la seguridad económica y la competitividad”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 11, 2012.

- “Reserva de inteligencia”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

ARENAS RAMIRO, Mónica: “Los sistemas de vigilancia masiva de comunicaciones. A propósito de la STEDH Big Brother Watch, de 13 de septiembre de 2018”, *Diario La Ley*, 2019.

ARENDDT, Hannah: *Los orígenes del totalitarismo*, Solana, Guillermo (trad.), Taurus, Madrid, 1998.

ARIAS MALDONADO, Manuel: “Democracia y sociedad del riesgo. Deliberación, complejidad, incertidumbre”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 122, 2003.

- “La digitalización de la conversación pública: redes sociales, afectividad política y democracia”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 173, 2016.

ARMENTA DEU, Teresa: “Regulación legal y valoración probatoria de fuentes de prueba digital (correos electrónicos, WhatsApp, redes sociales): entre la insuficiencia y la incertidumbre”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, núm. 27.

ARROYO VARELA, Silvia y MARTÍNEZ PONTIJAS, Andrés: “Propuesta de un Sistema de Inteligencia Económica (SIE) para España”, en AA.VV. *El sistema de inteligencia económica en España*, Documento de Trabajo (7/2016), Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, 2016, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET07-2016 Sistema Inteligencia Economica Espana.pdf (20/11/2017).

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 75, 2010, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d04c27004233acf7987bfa8b6be8b54b/AR I75-2010_Arteaga_Estrategia_Seguridad_Interior_Union_Euorpea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d04c27004233acf7987bfa8b6be8b54b (15/04/2018).

- “La política europea de seguridad y defensa”, en AA.VV. *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2010.

- Y junto a FOJÓN LAGO, Enrique: *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), Madrid, 2007.

ARRUEGO, Gonzalo: “El derecho fundamental a la investigación científica en la Constitución española de 1978”, en AA.VV. *La investigación científica como derecho fundamental*, Comares, Granada, 2012.

ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel: “Los límites de la interpretación constitucional. De nuevo sobre los casos trágicos”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 6, 1997.

AZCONA PASTOR, José Manuel: “Posguerra fría y estrategia global: la sociedad internacional y sus designios”, en AA.VV. *Guerra y paz: La sociedad internacional entre el conflicto y la cooperación*, Dykinson, Madrid, 2013.

AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: “Terrorismo”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

- “Resiliencia y acción política. El binomio sociedad-Estado frente al terrorismo”, en AA.VV. *Resiliencia: del individuo al Estado y del Estado al individuo*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2018.

- “El mundo de la posverdad”, *Cuaderno de Estrategia*, núm. 197, 2018.

AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel: “Identidad nacional y legitimidad del Tribunal de Justicia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 39, 2017.

AZURMENDI, Ana: “De la verdad informativa a la «información veraz» de la Constitución española de 1978: una reflexión sobre la verdad exigible desde el derecho de la información”, *Comunicación y Sociedad*, vol. 18, núm. 2, 2005.

BACH I FABREGÓ, Roser: “El sistema integrado de interceptación legal de las telecomunicaciones (SITEL)”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 22, 2010.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: *Fuentes del Derecho (I. Principios del ordenamiento constitucional)*, Tecnos, Madrid, 1991.

- *Fuentes del Derecho (II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos)*, Tecnos, Madrid, 1992.

- “Constitución normativa y ciencia del derecho”, en AA.VV. *Estudios de Derecho Público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico (I)*, Tecnos, Madrid, 1997.

- “El Estado social y democrático de Derecho. Significado, alcance y vinculación de la cláusula del Estado social”, en AA.VV. *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002.

- “El status constitucional de la reforma y la fragmentación del poder constituyente”, en AA.VV. *La democracia constitucional: Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Vol. 1, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.
 - “Fuentes del Derecho, espacios constitucionales y ordenamientos jurídicos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, 2003.
 - “La Constitución europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 8, 2007.
 - “Introducción: marco jurídico de las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas”, *Ejército: de tierra español*, núm. 846, 2011.
 - *La proiezione della Costituzione sull’ordinamento giuridico*, Anna Maria Nico (trad.), Cacucci Editore, Bari, 2012.
 - “Derecho constitucional e integración supranacional en el contexto de la globalización”, en AA.VV. *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral (III)*, Editorial Universitas, Madrid, 2012.
 - “Una interpretación constitucional de la crisis económica”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 19, 2013.
 - “Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el Siglo XXI”, *Nomos*, núm. 4, 2018, en <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Callehon.-conv-11.05.pdf> (28/09/2018).
- BALDASSARRE, Antonio: *Globalizzazione contro democrazia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2002.
- BALLESTERO MARTÍN, Miguel Ángel: *En busca de una estrategia de Seguridad Nacional*, Instituto de Estudios Estratégicos / Ministerio de Defensa, Madrid, 2016.
- “Las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017”, *Boletín IEEE (Documento Análisis)*, núm. 74, 2017, en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/BoletinesIEEE3/2017/boletinieee8.pdf> (07/07/2018).
- BAÑOS BAJO, Pedro: “La geopolítica de la tecnología”, *Revista Ejército: de tierra español*, núm. 902, 2016.
- “Ciberespionaje, influencia política y desinformación (I) y (II)”, *El Orden Mundial en el Siglo XXI*, respectivamente 20 y 27 de diciembre de 2017, en <https://elordenmundial.com/ciberespionaje-influencia-politica-y-desinformacion-i/> y <https://elordenmundial.com/ciberespionaje-influencia-politica-y-desinformacion-ii/> (28/09/2018).
- BAQUÉS, Josep: “Análisis de tendencias geopolíticas a escala global”, *Documento de Investigación*, IEEE, núm. 18, 2017, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV18-2017_Analisis_Tendencias_Geopoliticas_EscalaGlobal_JosepBaques.pdf (16/08/2018).

BAR CENDÓN, Antonio: “El Tratado de Prüm y la inmigración ilegal”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007.

BARCELONA LLOP, Javier: “Escuchas telefónicas y acción de policía de seguridad (A partir de la Sentencia del TEDH sobre el «caso Malone»)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 112, 1987.

BARNES VÁZQUEZ, Javier: “El principio de proporcionalidad: Estudio preliminar”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998.

BARRAS TEJUDO, Raquel: “España y el crimen organizado: ¿Asignatura pendiente de la Estrategia Española de Seguridad?”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

- “El crimen organizado transnacional: mecanismos de lucha previstos en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.46432 (26/07/2018).

BARRIO ANDRÉS, Moisés: *Internet de las cosas*, Editorial Reus, Madrid, 2018.

- Y como dir.: *Derecho de los Robots*, Wolters Kluwer, Madrid, 2018.

BAS, Enric: “Inteligencia prospectiva para la seguridad pública; reflexiones metodológicas y propuestas”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 1, 2006.

BASCHERINI, Gianluca: “Las políticas migratorias en Europa: una visión comparada”, Durán Ruiz, Francisco Javier (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 10, 2008.

BATUECAS CALETRÍO, Alfredo: “Intimidad personal, protección de datos personales y geolocalización”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 29, 2015.

BAUBÖCK, Rainer: “Las migraciones y las fronteras porosas de los Estados democráticos”, en AA.VV. *Transformaciones del Estado contemporáneo*, Cotarelo, Ramón (trad.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

BAUMAN, Zygmunt: *Comunidad (En busca de seguridad en un mundo hostil)*, Alborés, Jesús (trad.), Siglo XXI, 2ª ed., Madrid, 2006.

- *Tiempos líquidos (Vivir en una época de incertidumbre)*, 5ª ed., Corral, Carmen (trad.), Tusquets Editores, Barcelona, 2015.

- “Un espacio en crisis. ¿Quo vadis, Europa?”, *Quaderns de la Mediterrània*, núm. 22, 2015.

- *La globalización (Consecuencias humanas)*, 2ª ed. (1ª reimp.), Zadunaisky, Daniel (trad.), Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2017.

BEATRIZ CUCOVAZ, Silvia: “Inteligencia estratégica”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

BECK, Ulrich: *La sociedad del riesgo (Hacia una nueva modernidad)*, Navarro, Jorge et al. (trad.), Paidós, Barcelona, 1998.

- “Politics of Risk Society”, en AA.VV. *The Politics of Risk Society*, Polity Press, Cambridge, 1998.

- *¿Qué es el globalización? (Falacias del globalismo, respuestas a la globalización)*, Moreno, Bernardo y Borràs, M. Rosa (trad.), Paidós, 9ª ed., Barcelona, 2002.

BELLO AYALA, Jesús: “Aplicación de las tecnologías de la información (TI) a la mejora de la inteligencia en las organizaciones”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 15, 2014.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl: “Seguridad nacional y gobernabilidad en México: criminalidad y fronteras”, *Criminología y Sociedad*, núm. 1, 2008.

BERAZA GARMENDIA, José María y RODRÍGUEZ CASTELLANOS, Arturo: “La evolución de la misión de la Universidad”, *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, núm. 14, 2007.

BERBEROFF AYUDA, Dimitry: “Incertidumbre científica y riesgo: cinco ideas-fuerza a propósito del principio de precaución”, en AA.VV. *El principio de precaución y su proyección en el Derecho administrativo español*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005.

BERTONCINI, Yves: “Schengen: de la résistance à la résilience?”, *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman (Policy Paper), núm. 471, 23 de abril de 2018, en <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0471-schengen-de-la-resistance-a-la-resilience> (28/08/2018).

BEYER, Jessica L.: “The emergence of a freedom of information movement: anonymous, wikileaks, the pirate party, and iceland”, *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 19, núm. 2, 2014.

BILANCIA, Paola: “Posibles desarrollos de la Política Exterior y Seguridad Común tras el Tratado de Lisboa”, Sánchez Barrilao, Juan Francisco (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 13, 2010.

BILBAO UBILLOS, Juan María: “Guión para el debate sobre la disolución de los grupos parlamentarios vinculados a partidos que han sido ilegalizados judicialmente”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 68, 2003.

- “Los derechos humanos en las democracias contemporáneas”, en AA.VV. *Los desafíos de los derechos humanos hoy*, Dykinson, Madrid, 2007.

- “La llamada ley mordaza: la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, 2015.

BIN, Roberto, y PITRUZZELLA, Giovanni: *Diritto costituzionale*, 2ª ed., G. Giappichelli Editore, Torino, 2001.

BISCARETTI DI RUFIA, Paolo: *Derecho Constitucional*, Lucas Verdú, Pablo (trad.), 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1987.

BLANCO NAVARRO, José María: “Ciberinteligencia, la vía para la ciberseguridad”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 57, 2018.

- Y junto a JAIME, Óscar: “Toma de decisiones y visión de futuro para la seguridad nacional”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014.

BLANCO NÚÑEZ, José María: “La inteligencia en la OTAN y en España, relaciones entre organismos afines”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.

~~BLANCO VALDÉS, Roberto L.: *El valor de la Constitución (Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal)*, Alianza Editorial, Madrid, 1994. XXXX~~

BOBBIO, Norberto: “El equilibrio del terror”, Ruiz Miguel, Alfonso (trad.), *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 2, 1985.

- “El futuro de la democracia” y “La democracia y el poder invisible”, en *El futuro de la democracia*, Fernández Santillán, José F. (trad.), 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

- “Il segreto della democrazia: non avere segreti”, *La Stampa*, 16 de octubre de 2011, en <http://www.lastampa.it/2011/10/16/cultura/noberto-bobbio-il-segreto-della-democrazia-non-avere-segreti-jzTrxAEswWIP138Duuy46K/pagina.html> (03/07/2017).

- “El poder invisible” y “Democracia y secreto”, en *Democracia y secreto*, Aureli, Ariella y Fernández Santillán, José F. (trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 2013.

BOLTAINA BOSCH, Xavier: “El personal del Centro Nacional de Inteligencia: su vínculo jurídico como «empleado público» y la afectación de sus derechos y deberes”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 11, 2012.

- “Recursos humanos y servicios de inteligencia: diez aspectos clave del nuevo estatuto de personal del CNI de 2013”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 15, 2014.

BORDONADO, Joaquín: “Nueva Estrategia Europea de Seguridad”, *Análisis GESI*, núm. 13, 2016, en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/nueva-estrategia-europea-de-seguridad> (06/08/2018).

BORJÓN NIETO, José J.: “Lucha contra el crimen organizado: fracaso de la militarización”, *Letras Jurídicas*, vol. 11, núm. 21, 2010.

BORRÁS PENTINAT, Susana: “La responsabilidad soberana para fortalecer la seguridad climática”, en AA.VV. *Retos del derecho ante las nuevas amenazas*, Dykinson, Madrid, 2015.

BOSTROM, Nick: *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

BOURNE, Angela K. y CASAL BÉRTOA, Fernando: “Mapping «Militant Democracy»: Variation in Party Ban Practices in European Democracies (1945-2015)”, *European Constitutional Law Review*, núm. 13, 2017.

BOZA MARTÍNEZ, Diego, BRUQUETAS CALLEJO, María y CLARO QUINTÁNS, Irene: “La política de la UE en inmigración y asilo: La crisis de 2015”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, núm. 0, 2016.

BRADY, Hugo: “Europol y el Modelo europeo de inteligencia criminal: una respuesta no estatal a la delincuencia organizada (ARI)”, *ARI*, 126/2007, Real Instituto Elcano, 17 de diciembre de 2007, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari126-2007 (28/09/2018).

BRÉCHOT, François-Xavier: “Clap de fin pour la conservation généralisée des données de connexion en Europe?”. CJUE, gr. ch., 21 déc. 2016, aff. jtes C-203/15 et C-698/15, *Tele2 Sverige et Watson e.a.*”, *Revue du Marche Commun et de l'Union Européenne*, núm. 606, 2017.

BREEDON, Jennifer: “Redefining terrorism: the danger of misunderstanding the modern world’s gravest threat”, *Revista de Direito Internacional*, vol. 12, núm. 2, 2015.

BRITO GONÇALVES, Joanisval: “Operación de influencia y acción encubierta”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

BRU PERAL, Eva María: “Estados de alarma, excepción y sitio”, *Derechos y Libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 7, 1999.

BUENO CAMPOS, Eduardo: “Cultura de seguridad y defensa en la perspectiva del gobierno del conocimiento”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 172, 2015.

BUENO RUBIAL, María del Pilar: “El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?”, *Relaciones Internacionales: Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica*, núm. 33, 2016, en <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/747.html> (30/07/2017).

BUSH, Andreas: “La arquitectura cambiante del estado de seguridad nacional”, en AA.VV. *Transformaciones del Estado contemporáneo*, Ramón Cotarelo (trad.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

BUSTOS GISBERT, Rafael: *Calidad democrática (Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo)*, Marcial Pons, Madrid / Barcelona, 2017.

CALAZA LÓPEZ, María Sonia: “El procedimiento de ejecución de la «euroorden»”, *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 26, 2005.

CALERO, Alberto: “El ciberespacio y el control de las redes”, en AA.VV. *La geopolítica líquida del siglo XXI*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2015.

CALVO ÁLVAREZ, Susana: “De la Web 1.0 a Internet invisible vulnerabilidades, amenazas y delitos”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

CÁMARA VILLAR, Gregorio: “La garantía de los derechos fundamentales afectados por la Convención de Prüm”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007.

- “Colaboración, coordinación y cooperación”, en AA.VV. *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.
 - “Coordinación de autoridades y protocolos normativos de actuación”, *Ejército: de tierra español*, núm. 846, 2011.
 - “Artículo 13. Libertad de las artes y de las ciencias”, en AA.VV. *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012.
- CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl C.: “Constitucionalidad, *soft law* y elección de Jueces para el TEDH: Comentario a la Sentencia de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2017”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, 2018.
- CANO BUESO, Juan: “Información parlamentaria y secretos oficiales”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 42, 1997.
- CANO PAÑOS, Miguel Ángel: “Reflexiones en torno al «viejo» y al «nuevo» terrorismo”, *Revista Española de Investigación Criminológica*, núm. 7, 2009.
- “La reforma penal de los delitos de terrorismo en el año 2015: cinco cuestiones fundamentales”, *Revista General de Derecho Penal*, núm. 23, 2015.
 - “La nueva amenaza terrorista y sus (negativas) repercusiones en el ordenamiento penal y constitucional. Comentario a la sentencia de la audiencia nacional núm. 39/2016, de 30 de noviembre”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 27, 2017.
- CAPPELLETTI, Mauro: “¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la «justicia constitucional»”, De Luis Durán, Pablo (trad.), *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986.
- “Who watches the watchmen? A comparative study on judicial responsibility”, en AA.VV. *Judicial independence: The contemporary debate*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995.
- CARBAJO VASCO, Domingo: “Un «agujero negro» para la gobernanza mundial «los paraísos fiscales»”, en AA.VV. *Retos del derecho ante las nuevas amenazas*, Dykinson, Madrid, 2015.
- CARLINI, Agnese: “Ciberseguridad: un nuevo desafío para la comunidad internacional”, *Boletín IEEE (Documento Opinión)*, núm. 67, 2016.
- CARLOS BRANDÁO, Priscila: “Servicio de inteligencia”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- CARMONA CONTRERAS, Ana M.: “Función política, e inviolabilidad parlamentaria”, *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 3, 1990.
- CARO BEJARANO, María José: “Alcance y ámbito de la seguridad nacional en el ciberespacio”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 149, 2011.
- “Peligros tecnológicos”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 159, 2013.

CARRASCO DURÁN, Manuel: “Medidas antiterroristas y Constitución, tras el 11 de septiembre de 2011”, en AA.VV. *Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

- “Las garantías procesales en caso de terrorismo: Distintos modelos, en perspectiva comparada”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 27, 2017, en https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/01_CARRASCO.htm (01/09/2018).

CASADEVALL, Arturo y IMPERIALE, Michael J.: “Risks and Benefits of Gain-of-Function Experiments with Pathogens of Pandemic Potential, Such as Influenza Virus: a Call for a Science-Based Discussion”, *mBio*, 2014, en <https://mbio.asm.org/content/mbio/5/4/e01730-14.full.pdf> (01/10/2018).

CASAS POU, Víctor: “La identificación de la amenaza por parte de la doctrina estratégica española (1990-2004)”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010.

CASSESE, Sabino: *La crisi dello Stato*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2002.

- *Il diritto globale (Giustizia e democrazia oltre lo Stato)*, Einaudi Editore, Torino, 2009.

CASTELLÓN MORENO, Joaquín y LÓPEZ GIL, María Mar: “Crisis y ciberespacio: hacia un modelo integral de respuesta en el Sistema de Seguridad Nacional”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 185, 2017.

CASTELLS, Manuel: *La era de la información (II. El poder de la identidad)*, 2ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2003.

CASTILLO JIMÉNEZ, Cinta: “La Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, 2005, en http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/01_EST_02_castillo.pdf (18/08/2018).

- “Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA)”, en AA.VV. *La protección jurídica de la intimidad*, Iustel, Madrid, 2010.

CATALÀ I BAS, Alexandre H.: “La inviolabilidad parlamentaria a la luz de la Ley de partidos políticos”, *Revista de Derecho Político*, núm. 61, 2004

CATALINA BENAVENTE, María Ángeles: “La disponibilidad de la información suministrada por los datos de registro de nombres de pasajeros en la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea”, en AA.VV. *Cesión de datos personales y evidencias entre procesos penales y procedimientos administrativos sancionadores o tributarios*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017.

CEBRIÁN ZAZURCA, Enrique: “~~La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en los conflictos entre el derecho al honor y la libertad de información~~”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 26, 2005. XXXX

- *Deliberación en internet: una propuesta de modelo de participación política*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2012.

- “El impacto de Internet en el Estado democrático”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 173, 2016.

- “Internet, posverdad y periodismo ciudadano. El derecho a la información en el siglo XXI a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en AA.VV. *Estándares e indicadores para la calidad informativa en los medios digitales*, Egregius, Sevilla, 2018.

CERDÁ GUZMÁN, Carolina: “Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 27, 2017, en https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/02_CERDA.htm (10/09/2018).

CERDA SEGUEL, Diego: “Un vector en tres pasos: filosofía política, política estratégica e inteligencia”, *Inteligencia Total*, núm. 1, 2003-2004.

CHACÓN RODRÍGUEZ, Lorenzo: “La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial”, *Política y Sociedad*, núm. 45, 1/2008.

CHESTERMAN, Simon: *Shared Secrets. Intelligence and Collective Security*, Lowy Institute for International Policy, Australia, 2006.

CIARAMELLI, Fabio: *Instituciones y normas (Sociedad global y filosofía del Derecho)*, Juan-Ramón Capella (trad.), Trotta, Madrid, 2009.

CIENFUEGOS SPIKIN, Ignacio: “Risk Management theory: the integrated perspective and its application in the public sector”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, núm. 21, 2013.

CIQUE MOYA, Alberto: “La seguridad alimentaria como factor generador de estabilidad internacional”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010.

~~CISNEROS, Isidro H.: *Norberto Bobbio. De la razón de Estado al gobierno democrático*, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2014, XXXX~~

CLOSA MONTERO, Carlos: “Constitución y Democracia en la Unión Europea”, en AA.VV. *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

COBOS, María: “El drama de las personas refugiadas, un reto para Europa”, *Crítica*, núm. 1000, 2015.

COLE, David: “The Priority of Morality: The Emergency Constitution's Blind Spot”, *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 8, 2004.

- “In Case of Emergency”, *The New York Review of Books*, 2006, en <https://www.nybooks.com/articles/2006/07/13/in-case-of-emergency/> (01/09/2018).

COLLIER, Paul: “Europa y los refugiados. Una tragedia rayana en la farsa”, Alejandro Pradera (trad.), en AA.VV. *La crisis de Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 2018.

COMITÉ ESPECIALIZADO DE INMIGRACIÓN (AA.VV.): “El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional”, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, Madrid, 2019, en <https://www.dsn.gob.es/documento/fen%C3%B3meno-migratorio-espa%C3%B1a-reflexiones-desde-%C3%A1mbito-seguridad-nacional> (05/05/2019).

CONTRERAS V., Pablo: “Transparencia y leyes secretas en Chile”, *Estudios Constitucionales*, vol. 8, núm. 2, 2010.

CONTRERAS LÓPEZ, Miriam Elsa: “Análisis de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, *Letras Jurídicas (Revista de los Investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas U.V.)*, núm. 13, 2006.

CORFIATI, Francesco: “I progetti di riforma dell'amministrazione e del settore pubblico intrapresi dall'inizio della crisi económica: l'apogeo dell'austerità”, en AA.VV. *La dimensión de la administración pública en el contexto de la globalización*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.

CORRAL MARAVER, Noelia: “La armonización penal en materia de terrorismo como ejemplo de irracionalidad político-criminal. Referencias al caso español”, *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, vol. 7, núm. 1, 2017.

CORTÉS, Carlos y ISAZA, Luisa: “Noticias falsas en Internet: la estrategia para combatir la desinformación”, *CELE*, 2017, en <https://www.palermo.edu/cele/pdf/FakeNews.pdf> (03/09/2018).

CORTÉS GARCÍA, Francisco Joaquín: “Infraestructuras y redes en el pensamiento de los científicos y sociólogos politécnicos”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIX, núm. 1066, 2014.

COSTAS TRASCASAS, Milena: “Seguridad nacional y derechos humanos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en materia de terrorismo internacional: ¿hacia un nuevo equilibrio?”, en AA.VV. *Terrorismo y legalidad internacional*, Madrid, Dykinson, 2012.

COTINO HUESO, Lorenzo: *El modelo constitucional de las Fuerzas Armadas*, Instituto Nacional de Administración Pública / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

- “Recensión al libro de Carlos Ruiz Miguel, *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*, Teberos, Madrid, 2002”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 120, 2003.XXXX

- “La nueva Ley de transparencia y acceso a la información”, *Anuario Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá)*, núm. 7, 2014.

- “Big data e inteligencia artificial. Una aproximación a su tratamiento jurídico desde los derechos fundamentales”, *Dilemata*, núm. 24, 2017.

- “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017.

- “Riesgos e impactos del big data, la inteligencia artificial y la robótica. Enfoques, modelos y principios de la respuesta del derecho”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019.

COUSIDO GONZÁLEZ, María Pilar: “Secretos de Estado: cambios reales, políticos y legales en la era de la transparencia”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014.

CRISAFULLI, Vezio: *Lezioni di diritto costituzionale (II.1 L'ordinamento costituzionale italiano: le fonti normative)*, 6ª ed., CEDAM, Padova, 2001.

CRUZ VILLALÓN, Pedro: *El estado de sitio y la Constitución: la constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado (1789-1878)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

- “La protección extraordinaria del Estado”, en AA.VV. *La Constitución española de 1978 (Estudio sistemático)*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1981.

- “Normalidad y excepción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, 2004.

- “La identidad constitucional de los estados miembros: dos relatos europeos”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 17, 2013.

- “Entre proporcionalidad e identidad: las claves de la excepcionalidad en el momento actual”, Guillén López, Enrique (trad. del francés), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 27, 2017.

CUBEIRO CABELLO, Enrique: “Ciberdefensa”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

CUESTA GARCÍA, Virginia: “Acerca del Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos”, *Actualidad Administrativa*, núms. 7-8, 2018.

DAVARA RODRÍGUEZ, Fernando: “Planificación estratégica e inteligencia económica (herramientas de gestión del cambio)”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 174, 2015.

DE CABO MARTÍN, Carlos: *La crisis del Estado Social*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1986.

- “Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, 2009.

- “Lo viejo y lo nuevo en la crisis económica actual: aspectos jurídico-políticos”, en AA.VV. *Pensamiento crítico y crisis capitalista: una perspectiva constitucional*, Universidad de Granada, Granada, 2010.

- *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la Constitución*, Trotta, Madrid, 2010.

- “Propuesta para un constitucionalismo crítico”, en AA.VV. *Constitucionalismo crítico: Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

DE CARLOS IZQUIERDO, Javier: “La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016”, *Boletín IEEE (Documento Marco)*, núm. 16, 2016, en

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf (22/08/2018).

DE CASTRO GARCÍA, Andrés: “Ciclo de inteligencia”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

DE ESPONA, Rafael José: “La inteligencia corporativa en las entidades financieras”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 12, 2012.

- “Seguridad nacional, protección de infraestructuras críticas y emergencias radiológicas”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 53, 2016.

DE JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso: *La globalización ilustrada: ciudadanía, derechos humanos y constitucionalismo*, Dykinson, Madrid, 2003.

- *La transición paradigmática de la teoría jurídica (El Derecho ante la globalización)*, Dykinson, Madrid, 2009.

- “Los derechos humanos en la sociedad del riesgo. Crisis del Estado, justicia intergeneracional y medio ambiente”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 37, 2018, en <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/10729> (20/05/2019).

DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis: “Terrorismo”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014.

- “¿Por qué crecen los vínculos entre terrorismo y crimen?”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 50, 2015.

- Y junto a BLANCO NAVARRO, José María: “Potenciadores del riesgo. Una visión ampliada para un mundo global”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014.

DE LA TORRE, Ignacio: “La disrupción tecnológica ya está aquí. Cómo afecta a las personas, los gobiernos y las empresas”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 199, 2018.

DE LUCAS MARTÍN, Francisco Javier: “Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 7, 1990.

- “La polémica sobre los deberes de solidaridad: el ejemplo del deber de defensa y su posible concreción en un servicio civil”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 19, 1994.

- “Inmigración y globalización: Acerca de los presupuestos de una política de inmigración”, *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, núm. 1, 2003, en <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero1/delucas.pdf> (18/09/2017).

- “El miedo en las sociedades más seguras de la historia”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 43, 2009.

- “Borders, Violence, Law”, *The Age of Human Rights Journal*, núm. 2, 2014.

- “Muertes en el Mediterráneo: inmigrantes y refugiados, de infrasujetos de derecho a amenazas para la seguridad”, *Quaderns de la Mediterrània / Cuadernos del Mediterráneo*, núm. 22, 2015.

- “Refugiados e inmigrantes. Por un cambio en las políticas migratorias y de asilo”, *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, núm. 50, 2016.

- “Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE”, *Ars Iuris Salmanticensis (AIS: Revista Europea e Iberoamericana de Pensamiento y Análisis de Derecho, Ciencia Política y Criminología)*, vol. 4, núm. 1, 2016.

DE MIGUEL ASENSIO, Pedro A.: “Algunas tendencias jurídica de la globalización”, en AA.VV. *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*, BOE-AEPDIRI, Madrid, 2003.

DE MIGUEL GARCÍA, Carlos: “Evolución histórica y ejes de futuro de la Guardia Civil como resguardo fiscal del Estado”, *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*, núm. 48, 2014.

DE OTTO, Ignacio: *Derecho constitucional (Sistema de fuentes)*, 2ª ed., Ariel, Barcelona, 1988.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura: “El uso contra-hegemónico del Derecho en la lucha por una globalización desde abajo”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 39, 2005.

DE VEGA GARCÍA, Pedro: “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, 1985.

- “Mundialización y Derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, 1998.

DE VERGOTTINI, Giuseppe: “Il fondamento costituzionale dello schema di disegno di legge sulla difesa nazionale”, en AA.VV. *Costituzione della difesa e stati di crisis per la difesa nazionale*, Rivista Militare, Roma, 1991.

- “La difícil convivencia entre libertad y seguridad. Respuesta de las democracias al terrorismo”, Tenorio Sánchez, Pedro J. (trad.), *Revista de Derecho Político*, núm. 61, 2004.

DE WILDE, Marc: “Locke and the State of Exception (Towards a Modern Understanding of Emergency Government)”, *European Constitutional Law Review*, núm. 6, 2010.

DEL MORAL TORRES, Anselmo: “La cooperación policial en la Unión Europea: propuesta de un modelo europeo de inteligencia criminal”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 50, 2010, en http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari50-2010 (18/04/2018).

DELSOL, Chantal: “Democracias iliberales”, Escamilla Castillo, Manuel (trad.), *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 53, 2019.

DENNINGER, Erhard: “*Democracia militante y defensa de la Constitución*”, junto a BENDA, Ernst, *et alii*, *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª ed., López Pina, Antonio (trad.), Marcial Pons, Madrid / Barcelona, 2001.

- “Prevención y libertad. Sobre el orden de la libertad”, Fernández-Crehuet, Federico (trad.), *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 43, 2009.

- Y junto a GRIMM, Dieter: “Derecho constitucional para la sociedad multicultural”, Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio (trad.), Trotta, Madrid, 2007.

DÍAZ BLANCO, Valentín: “Finalidad de la inteligencia”, en AA.VV. *Inteligencia. Un enfoque integral*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2016.

DÍAZ CABIALE, José Antonio y MARTÍN MORALES, Ricardo: *La garantía constitucional de la inadmisión de la prueba ilícitamente obtenida*, Civitas, Madrid, 2001.

DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M.: “El servicio de inteligencia español a la luz de la teoría de la organización”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 48, 2004.

- “La adaptación de los servicios de inteligencia al terrorismo internacional”, *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 52/2006, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_PORTLET=PC_Z7_3SLLLTCAM54CNTQ27F30000000000000 WCM&WCM GLOBAL CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+52-2006 (18/08/2017).

- “La construcción de una capacidad de inteligencia durante las presidencias españolas de la Unión Europea”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 91, 2010.

- “Evolución de la cooperación europea en inteligencia”, *VARIA HISTORIA, Belo Horizonte*, vol. 28, núm. 47, 2012.

- “El papel de la inteligencia estratégica en el mundo actual”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 162, 2013.

- Como Coord., y junto a REVENGA SÁNCHEZ, Miguel y JAIME JIMÉNEZ, Óscar: *Cooperación europea en inteligencia (Nuevas preguntas, nuevas respuestas)*, Thomson Reuters / Aranzadi, Pamplona, 2009.

- Como Coord.: AA.VV. *Diccionario Lid. Inteligencia y Seguridad*, Ministerio de la Presidencia. Lid Editorial, Madrid, 2013.

- Como Dir.: AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016 (y como autor, en este volumen: “Comunidad de inteligencia”).

DÍAZ GORFINKIEL, Magdalena: “Política de inmigración y la población inmigrante en España y la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 17, 2009.

DÍAZ MATEY, Gustavo: “La cooperación entre servicios de inteligencia en el marco de la Unión Europea: ¿Cooperación transnacional o multinacional?”, *UNISCI Discussion Papers*, núm.

13, 2007, en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72528/Gustavo13b.pdf> (09/08/2017).

- “Hacia una definición inclusiva de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 4, 2008.

- “Conceptions of Intelligence: Intelligence as a Democratic Indicator”, *RIEAS: Research Paper*, núm. 165, 2014, en <http://www.rieas.gr/images/publications/rieas165.pdf> (22/08/2018).

- “De la cooperación a la competición: la inteligencia económica en el marco de la estrategia de seguridad nacional 2013”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.46436 (21/07/2018).

- Y junto a BARCO, María: “La formación en materias de inteligencia en España: Estado del arte a finales de 2015”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, núm. 41, 2016.

DÍAZ RODRÍGUEZ, Joel: “La cultura de defensa en España: un nuevo enfoque para su impulso desde la sociedad civil”, *Boletín IEEE (Documento Opinión)*, núm. 121, 2017.

DÍAZ-CANEJA GRECIANO, José Manuel: “Campos de actuación de la inteligencia”, en AA.VV. *Inteligencia. Un enfoque integral*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2016.

DÍEZ-PICAZO, Luis María: “El secreto de Estado en el proceso penal: a propósito de la Sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción de 14 de diciembre de 1995”, “Secretos oficiales: una propuesta de control”, “La desclasificación del secreto de Estado: comentario a las Sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997”, y “Publicidad y secreto en la Constitución”, todos en *Sobre secretos oficiales*, Civitas, Madrid, 1998.

DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José: *Razones de Estado y Derecho*, Tirant lo Blach, Valencia, 1999.

DIVISION DE LA RECHERCHE (del Tribunal Europeo de Derechos Humanos): “Sécurité nationale et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme”, Consejo de Europa, 2013, en https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_national_security_FRA.pdf (22/08/2018).

DOMÉNECH, Rafael: “La Economía Española: Estrategias de Crecimiento y Riesgos”, en AA.VV. *El sistema de inteligencia económica en España*, Documento de Trabajo (7/2016), Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, 2016, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET07-2016_Sistema_Inteligencia_Economica_Espana.pdf (20/11/2017).

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: “¿Puede el Estado abatir un avión con inocentes a bordo para prevenir un atentado kamikaze? (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre la Ley de Seguridad Aérea)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 170, 2006.

DONAIRE VILLA, Francisco Javier: “El espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Niza”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, 2001.

- “El Tratado de Lisboa y el incremento de las competencias de la Unión en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia”, en AA.VV. *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2010.

DUHAMEL, Olivier: “Guest editorial: Terrorism and Constitutional Amendment in France”, *European Constitutional Law Review*, núm. 12, 2016.

DWORKIN, Ronald: “The Threat to Patriotism”, *The New York Review of Books*, vol. 49, núm. 3, 2002, en <https://www.nybooks.com/articles/2002/02/28/the-threat-to-patriotism/> (01/09/2018).

- *La democracia posible (Principios para un nuevo debate político)*, Werkert García, Ernest (trad.), Paidós, Barcelona, 2007.

ECHANIZ CARASUSAN, Román: “La colección RAN: programas de lucha contra la radicalización y la prevención del extremismo violento en la UE”, *Análisis GESI*, 15/2017, en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-colecci%C3%B3n-ran-programas-de-lucha-contra-la-radicalizaci%C3%B3n-y-la-prevenci%C3%B3n-del-extremismo> (08/08/2018).

ECHARRI CASI, Fermín Javier: “Prueba ilícita: conexión de antijuridicidad y hallazgos casuales”, *Revista del Poder Judicial*, núm. 69, 2003.

ECHEVERRI URUBURU, Álvaro: “«Wikileaks» y los «Arcana Imperii»”, en AA.VV. *Libertad de expresión e información en Internet: amenazas y protección de los derechos personales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

ENRÍQUEZ GONZÁLEZ, Carlos: “Estrategias internacionales para el ciberespacio”, en AA.VV. *El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2012.

ESPÍN GUTIÉRREZ, Cristóbal: “El deber de secreto del Banco de España recogido en la Ley 3/1994 y en la Ley 13/1994”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 54, 1994.

ESPINOSA NAVAS, Francisco: “Una visión sobre los refugiados sirios en Europa”, en AA.VV. *Panorama Estratégico 2016*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2016.

ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel: “Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y la defensa”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 127, 2004.

- Como Coord.: AA.VV. *Glosario de Inteligencia*, Ministerio de Inteligencia, Madrid, 2007.

- Junto a NAVARRO BONILLA, Diego: “Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia: la dimensión estratégica de la información”, *El Profesional de la Información*, vol. 12, núm. 4, 2003.

- Y junto a JIMÉNEZ, Jesús y LIBRÁN, Álvaro: “Un nuevo modelo de negocio en España: Servicios integrados de Inteligencia, Seguridad y Logística para la acción internacional”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 6, 2009.

ESTEVE MORA, Fernando: “Inestabilidad económica y financiera”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014.

ESTEVE PARDO, José: *Técnica, riesgo y Derecho (Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental)*, Ariel, Barcelona, 1999.

- “Ciencia y Derecho ante los riesgos para la salud. Evaluación, decisión y gestión”, *Documentación Administrativa*, núms. 265-266, 2003.

- *El desconcierto del Leviatán (Política y Derecho ante las incertidumbres de la Ciencia)*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

- *La nueva relación entre Estado y sociedad (Aproximación al trasfondo de la crisis)*, Marcial Pons, Madrid / Barcelona, 2013.

- “Decidir y regular en la incertidumbre. Respuestas y estrategias del Derecho Público”, en AA.VV. *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons, Madrid, 2015.

- *Estado Garante. Idea y realidad*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016.

EPP, Charles R.: *La revolución de los derechos (Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada)*, Bixio, Alcira (trad.), Siglo XXI, Buenos Aires, 2013.

FAGGIANI, Valentina: “Los estados de excepción. Perspectivas desde el derecho constitucional europeo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 17, 2012.

FARIA, José Eduardo: *El Derecho en la economía globalizada*, Lema Añón, Carlos (trad.), Trotta, Madrid, 2001.

FELDMAN, David: “United Kingdom. House of Lords on Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 in *A. and others v. Secretary of State for the Home Department and X and another v. Secretary of State for the Home Department*, Decision of 16 December 2004. Terrorism, Human Rights and their Constitutional Implications”, *European Constitutional Law Review*, núm. 1, 2005.

FELIU ORTEGA, Luis: “La ciberseguridad y la ciberdefensa”, en AA.VV. *El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, Pablo: “La prohibición de formaciones políticas como mecanismo de defensa del Estado y el debilitamiento de dicha protección tras las polémicas decisiones sobre Bildu y Sortu”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 26, 2015.

- “La prohibición de partidos políticos en Alemania. Del nuevo criterio de la potencialidad y la reciente reforma constitucional para la no financiación de formaciones antidemocráticas pero constitucionales”, *Revista de Derecho Político*, núm. 102, 2018.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Jesús Santiago: “Situación de la inteligencia económica en España”, en AA.VV. *El sistema de inteligencia económica en España*, Documento de Trabajo (7/2016), Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, 2016, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET07-2016_Sistema_Inteligencia_Economica_Espana.pdf (20/11/2017).

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Miguel Ángel: “El principio constitucional de publicidad”, *Revista de Derecho Universidad Finis Terrae*, vol. 1, núm. 1, 2013.

FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Antonio: “Traición”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio: “La intervención de las comunicaciones digitales: a propósito del sistema SITEL”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.

- “Los límites al acceso a la información en España: a propósito del terrorismo”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 5, 2017.

- Y junto a SANSÓ-RUBERT PASCUAL, Daniel: “El recurso constitucional a las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la seguridad interior: el caso de Iberoamérica”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 128, 2010.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Jesús: “Inteligencia criminal”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 6, 2009.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio”, *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981.

- “Algunas reflexiones sobre la ley orgánica 6/2002, de partidos políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional”, *Foro: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 0, 2004.

FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda: “La influencia de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos «Claude Reyes contra Chile» en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 9, 2015-2016.

FERRAJOLI, Luigi: “La crisis de la democracia en la era de la globalización”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 39, 2005.

- *Poderes salvajes. La crisis de la Democracia constitucional*, Andrés Ibáñez, Perfecto (trad.), Trotta, Madrid, 2011.

FERRANDIS MUÑOZ, José-Ramón: “Análisis del contexto económico de la Globalización”, en AA.VV. *El sistema de inteligencia económica en España*, Documento de Trabajo (7/2016), Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, 2016, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET07-2016 Sistema Inteligencia Economica Espana.pdf (20/11/2017).

FERRARESE, Maria Rosaria: *Promesse mancate (Dove ci ha portato il capitalismo finanziario)*, Il Mulino, Bologna, 2017.

FERRER RODRÍGUEZ, Juan: “Seguridad económica e inteligencia estratégica de España”, *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 85, 2011 http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO85-2011SeguridadEconomicaIntEstEspana_JFerrer.pdf (30/10/2016).

FILLOL FERRÍN, Montserrat: “ALQAEDA y ETA en la red: un reto para la seguridad del ciberespacio”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010.

FIORAVANTI, Maurizio: “Costituzione e política: bilancio di fine secolo”, en AA.VV. *La nuova età delle costituzioni (Da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale)*, Il Mulino, Bologna, 2000.

- *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*, Martínez Neira, Manuel (trad.), Trotta, Madrid, 2001.

- *Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las constituciones*, Martínez Neira, Manuel (trad.), Trotta, 4ª ed., 2003.

- *Constitucionalismo (Experiencias históricas y tendencias actuales)*, Mora Cañada, Adela y Martínez Neira, Manuel (trad.), Trotta, Madrid, 2014.

- “Passato, presente e futuro dello stato costituzionale odierno”, *Nomos*, núm. 2, 2018, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Fioravanti.-conv.-11.05.pdf> (28/09/2018).

FLORES GIMÉNEZ, Fernando: “Los flujos migratorios irregulares como amenaza: un mal comienzo para los derechos fundamentales”, en AA.VV. *Retos del derecho ante las nuevas amenazas*, Dykinson, Madrid, 2015.

FLORES LECHA, Óscar Manuel: “Pasado, presente y futuro en la protección de las infraestructuras”, en AA.VV. *Retos del Derecho ante las nuevas amenazas*, Dykinson, Madrid, 2015.

FONFRÍA MESA, Antonio: “La evolución de la crisis económica y su influencia en la seguridad”, en AA.VV. *Panorama Estratégico 2010-2011*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.

FORESTI, Marta: “Un pacto por el que merece la pena luchar”, *Política Exterior*, vol. 33, núm. 187, 2019.

FOUCAULT, Michel: *Vigilar y castigar (nacimiento de la prisión)*, Garzón del Camino, Aurelio (trad.), Siglo XXI Editores, Madrid, 1984.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights): “Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU (Volume I: Member States’ legal frameworks)”, 2015, en <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services> (17/09/2018).

FRANCESCUTTI, Luis Pablo: “Wikileaks: transparencia total. Límites y posibilidades de una demanda utópica”, *Estudios sobre el mensaje periodístico*, vol. 18, núm.1, 2012.

- “Regímenes del secreto y sociedad de la información”, *Letra. Imagen. Sonido: Ciudad Mediatizada*, núm. 13, 2015.

FREEDOOM HOUSE: “Freedom on the Net 2016. Silencing the Messenger: Communication Apps Under Pressure”, en <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2016> (02/01/2018).

FREIXAS GUTIÉRREZ, Gabriel: *La protección de los datos de carácter personal en el derecho español: aspectos teóricos y prácticos*, Editorial Bosch, Barcelona, 2001.

FREIXES SANJUAN, Teresa: “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las libertades de la comunicación”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 15, 2003.

- “Protección de datos y globalización: la Convención de Prüm”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007.

FROSINI, Tommaso Edoardo: “Subsidiariedad y Constitución” y “El derecho constitucional de acceso a internet”, ambos en *Constitución, Democracia y Estado de Derecho*, Ediciones Olejnik, Santiago (Chile), 2018.

FROSINI, Vittorio: “L’orizzonte giuridico dell’Internet”, *Il Diritto dell’Informazione e dell’Informatica*, núm. 2/2000.

- “Diritti umani, diritti dei popoli e globalizzazione giuridica”, *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)*, núms. 19-20, 2001-2002.

GALVACHE VALERO, Francisco: “La inteligencia compartida”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 127, 2004.

- “La Formación de la Comunidad de Inteligencia Española: Un proceso en marcha”, *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 709, 2005.

GÁNDARA TRUEBA, Esteban: “La Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada”, *Seguridad y Ciudadanía*, núm. 14, 2015.

GARCÍA BOSSIO, María Pilar: “Secreto de Estado. Los límites de la democracia”, *Apuntes de Investigación del CECYP*, núm. 29, 2017.

GARCÍA CANTALAPIEDRA, David: “España y Estados Unidos en un nuevo contexto estratégico”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.45821 (26/07/2018).

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “Contencioso-administrativo objetivo y contencioso-administrativo subjetivo a finales del Siglo XX”, *Revista de Administración Pública*, núm. 152, 2000.

- Y junto a FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo (I)*, 4ª ed., Civitas, Madrid, 1986.

GARCÍA GONZÁLEZ, Javier: “Las causas de disolución y suspensión de un partido político previstas en la Ley Orgánica 6/2002 y su relación con el artículo 515 del Código penal”, *Revista del Poder Judicial*, núm. 69, 2003.

GARCÍA GUERRERO, José Luis: “Una visión de la libertad de comunicación desde la perspectiva de las diferencias entre la libertad de expresión, en sentido estricto, y la libertad de información”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007.

GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel: “Poder Judicial y Estado social: legalidad y resistencia constitucional”, en AA.VV. *Corrupción y Estado de Derecho (El papel de la jurisdicción)*, Trotta, Madrid, 1996.

GARCÍA HOM, Anna y MOLES PLAZA, Ramón Jordi: “Gestión del conocimiento, gobernanza de riesgos y análisis de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 14, 2013.

GARCÍA MAHAMUT, Rosario: “El derecho fundamental a la protección de datos: El Reglamento (UE) 2016/679 como elemento definidor del contenido esencial del artículo 18.4 de la Constitución”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 31, 2018.

~~GARCÍA MEXÍA, Pablo: “El Derecho de Internet”, en AA.VV. *El Derecho de Internet, Atelier, Barcelona, 2016.*XXXX~~

GARCÍA MONTAÑO, Diego: “Naciones Unidas y el terrorismo internacional en el Siglo XXI, con especial referencia a la República Argentina”, en AA.VV. *El Derecho Internacional Público como norma de conducta de los Estados (Libro homenaje a la Universidad Nacional de Córdoba en sus 400 años de existencia)*, Grafica Trejo Editorial, Córdoba (Argentina), 2013.

GARCÍA MORALES, María Jesús: “La prohibición de la censura en la era digital”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013.

GARCÍA PALOMERO, Ignacio y NÁJERA BAILÓN, Samuel: “Reflexiones acerca del gobierno del conocimiento en la cultura de seguridad y defensa: un proyecto educativo”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 172, 2015.

GARCÍA ROCA, Francisco Javier: “La problemática disolución del Partido de la Prosperidad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Estado constitucional y control de las actuaciones de partidos fundamentalistas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002.

GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José: “¿Quo Vadis, Europa? Del documento Solana a la Estrategia Global”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 184, 2017.

GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.

- “Defensa nacional y problemas estratégicos en la época tecnológica”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 1, 1978.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto: “Materias clasificadas y control parlamentario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 48, 1996.

GARRIDO CUENCA, Nuria: “Seguridad y Servicios de Inteligencia en Europea”, en AA.VV. *La seguridad integral europea*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2005.

GARRIDO LÓPEZ, Carlos: “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 110, 2017.

GARRIGA DOMÍNGUEZ, Ana: *Nuevos retos para la protección de datos personales en la Era del Big Data y de la computación ubicua*, Dykinson, Madrid, 2016.

~~GARRORENA MORALES, Ángel: “Valores superiores y principios constitucionales”, en AA.VV. *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico (I)*, Teenos, Madrid, 1997, XXXX~~

GAVARA DE CARA, Juan Carlos: “El principio de proporcionalidad como elemento de control de la constitucionalidad de las restricciones de los derechos fundamentales”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3, 2003.

GESLEY, Jenny: “Germany”, en AA.VV. *Foreign Intelligence Gathering Laws*, The Law Library of Congress, Washington, 2016.

GIDDENS, Anthony: *Un mundo desbocado*, Cifuentes, Pedro (trad.), Taurus, Madrid, 2000.

GIEGERICH, Thomas: “The Is and the Ought of International Constitutionalism: How Far Have We Come on Habermas’s Road to a «Well Considered Constitutionalization of International Law?»”, *German Law Journal*, vol. 10, núm. 1, 2009.

GIL GIL, Alicia y MACULAN, Elena: “Responsabilidad de proteger, Derecho penal internacional y prevención y resolución de conflictos”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

GOBERNA FALQUE, Juan R.: “La «cultura de inteligencia» y la Historia contemporánea de España: problemas actuales y perspectivas de futuro”, *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 11, 2006.

GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel: “La defensa política de la Constitución. Constitución y Estados excepcionales (I) y (II)”, *Revista de Derecho UNED*, respectivamente núms. 4 y 5, 2009.

- “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 32, 2017.

GOIZUETA VÉRTIZ, Juana: “La cooperación policial en el seno de Europol: el principio de disponibilidad y la confidencialidad de la información”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 110, 2017.

GOMÁ TORRES, José Joaquín: “La cooperación internacional del Cuerpo Nacional de Policía”, *Seguridad y Ciudadanía*, núm. 11, 2014.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim: *Direito constitucional e Teoria da Constituição*, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 1999.

GOMETZ, Gianmarco: *La certeza jurídica como previsibilidad*, Moreno Cruz, Diego y Dei Vecchi, Diego (trad.), Marcial Pons, Madrid, 2012.

GÓMEZ, Alberto: “¿Hacia dónde vamos? la Estrategia Española de Seguridad. Entre la ética y la estética”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario

General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

GÓMEZ BULE, Juan Antonio: “La colaboración público-privada en ciberseguridad”, *Red Seguridad: Revista Especializada en Seguridad Informática, Protección de Datos y Comunicaciones*, núm. 61, 2013.

- “Ciberamenazas”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014.

GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel: “Los cambios en el clima y sus consecuencias para la seguridad”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010.

- “Global commons en la era de la incertidumbre”, *Boletín de Información (Ministerio de Defensa)*, núm. 317, 2010.

- “El ciberespacio como escenario de conflictos. Identificación de las amenazas”, en AA.VV. *El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012.

- “Falsas noticias, no noticias falsas”, *Revista Telos*, núm. 109, 2018.

GÓMEZ DE LA TORRE ROTTA, Andrés: *Sin arcana imperii: Inteligencia en democracia*, Instituto de Estudios políticos y estratégicos, Lima, 2007.

~~“Servicios de inteligencia y democracia en América del Sur: ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas?”, *Agenda Internacional*, núm. 27, 2009. XXXX~~

GONZÁLEZ, Wenceslao J.: “Progreso científico e innovación tecnológica: la 'tecnociencia' y el problema de las relaciones entre filosofía de la ciencia y filosofía de la tecnología”, *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 620, 1997.

GONZÁLEZ CUSSAC, José L.: “Estrategias legales frente a las ciberamenazas”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 149, 2010.

- “El secreto de Estado en el proceso penal: entre la denegación de auxilio y el delito de revelación”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 12, 2012.

- “Intromisión en la intimidad y servicios de inteligencia”, *Revista Penal México*, núm. 3, 2012.

- “Intromisión en la intimidad y CNI. Crítica al modelo español de control judicial previo”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 15, 2014.

- “Información clasificada”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

- Y junto a LARRIBA HINOJAR, Beatriz: “Un nuevo enfoque legal de la Inteligencia Competitiva”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 8, 2010.

GONZÁLEZ DÁVILA, José Medina: “Inteligencia estratégica, seguridad nacional, derechos humanos y responsabilidad social: ejes esenciales para el desarrollo nacional integral”, *Iuris Tantum*, núm. 26, 2015-2016.

GONZÁLEZ FUSTER, Gloria: “Equilibrio entre propiedad intelectual y protección de datos: el peso oscilante de un nuevo derecho”, *IDP (revista de Internet, derecho y política / revista d'Internet, dret i política)*, núm. 14, 2012, en <https://idp.uoc.edu/articles/abstract/10.7238/idp.v0i14.1547/> (26/08/2018).

GONZÁLEZ MONJE, Alicia: “Amenazas a la seguridad y privacidad: la dificultad del equilibrio perfecto”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 29, 2017.

GONZÁLEZ MONTES, José Luis: “Nuevas reflexiones en torno a la prueba ilícita”, *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 2, 1993-1994, XXXX

GONZÁLEZ PASCUAL, María Isabel: “El Tribunal Constitucional Federal Alemán ante la compatibilidad con los derechos fundamentales de la normativa nacional de origen europeo de prevención de delitos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 34, 2009.

GONZÁLEZ PASTRANA, Atanasio: “Principales mecanismos jurídicos de cooperación policial y judicial en el seno de la Unión Europea”, *Seguridad y Ciudadanía*, núm. 12, 2014.

GONZÁLEZ SAN JUAN, José Luis: “Internet profunda: wild wild west”, en AA.VV. *Reflexiones sobre derecho privado patrimonial*, vol. 5, Ratio Legis, Salamanca, 2015.

GOROSPE INCHAUSTI, Bértol y ZUNZARREN, Hugo: “Inteligencia económica: cómo tomar decisiones rentables controlando el entorno”, *Harvard Deusto Marketing y Ventas*, núm. 113, 2012.

GRABER, Mark A., LEVINSON, Sanford y TUSHNET, Mark (ed.): *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

GRAY, John: “Nature Bites Back”, en AA.VV. *The Politics of Risk Society*, Polity Press, Cambridge, 1998.

GRIMM, Dieter: “Evolución de las tareas del Estado y crisis del Estado de Derecho”, López Pina, Antonio (trad.), en AA.VV. *Democracia representativa y parlamentarismo*, Senado, Madrid, 1994.

- *Sobre la identidad del Derecho Público*, Azpitarte Sánchez, Miguel (trad.), Fundación Coloquio Jurídico Europeo / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.

- “Constitutionalism: past- present- future”, *Nomos*, núm. 2, 2018, en <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Grimm.-conv-11.05.pdf> (28/09/2018).

GROSSI, Paolo: *De la codificación a la globalización del Derecho*, García Pérez, Rafael D. (trad.), Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010.

- “La Constitución italiana como expresión de un tiempo jurídico posmoderno”, Álvarez Alonso, Clara (trad.), *Historia Constitucional*, núm. 15, 2014.

GUARESCHI, Massimiliano y RAHOLA, Federico: “Il sublime dell’eccezione”, *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 8, 2014.

GUASCH PORTAS, Vicente y SOLER FUENSANTA, José Ramón: “El interés legítimo en la protección de datos”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 16, 2015.

GUAZA VÁSQUEZ, José Luis: “Las Policías autonómicas en el Ordenamiento constitucional español”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 84, 1993-1994.

GUERRERO, Omar: “Notas sobre la teoría de la razón de Estado”, *Ciencia*, núm. 40, 1989. XXXX

GUERRERO AGRIPINO, Luis Felipe: “Delincuencia organizada: una amenaza emergente para el Estado mexicano”, *Letras jurídicas: Revista Electrónica de Derecho*, núm. 12, 2010, en <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/sitio/index.php/revista-numero-12-primavera-marzo-septiembre-de-2010> (23/10/2017).

GUERRERO SIERRA, Hugo Fernando y MELAMED VISBAL, Janiel David: “La narcotización del conflicto armado colombiano: lucha contra las drogas y su incidencia en la dinámica reciente del conflicto”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

GUGLIELMI, Gilles J.: “Open Data y servicio público. Los datos públicos abiertos son un servicio público”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41, 2016, en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=41 (28/08/2018).

GUILLÉN LÓPEZ, Enrique: “Inserción de las FAS en un sistema integral de intervención terrorismo, inmigración ilegal, crimen organizado, protección en el ámbito civil”, *Ejército: de tierra español*, núm. 846, 2011.

- “La crisis económica y la dirección política: reflexiones sobre los conceptos de necesidad y de elección en la teoría constitucional”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 20, 2013.

- “Seguridad, Constitución y lucha contra el terrorismo: una perspectiva de Derecho constitucional europeo”, en AA.VV. *Perspectivas actuales del proceso de integración europea*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2019.

GUILLÉN LASIERRA, Francesc: *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2016.

GUINEA LLORENTE, Mercedes: “La Estrategia de Seguridad Nacional 2013: una evaluación desde la perspectiva de la pertenencia de España a la Unión Europea”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.45820 (26/07/2018).

GUISÁNDEZ GÓMEZ, Javier: “La prospectiva en el ámbito de la inteligencia”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: “Sobre la inmunidad de jurisdicción de los estados extranjeros en España, a la luz de la Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 8, núm. 2, 2016.

GUTIÉRREZ LÓPEZ, Beatriz: “Evolución del concepto de insurgencia hacia un nuevo paradigma”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 252 y ss.

HÄBERLE, Peter: “La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales: una contribución para la interpretación pluralista y «procesal» de la Constitución” y “El fundamentalismo como desafío del Estado constitucional: consideraciones desde la ciencia del Derecho y de la cultura”, ambos Arzoz Santiesteban, Xabier (trad.), en *Retos actuales del Estado constitucional*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996.

- *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio (trad.), Trotta, Madrid, 1998.

- *Teoría de la constitución como ciencia de la cultura*, Mikunda, Emilio (trad.), Tecnos, Madrid, 2000.

- *El Estado constitucional*, Fix-Fierro, Héctor (trad.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

- *Le liberta fondamentali nello stato costituzionale*, Fusillo, Alessandro y Rossi, Romolo W. (trad.), 4ª reimp., Carocci, Roma, 2005.

- “Comparación constitucional y cultural de los modelos federales”, Azpitarte Sánchez, Miguel (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 8, 2007.

- “Funciones y significados de los Tribunales Constitucionales en perspectiva comparada -y comentarios a los 60 años del Tribunal Constitucional”, Elías Méndez, Crisitina (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 17, 2012.

- “Algunas tesis sobre el presente y el futuro de Europa: una aportación al debate”, Balaguer Callejón, Francisco (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 18, 2012.

- “Il costituzionalismo come progetto della scienza”, *Nomos*, núm. 2, 2018, en <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Haberle-ita.-conv-11.05.pdf> (29/09/2018).

HABERMAS, Jürgen: *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Velasco Arroyo, Juan Carlos (trad.), Paidós, Barcelona, 1999.

- “La constelación posnacional”, en *La constelación posnacional (Ensayos políticos)*, Pérez Díaz, Luis (trad.), Paidós, Barcelona, 2000.

- “¿Es posible una constitución política para la sociedad mundial pluralista?”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 39, 2005.

- “Ciudadanía e identidad nacional”, en *Facticidad y validez (Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso)*, Jiménez Redondo, Manuel (trad.), 4ª ed., Trotta, Madrid, 2005.
 - “¿Tiene todavía alguna posibilidad la constitucionalización del Derecho internacional?”, en *El Occidente escindido*, López de Lizaga, José Luis (trad.), Trotta, Madrid, 2006.
 - “Constitucionalización del Derecho Internacional y problemas de legitimación de una sociedad mundial constitucionalizada”, en *¡Ay, Europa!*, López de Lizaga, José Luis *et alii* (trad.), Trotta, Madrid, 2009.
 - “La crisis de la Unión Europea a la luz de una constitucionalización del Derecho internacional. Un ensayo sobre la Constitución de Europa”, Hernández i Dobon, Francesc J. y Herzog, Benno (trad.), en *La Constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012.
- HAFNER, Katie y LYON, Matthew: *Where Wizards Stay Up Late (The Origins of the Internet)*, Touchstone, New York, 1998.
- HALTY BARRUTIETA, Lucia: “Análisis”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- HAN, Byung-Chul: *La sociedad de la transparencia*, Cabás, Raúl (trad.), Herder, Barcelona, 2013.
- *La expulsión de lo distinto*, Ciria, Alberto (trad.), Herder, Barcelona, 2017.
- HAVA GARCÍA, Esther: “Blanqueo de capitales”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- HAYEZ, Philippe: “Fighting Terrorism in a Kantian world”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 7, 2010.
- HELD, David: *La democracia y el orden global (Del Estado moderno al gobierno cosmopolita)*, Mazzuca, Sebastián (trad.), Paidós, 3ª ed., Barcelona, 2002.
- HELLER, Hermann: *Teoría del Estado*, Tobio, Luis (trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 1942 (1971, 6ª reimp.).
- HERDEGEN, Matthias: “La soberanía de los estados en épocas de globalización”, *Inciso*, vol. 17, núm. 2, 2015.
- HERMAN, Susan N.: *Taking Liberties: The War on Terror and the Erosion of American Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- HERNÁNDEZ, Víctor: “Estrategia Española de Seguridad”, *Revista Española de Defensa*, núm. 275, 2011.
- HERNÁNDEZ GÓMEZ, José Ricardo: “Inteligencia económica”, *Revista Logos Ciencia y Tecnología*, vol. 3, núm. 1, 2011.
- HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, Juan: “El mercado ante los núcleos centrales de los ordenamientos jurídicos. El capitalismo frente a los derechos humanos”, *Sortuz. Oñati Journal of Emergent Socio-legal Studies*, vol. 5, núm. 1, 2013.

HERNÁNDEZ-ANZORA, Marlon: “Maras Salvadoreñas 2005-2016”, *Friedrich-Ebert-Stiftung*, núm. 12, 2016, en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13614.pdf> (20/08/2018).

HERRÁN ORTIZ, Ana Isabel: “Aproximación al derecho a la protección de datos personales en Europa.: El reglamento general de protección de datos personales a debate”, *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad*, núm. 8, 2016.

HERRERO DE CASTRO, Rubén y BARRAS TEJUDO, Raquel: “Globalización y crimen organizado. Mecanismos de lucha contra el crimen transnacional: La Inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 6, 2009.

HIDALGO GARCÍA, María del Mar: “La preservación del medio ambiente en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017”, *Documento Informativo*, IEEE, 11/2017, 13 de diciembre de 2017, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2017/DIEEEI11-2017_Preservacion_MedAmbiente_ESN17_MMHG.pdf (16/08/2018).

HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis Miguel: “Globalización y soberanía de los Estados”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 10, 2005, en <http://www.reei.org/index.php/revista/num10> (30/07/2017).

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang: “Libertad y seguridad en la estela de los atentados terroristas”, López Pina, Antonio (trad.), *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 12-13, 2003.

- *Big data. Desafíos también para el Derecho*, Knörr Agote, Eduardo (trad.), Thomson Reuters / Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2018.

~~HOLZINGER, Katharina y SCHMIDT, Susanne K.: “Del Estado positivo al regulador. ¿Una transformación en los mecanismos de la gobernanza?”, en AA.VV. *Transformaciones del Estado contemporáneo*, Cotarelo, Ramón (trad.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017. XXXX~~

HONDUVILLA, Joaquín Gil: “El derecho de acceso a la documentación”, *Historia Actual Online*, núm. 19, 2009, en <https://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/ha/issue/view/20> (28/08/2018).

IGLESIAS, Enrique V.: “Prólogo”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

IGLESIAS VÁZQUEZ, María del Ángel: “Ponderando derechos fundamentales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: el derecho a la privacidad y la seguridad nacional”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Mar%C3%ADadel-%C3%81ngel-Iglesias-V%C3%A1zquez.pdf> (05/05/2019).

IGUALADA TOLOSA, Carlos: “Claves del modelo español en la lucha contra el terrorismo yihadista”, *Revista del Ejército de Tierra Español*, núm. 915, 2017.

IRANZO MARTÍNEZ, Manuel y HERRERO GIL, Lourdes: “Consideraciones de seguridad en Internet de las Cosas”, *Revista SIC: ciberseguridad, seguridad de la información y privacidad*, núm. 113, 2015.

JAIME JIMÉNEZ, Óscar: “Policía y terrorismo en España (1976-1996)”, *Ciencia Policial: Revista del Instituto de Estudios de Policía*, núm. 43, 1998.

- “Subversión”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

- Y con CASTRO MORAL, Lorenzo: “La criminalidad organizada en la Unión Europea Estado de la cuestión y respuestas institucionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 91, 2010.

- Y con DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y BLANCO NAVARRO, José María: “Aproximación a la seguridad nacional”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014.

JARIA I MANZANO, Jordi: “El terrorismo como síntoma: constitucionalismo, legitimidad del poder y globalización”, en AA.VV. *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz: *La democracia planetaria*, Ediciones Nóbel, Oviedo, 2000.

- “Del Estado nacional a la democracia cosmopolita (Política y Derecho en la era global)”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 36, 2002.

JELLINEK, George: *Teoría general del Estado*, De los Ríos Urruti, Fernando (trad.), Comares, Granada, 2000.

JESSOP, Bob: *El Estado (Pasado, presente, futuro)*, Valdés García, Carlos (trad.), Catarata, Madrid, 2017.

JIMÉNEZ, Claudia: “La lucha de la UE contra el actual crimen organizado: un reto esencial... pero difícil”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, núm. 111, 2015.

JIMÉNEZ OLMOS, Javier: “¿Nuevas amenazas?”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010.

JIMÉNEZ RUIZ José: “La racionalización de la inteligencia en las Fuerzas Armadas”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 130, 2005.

JIMÉNEZ RUIZ, Juan Luis: “Sobre la dialéctica de los conceptos: una reflexión jurídica multinivel en torno a la seguridad y sus amenazas”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

JIMÉNEZ SANZ, César: *El blanqueo de capitales (Globalización financiera, economía sumergida y blanqueo de capitales)*, Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2011.

JONAS, Hans: *El principio de responsabilidad (Ensayo de una ética para la civilización tecnológica)*, Fernández Retenaga, Javier M. (trad.), Herder, 2ª ed., Barcelona, 2004.

JORDÁN ENAMORADO, Javier: “Servicios de inteligencia y lucha antiterrorista”, *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 709, 2005.

- “Una revisión del ciclo de Inteligencia”, *Análisis GESI*, núm. 2, 2016, en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/una-revisi%C3%B3n-del-ciclo-de-inteligencia> (18/08/2018).

JORDANO FRAGA, Jesús: “¿Jaque mate al acto político?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95, 1997.

JOYANES AGUILAR, Luis: “Introducción. Estado del arte de la ciberseguridad”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 149, 2010.

- “Ciberseguridad: la colaboración público-privada en la era de la cuarta revolución industrial (Industria 4.0 versus ciberseguridad 4.0)”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 185, 2017.

JUILLET, Alain: “Principios y aplicación de la inteligencia económica”, *Revista de Análisis y Prospectiva*, núm. 1, 2006.

KAYA, Ayhan: “Populismo e inmigración en la Unión Europea”, Lacomba, Alejandro (trad.), *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2017.

KENT, Sherman: *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press, Princeton, 1966.

KHAKKEE, Anna: “Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe”, *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) / Policy Paper*, núm. 30, 2009, en https://www.files.ethz.ch/isn/99550/pp30_anna_khakee_emergency_powers.pdf (01/09/2018).

LA TORRE, Massimo: “Constitucionalismo de los Antiguos y de los Modernos. Constitución y «estado de excepción»”, *Res publica*, núm. 23, 2010.

LABORIE IGLESIAS, Mario: “La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)”, *Boletín Electrónico Instituto Español Estudios Estratégicos*, núm. 34, 2013, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA34-2013_EstrategiaSeguridadNacional-2013_MLI.pdf (30/10/2016).

LAFUENTE BALLE, José María: “Los estados de alarma, excepción y sitio (I)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 30, 1989.

- “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 1990.

LAGE COTELO, María: “Retrospectiva y previsibilidad de las «minorías impropias» en el contexto de la Unión Europea”, en AA.VV. *Retos del derecho ante las nuevas amenazas*, Dykinson, Madrid, 2015.

LANZ RAGGIO, Mario y LÓPEZ ALFRANCA, M^a del Valle: “Ciberespionaje y Derecho internacional”, en AA.VV. *Retos del Derecho ante las nuevas amenazas*, Dykinson, Madrid, 2015.

LARRIBA HINOJAR, Beatriz y VIDALES RODRÍGUEZ, Caty: “Tráfico de drogas y crimen organizado: jaque a la Seguridad Nacional”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 17, 2015.

LASAGA SANZ, Rafael: “Secretos de Estado y Constitución: Fundamentos y técnicas de control”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 54, 1999.

LÁZARO TOUZA, Lara Esther y GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel: “El medio ambiente y los fenómenos naturales: el cambio climático”, en AA.VV. *La geopolítica líquida del siglo XXI*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2015.

- “Gobernanza climática y empresa”, *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, núm. 24, 2016.

LESACA ESQUIROZ, Javier: “La disrupción digital en el contexto de las guerras híbridas”, *Cuaderno de Estrategia*, núm. 197, 2018.

LIM, Kevjn: “Big Data and Strategic Intelligence”, *Intelligence and National Security*, vol. 31, núm. 4, 2016.

LIROLA DELGADO, Isabel: “¿Por fin una política de inmigración de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa?”, en AA.VV. *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008.

LLAMAZARES CALZADILLA, María Cruz: *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Universidad Carlos III, Madrid, 1999.

LLAVADOR PIQUERAS, Javier, y LLAVADOR CISTERNES, Hilario: *El Régimen Jurídico de los Servicios de Inteligencia en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

LO PRESTI, Isabella M.: “El caso italiano a la luz del Decreto-Ley sobre seguridad. La normativización del binomio terrorismo-inmigración”, comunicación en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Seguridad-y-libertad-en-el-sistema-democr%C3%A1tico.pdf> (05/05/2019).

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: “Defensa, interés nacional y seguridad colectiva: acotaciones conceptuales desde el ordenamiento constitucional español”, en AA.VV. *Constitución y Derecho público: Estudios en homenaje a Santiago Varela*, Tirant lo Blach, Valencia, 1995.

- “El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y «Dilema de Copenhague»”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016.

- “La protección de datos personales en la más reciente jurisprudencia del TJUE: Los derechos de la CDFUE como parámetro de validez del Derecho europeo, y su impacto en la relación transatlántica UE-EUUU”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 39, 2017.

LÓPEZ ALFRANCA, María del Valle: “¿Pero quién vigilará a los vigilantes?”, *Iceade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 92, 2014.

LÓPEZ CALERA, Nicolás María: “El concepto de terrorismo: ¿Qué terrorismo?. ¿Por qué el terrorismo?. ¿Hasta cuándo el terrorismo?”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 2002.

LÓPEZ CERESO, José A., y LUJÁN, José Luis: “Hacia un nuevo contrato social para la ciencia: evaluación del riesgo en contexto social”, en AA.VV. *Ciencia, tecnología, sociedad y cultura en el cambio de siglo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001.

LÓPEZ ESCUDERO, Manuel: “La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015.

LÓPEZ FUENTES, Daniel, *et alii*: “Visión desde El Salvador”, en *El problema de las “maras” y bandas latinas, dos visiones: desde El Salvador y España*, Documento de Trabajo (4/2017), Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, 2017. XXXX

LÓPEZ MUÑOZ, Julián: “Criminalidad y terrorismo, elementos de confluencia estratégica”, *Boletín IEEE (Documento Opinión)*, núm. 3, 2016.

LÓPEZ PINA, Antonio: “Las tareas públicas en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario*, núm. 4, 1998.

LÓPEZ RAFEL, Olinta: “Entender el Cambio Climático como amenaza a la Seguridad Global”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010.

LÓPEZ ULLA, Juan Manuel: “El desafío convencional de las entregas extraordinarias”, comunicación en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/El-desaf%C3%ADo-convencional-de-las-entregas-extraordinarias.pdf> (05/05/2019).

LÓPEZ-BARAJAS PEREA, Inmaculada: “Garantías constitucionales en la investigación tecnológica del delito: previsión legal y calidad de la ley”, *Revista de Derecho Político*, núm. 98, 2017.

LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, María Eugenia: “Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de Refah Partisi y otros contra Turquía: legítima disolución de un partido político”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 19, 2003.

- “La Unión Europea ante los combatientes terroristas extranjeros”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 67, 2016.

LOZANO, Blanca: *La desclasificación de los secretos de Estado*, Civitas, Madrid, 1998.

LOZANO MIRALLES, Jorge: “Seguridad común e integración europea en la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea”, *federalismi.it*, núm. 1, 2019, pp. 60 y ss.

LUCAS IÑIGO, Cristina: “Gastos reservados”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: “Perspectivas del derecho a la autodeterminación informativa”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, núm. 5, 2007.

- “La garantía jurisdiccional del derecho de los parlamentarios a la documentación administrativa”, en AA.VV. *Instituciones de Derecho Parlamentario, VIII. La última jurisprudencia relativa al Parlamento*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2016.

MACKLEM, Patrick: “Militant democracy, legal pluralism, and the paradox of self-determination”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 4, núm. 3, 2006.

MADRIGAL BARRÓN, Álvaro: “Internet y Redes Sociales: ¿caminamos hacia una nueva comunicación?”, en AA.VV. *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, Toledo, 2016.

MAGDALENO ALEGRÍA, Antonio: *Los límites de las libertades de expresión e información en el Estado social y democrático de Derecho*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.

MAGRO SERVET, Vicente: “La policía autonómica en el marco global de los Cuerpos de Seguridad de Policía”, *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 25, 1998.

MALDONADO PRIETO, Carlos: “Obtención”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

MARCÉN VALBUENA, M. Pilar: “Prevención y ciberdefensa: frente común a los ataques electrónicos”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010.

MARCHAL ESCALONA, Antonio Nicolás: “Globalización y fuerzas de seguridad”, *A distancia (UNED)*, núm. 2, 2001-2002.

MARICA, Andreea: “INTERPOL y EUROPOL: actores principales en la escena de la seguridad internacional”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 237 y ss.

- “Medidas y cambios legislativos en la Unión Europea para intensificar la lucha contra el terrorismo global”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 10, 2018.

MÁRQUEZ DE LA RUBIA, Francisco: “Factores contrarios al proceso de mundialización y su relación con la globalización”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 187, 2017.

MARQUINA, Antonio (ed.): AA.VV. *La estrategia de seguridad nacional 2013 (Un pavimento deslizante)*, UNISCI. Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (Universidad Complutense de Madrid), Madrid, 2015 (y “Prólogo”).

MARRERO ROCHA, Inmaculada: “Los combatientes «terroristas» extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 54, 2016.

MARTÍN BARBERO, Isaac: “Inteligencia económica: tan lejos, tan cerca”, *Revista de Análisis y Prospectiva*, núm. 2, 2007.

- “Actores en la producción de inteligencia”, en AA.VV. *Inteligencia. Un enfoque integral*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2016.

MARTÍN CASARES, Ramón: “Normas que regulan el régimen económico en el CNI”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 12, 2012.

MARTÍN CORRALES, Cristian: “Terrorismo nuclear”, *Boletín de Información (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional)*, núm. 301, 2007.

MARTÍN CUBEL, Fernando: “Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2013.

MARTÍN IBÁÑEZ, Eva: “Los retos de la ciberinteligencia”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 53, 2016.

MARTÍN JUÁREZ, José y MONTERO GÓMEZ, Andrés: “Modelo de centrado en el objetivo”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 2, 2007.

MARTÍN MORALES, Ricardo: *El régimen constitucional del seguimiento directo de personas (Adaptado a la reforma de la Ley de enjuiciamiento criminal introducida por la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre)*, Comares, Granada, 2015. XXXX

MARTÍN MUNICIO, Ángel: “La comprensión social de la ciencia”, *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 706, 2004.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “El espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Lisboa”, *Revista de las Cortes Generales*, núms. 70-72, 2007.

- “Respeto de la vida privada y familiar” y “Protección de datos de carácter personal”, ambos en AA.VV. *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008.

MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER, Martín: “El problema de las aspiraciones religiosas incompatibles con el sistema democrático. ¿Se justifica la disolución de un partido político que las auspicia? (STEDH «Partido de la Prosperidad y otros c. Turquía», de 31 julio 2001)”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 2, 2002.

MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz: “El aforamiento de los cargos públicos. Derecho español y Derecho comparado”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015.

MARTÍNEZ ARIZA, Ángela María: “La comunitarización de la política europea de inmigración. Desde el control de flujos migratorios hacia la integración”, en AA.VV. *Inmigración y crisis económica: retos políticos y de ordenación jurídica*, Comares, Granada, 2011.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Antonio: “Los efectos de la crisis económica sobre la estructura de seguridad y defensa europea”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

MARTÍNEZ SAN VICENTE, Luis: “La Unión Europea ante el desafío de la inmigración irregular”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 15, 2014.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “Las prerrogativas de los parlamentos territoriales: notas sobre la inmunidad limitada de los diputados de los parlamentos autónomos”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 1, 1995.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Francisco: “El control parlamentario de los secretos oficiales”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 104, 2018.

MARTÍNEZ-BASCUÑÁN RAMÍREZ, Máriam: “¿Cómo afecta la democracia digital a la crisis de la representación política?”, en AA.VV. *La crisis contemporánea de la representación política*, Comuniter, Zaragoza, 2016.

MARTINS PIRES, Carlos: “El derecho a la vida y a la integridad física y moral en la lucha contra el terrorismo. Una aproximación jurídica al denominado «escenario de bomba de relojería»”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/El-derecho-a-la-vida-y-a-la-integridad-f%C3%ADsica-y-moral-en-la-lucha-contra-el-terrorismo.-Una-aproximaci%C3%B3n-jur%C3%ADdica-al-denominado-%E2%80%9Cescenario-de-bomba-de-relojer%C3%ADa%E2%80%9D.pdf> (05/05/2019).

MÁS, Mariana: “Acceso a la información y seguridad nacional: una mirada internacional desde los principios de Tshwane”, *Transparencia & Sociedad*, núm. 3, 2015.

MASSA GALLERANO, Greta: “From Golden Dawn to gloomy dusk: some reflections on the Greek neo-Nazi party”, *Civitas Europa*, núm. 31, 2013XXXX.

- “L’impatto della crisi economica sulla distribuzione territoriali del potere”, en AA.VV. *El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Pamplona), 2015.

MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco: “El derecho de reunión y manifestación en el nuevo marco regulatorio de la ley de protección de seguridad ciudadana LO 4/2015 de 30 de marzo”, *Estudios de Deusto: Revista de la Universidad de Deusto*, vol. 64, núm. 2, 2016.

MATÍA GALLO, Nuria: “Estrategia Europa 2020.: La estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, *Derecho y Cambio Social*, núm. 41, 2015, en http://www.derechocambiosocial.com/revista041/INDICE_ES.htm (20/11/2017).

MATTELART, Armand, y VITALIS, André: *De Orwell al cibercontrol*, Miguel de Bustos, Juan Carlos (trad.), Gedisa, Barcelona, 2015.

MATTEUCCI, Nicola: *Organización del poder y libertad (Historia del constitucionalismo moderno)*, Ansuátegui Roig, Francisco Javier y Martínez Neira, Manuel (trad.), Trotta, Madrid, 1998.XXXX

MAYER, Nonna: “El auge de la extrema derecha en Europa: el caso del frente nacional en Francia”, *Anuario internacional CIDOB*, núm. 1, 2018.

MELAMED VISBAL, Janiel David: “Europa ante la amenaza del radicalismo religioso del Estado Islámico”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 11, núm. 1, 2016.

MELERO ALONSO, Eduardo: “El secreto oficial en las ventas de armas. Un supuesto de aplicación ilegal de la ley sobre secretos oficiales (Las razones por las que los datos de las exportaciones de armas deben hacerse públicos)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 152, 2000.

- *Reglamentos y disposiciones administrativas: análisis teórico y práctico*, Lex Nova, Valladolid, 2005.

- “El control judicial de los secretos de Estado en España. A propósito de las exportaciones de armamento”, *Opinión Jurídica*, vol. 7, núm. 14, 2008.

MENÉNDEZ, Agustín José: “Una concepción alternativa de la identidad constitucional en el Derecho comunitario: de las excepciones idiosincráticas a la resistencia constitucional colectiva”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 17, 2013.

MERCADO MALDONADO, Asael, GONZÁLEZ VELÁSQUEZ, Guillermo y OLVERA GARCÍA, Jorge: “La crisis del orden mundial: Globalización y terrorismo”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 4, núm. 1, 2009.

MERLOS, Alfonso: “Políticas de seguridad y defensa en la era de la posverdad”, *Cuaderno de Estrategia*, núm. 197, 2018.

MESA GARCÍA, Beatriz: “¿Falsos yihadistas o verdaderos traficantes?”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

MILIONE, Ciro: *El derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

MILLALEO HERNÁNDEZ, Salvador: “Los intermediarios de Internet como agentes normativos”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. 28, núm. 1, 2015.

MINERO ALEJANDRE, Gemma: “Nuevas tendencias en materia de protección de datos personales. La nueva Ley Orgánica y la jurisprudencia más reciente”, *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, núm. 52, 2019:

MIRANZO, Mónica y DEL RÍO, Carlos: “La protección de infraestructuras críticas”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.46435 (23/07/2018).

MITJANS PERELLÓ, Esther: “El uso y la protección de los datos personales”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 22, 2010.

MOLINA HUERTA, Pablo: “La inteligencia como prevención sobre el terrorismo global”, *Ciencia Policial: Revista del Instituto de Estudios de Policía*, núm. 84, 2007.

MOLINER GONZÁLEZ, Juan Antonio: “La política de defensa de España ante la amenaza del terrorismo yihadista”, *RESI: Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, núm. 1, 2015.

MOLOEZNİK, Marcos Pablo: “Seguridad Nacional”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

MONEREO PÉREZ, José Luis: *La defensa del Estado social de Derecho (La teoría política de Hermann Heller)*, El Viejo Topo, Barcelona, 2009.

- “Por un constitucionalismo social europeo. Un marco jurídico-político insuficiente para la construcción de la ciudadanía social europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 21, 2014.

MONLEÓN-GETINO, Antonio: “El impacto del Big-data en la Sociedad de la Información. Significado y utilidad”, *Historia y Comunicación Social*, vol. 20, núm. 2, 2015.

MONSALVE, Rafael: “¿Hacia una inteligencia europea?”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.

MONTERO GÓMEZ, Andrés: “Inteligencia Prospectiva de Seguridad”, *Documento de Trabajo Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, núm. 24, 2006, en <http://biblioteca.ribei.org/1108/1/DT-024-2006.pdf> (30/10/2016).

- “Inteligencia de seguridad preventiva”, *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 217, 2010.

- Y junto a MARTÍN RAMÍREZ, José: “Inteligencia económica como vector internacional de seguridad (DT)”, *Documento de Trabajo Real Instituto Elcano*, núm. 18/2008 - 21/04/2008, en <http://www.realinstitutoelcano.org> (20/10/2018).

MONTERO LLÁCER, Jorge: “El papel de la seguridad privada en la Estrategia Española de Seguridad. La integración en el sistema público de seguridad”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

MONTESQUIEU: *Del espíritu de las leyes*, Blázquez, Mercedes y De Vega, Pedro (trad.), 1ª reimp., Tecnos, Madrid, 1987.

MONTILLA MARTOS, José Antonio: “Algunos cambios en la concepción de los partidos: comentario a la STC 48/2003, sobre la Ley Orgánica 6/2002, de partidos políticos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 12-13, 2003.

MORALES ARROYO, José María: “Art. 101. Composición, elección y mandato”, en AA.VV. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía (III)*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012.

MORENO FERNÁNDEZ, Luis: “Multiple identities and global meso-communities”, *Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)*, núm. 25, 2002.

MORENO-TORRES GÁLVEZ, Antonio: “La Estrategia de Seguridad Nacional. Ciberdefensa y seguridades marítima y energética”, *Revista General de Marina*, núm. 269, 2015.

MORELL BLANCH, Antoni: “La inmigración como problema: un análisis de las prácticas discursivas de la población autóctona”, *Papers: Revista de Sociología*, núm. 74, 2004.

MORELLI, Alessandro: “La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione”, *Consulta On Line*, fasc. I, 2018, en <http://www.giurcost.org/studi/morelli3.pdf> (12/06/2019).

MORET MILLÁS, Vicente: “El Centro Nacional de Inteligencia: una aproximación a su régimen jurídico”, *Foro (Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Nueva época)*, núm. 2, 2005.

MOROTE SARRIÓN, José Vicente: “La novedosa doctrina del Tribunal Constitucional sobre el computo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad extracontractual de la Administración”, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998.

MOVILLA ÁLVAREZ, Claudio: “El secreto de Estado entre el control y el privilegio”, *Jueces para la Democracia*, núm. 25, 1996.

MOYA LOSADA, Eva: “Redes sociales y posverdad en el devenir de los Estados”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 197, 2018.

- Y junto a BLANCO NAVARRO, José María: “Open Government en seguridad pública e inteligencia”, *Seguridad y Ciudadanía*, núm. 10, 2013.

MILOSEVICH-JUARISTI, Mira: “El poder de la influencia rusa: la desinformación”, *ARI* 7/2017, Real Instituto Elcano, 20 de enero de 2017, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e4151417-6b46-4fc4-9ae8-170e0e567cdd/ARI7-2017-MilosevichJuaristi-Poder-influencia-rusa-desinformacion.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e4151417-6b46-4fc4-9ae8-170e0e567cdd> (03/01/2018).

- “La «combinación», instrumento de la guerra de la información de Rusia en Cataluña”, *ARI* 86/2017, Real Instituto Elcano, 7 de noviembre de 2017, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/da86de12-7bb7-43cd-9b5e-72a4b8e9c351/ARI86-2017-MilosevichJuaristi-Combinacion-instrumento-guerra-informacion-Rusia-Cataluna.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=da86de12-7bb7-43cd-9b5e-72a4b8e9c351> (03/01/2018).

MIR PUIGPELAT, Oriol: *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*, Thomson / Civitas, Madrid, 2004.

MUMFORD, Lewis: *El mito de la máquina I: Técnica y evolución humana*, Rigodón, Arcadio (trad.), Pepitas de Calabaza ed., La Rioja, 2010.

- *El mito de la máquina II: El pentágono del poder*, Rodríguez Hidalgo, Javier (trad.), Pepitas de Calabaza ed., La Rioja, 2011.

MUÑOZ MACHADO, Santiago: *La regulación de la red (Poder y Derecho en Internet)*, Taurus, Madrid, 2000.

- *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General (II. El ordenamiento jurídico)*, Iustel, Madrid, 2006.

MURPHY, Cian C.: “EU Counter-terrorism Law and its Critiques: An Exemplar of Transnational Law”, ponencia, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en

<https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/EU-Counter-terrorism-Law-and-its-Critiques.pdf> (05/05/2019).

NAVA GARCÉS, Enrique: “Ciberterrorismo: La Nueva Cara de la Delincuencia en el Siglo XXI”, *Foro Jurídico*, junio, 2017.

NAVARRETE ROJAS, Fernando Francisco: “La obtención de inteligencia antiterrorista en los mercados de valores”, *Boletín de Información (Ministerio de Defensa)*, núm. 286, 2004.

NAVARRO BONILLA, Diego: “El Ciclo de Inteligencia y sus límites”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 48, 2004.

- “Inteligencia generada por grupos terroristas: aprovechamiento de fuentes y recursos de información”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 141, 2009.

- “Variantes del análisis como especialización profesional: retos y oportunidades de la inteligencia sociocultural”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.

NAVAS CASTILLO, Antonia: “El Tribunal Constitucional en la declaración-autorización de los estados de alarma, excepción y sitio”, en AA.VV. *Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997.

NIETO JIMÉNEZ, José Carlos: “El conflicto independentista catalán: un nuevo reto para la seguridad y la inteligencia”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/El-conflicto-independentista-catal%C3%A1n.-un-nuevo-reto-para-la-seguridad-y-la-inteligencia..pdf> (05/05/2019).

NOBLE, Ronald K.: “L'Interpol du XXIe siècle”, *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, núm. 132, 2010.

NOMIKOS, John M.: “European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN): Next stop to an Agency?”, *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*, 2015, en <http://www.rieas.gr/images/editorial/NomikosEUintelligence15.pdf> (09/08/2017).

NUNES FERNANDES, Ignacio: “El sentimiento de inseguridad frente a la sociedad de riesgo: El paradigma de la seguridad insegura”, *Revista de Estudios Jurídicos UNESP*, vol. 17, núm. 25, 2013.

OCÓN, Juan: “Derecho a la intimidad y registro de dispositivos informáticos: a propósito del asunto Trabajo Rueda c. España”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018.

OJEDA, Jaime: “Carta de América: Huyendo de la trama rusa”, *Política Exterior*, vol. 31, núm. 178, 2017.

OLIER ARENAS, Eduardo: “Inteligencia estratégica y seguridad económica”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 162, 2013.

- “Inteligencia económica”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

OLIVER ARAUJO, Joan: “El deber constitucional de defender a España”, en AA.VV. *El servicio militar: aspectos jurídicos y socio-económicos*, Dykinson, Madrid, 1994.

OLMOS, Ana: “La gobernanza de Internet”, en AA.VV. *El Derecho de Internet*, Atelier, Barcelona, 2016.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David: “El espacio judicial de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119, 2003.

- “La configuración del Espacio Judicial Europeo”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 50, 2014.

ORGIS, Markus: “Operaciones impulsadas y guiadas por inteligencia, la mejor opción para combatir las amenazas preeminentes”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.

ORTEGA GARCÍA, Julio y PITA, René: “Proliferación de armas de destrucción masiva”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014.

ORTÍ VALLEJO, Antonio: “El nuevo derecho fundamental (y de la personalidad) a la libertad informática (A propósito de la STC 254/1993, de 20 de julio)”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 2, 1994.

~~ORZA LINARES, Ramón: “Nuevos enfoques sobre nuevos derechos de la sociedad de la información y comunicación. A propósito de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núms. 16-17, 2013-2014. XXXX~~

OSORIO ITURMENDI, Lucas: “Los Derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen como límites de la libertad de expresión e información”, en AA.VV. *Los derechos fundamentales y libertades públicas: XII Jornadas de Estudio (I)*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1992.

OST, François: *El tiempo del Derecho*, Benítez Toriello, María Guadalupe (trad.), Siglo XXI, México, 2005.

- Y junto a VAN DE KERCHOVE, Michel: “De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit?”, *Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques*, núm. 44, 2000.

OTERO IGLESIAS, Miguel y STEINBERG, Federico: “Causas del rechazo a la globalización: más allá de la desigualdad y la xenofobia”, *Real Instituto Elcano*, ARI 81/2016 - 22/11/2016, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/126cb731-171a-4001-ab06-eb1065c73ce6/ARI81-2016-OteroIglesias-Steinberg-Causas-rechazo-globalizacion-mas-alla-desigualdad-xenofobia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=126cb731-171a-4001-ab06-eb1065c73ce6> (02/12/2017).

PACE, Alessandro: “La función de seguridad en la legalidad constitucional”, *Revista de Derecho Político*, núm. 92, 2015.

PAGAZAURTUNDÚA, Maite (dir.): AA.VV. *Libro blanco y negro del terrorismo en Europa (Datos y situación de las víctimas. En defensa de la libertad y la seguridad frente al fanatismo del sXXI)*, Alianza de los Demócratas y Libertades por Europa, Bruselas, 2017.

PALACIOS, José Miguel: “Hacia un concepto europeo de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 16, 2014.

PALMA ORTIGOSA, Adrián: “Garantías jurídicas en materia de protección de datos frente al uso de algoritmos en el contexto policial y judicial”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Garant%C3%ADas-jur%C3%ADdicas-en-materia-de-protecci%C3%B3n-de-datos-frente-al-uso-de-algoritmos-en-el-contexto-policial-y-judicial.pdf> (05/05/2019).

PALOMO MARTÍNEZ, Jesús: “Crimen organizado”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

PAPADEMETRIOU, Theresa: “European Union”, en AA.VV. *Foreign Intelligence Gathering Laws*, The Law Library of Congress, Washington, 2016.

PAREJO ALFONSO, Luciano: “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *Documentación Administrativa*, núms. 218-219, 1989.

- “Artículo 2.a)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 100 (Ejemplar dedicado a: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*), 1998.

- “Reflexiones sobre la libertad, la seguridad y el Derecho”, *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, núm. 21, 2003.

- *Estado y Derecho en procesos de cambios. Las nuevas funciones de regulación y garantía del Estado social de soberanía limitada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

PASCUAL SARRIÁ, Francisco Luis: “El control judicial a la interceptación de las comunicaciones: especial referencia al control judicial previo a las intervenciones del Centro Nacional de Inteligencia”, *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 89, 2007.

PAULUS, Andreas: “Globalización en el Derecho Constitucional”, Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio (trad.), junto a STOLLES, Michael: *El Derecho constitucional de la globalización*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2013.

PAUNER CHULVI, Cristina: “Perspectivas constitucionales de las nuevas tecnologías en seguridad”, ponencia, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Perspectivas-constitucionales-de-las-nuevas-tecnolog%C3%ADas-en-seguridad.pdf> (05/05/2019).

PAZOS DURÁN, Patricia: “Fortalezas y debilidades de la nueva estrategia de ciberseguridad de la unión europea: ¿un espacio abierto, protegido y seguro?”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio: *La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho*, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” / Dykinson, Madrid, 2003.

PENDÁS GARCÍA, Benigno y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “Senado y Gobierno: el Senado como cámara de control”, en AA.VV. *Gobierno y Administración en la Constitución (I)*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1988.

PENASA, Simone: “La función normativa del conocimiento científico: la ciencia como objeto y como recurso normativos”, en AA.VV. *La investigación científica como derecho fundamental*, Comares, Granada, 2012.

PERDICES MAÑAS, Jesús A.: “Impacto de la crisis económica en la financiación de la Defensa”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

PERDOMO GONZÁLEZ, Celso: “Inteligencia y Ciberdefensa: propuesta de nueva conceptualización en la Estrategia de Seguridad Española” y “Seguridad de la información; nuevos paradigmas”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

PERELLÓ DOMÉNECH, Isabel: “El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional”, *Jueces para la democracia*, núm. 28, 1997.

PÉREZ BERNÁRDEZ, Carmela: “La difícil coordinación de la política antiterrorista de la Unión Europea”, en AA.VV. *Terrorismo y legalidad internacional*, Dykinson, Madrid, 2012.

- “La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 40, 2016.

PÉREZ CORTÉS, Manuel: “Tecnología para la defensa en el ciberespacio”, en AA.VV. *El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2012.

PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís: “Cooperación policial y judicial en la Convención de Prüm”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007.

- Y junto a GIL MÁRQUEZ, Tomás: “Las Estrategias de Seguridad: instrumentos para la lucha por un mundo más libre y seguro. Una visión desde España”, *Revista de Derecho*, núm. 44, 2015.

PÉREZ GARCÍA, Ignacio Luis: “La Seguridad Nacional”, en AA.VV. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017.

PÉREZ GIL, Luis V.: “Robótica y conflicto militar en la sociedad internacional global”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen: “Política europea de inmigración y asilo”, en AA.VV. *Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad*, Ministerio de Defensa / Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2017.

PÉREZ LUÑO, Antonio: “Internet y los derechos humanos”, *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 12, 2011, XXXX

PÉREZ MARTÍN, Juan Luis: “Seguridad global y seguridad interior”, en AA.VV. *Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2017.

PÉREZ RAMÍREZ, Enrique: “Presente y futuro del Convenio de cooperación para la defensa entre España y los Estados Unidos”, *UNISCI Discusion Papers*, octubre 2003, en <http://revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNIS0303330005A.PDF> (09/08/2017).

PÉREZ ROYO, Javier: “Introducción. La democracia frente al terrorismo global”, en AA.VV. *Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

PÉREZ SOLA, Nicolás: “La «necesidad social imperiosa» de la disolución de los partidos políticos. A propósito de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el Asunto Herri Batasuna y Batasuna c. España, Etxebarria y otros c. España y Herritarren Zerrende c. España de 30 de junio de 2009”, *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 9, 2009.

PÉREZ VILLALOBOS, María Concepción: *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*, Grupo Editorial Universitario, Granada. 2002.

- “El control de los Servicios de Inteligencia en los estados democráticos”, en AA.VV. *La inteligencia como disciplina científica*, Ministerio de Defensa / Plaza y Valdés Editores. Madrid, 2010.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho a la información en el Parlamento?”, en AA.VV. *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.

PERRET, Christophe: “Estructurar la defensa económica de España: propuestas para una implicación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la inteligencia económica”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 7, 2009-2010.

PETERS, Anne: “Bienes jurídicos globales en un orden mundial constitucionalizado”, Nicolás Carrillo Santarelli (trad.), *Global Legal Goods Working Papers*, núm. 4, 2012, en <http://www.uam.es/proyectosinv/glg/> (13/11/2017).

PETRILLI, Susan: “Comunicación global y migración”, en AA.VV. *Interculturalidad, insularidad, globalización (I)*, Universidad de La Laguna, San Cristóbal de La Laguna, 2007.

PIERNAS LÓPEZ, Juan Jorge: “La vuelta de la UE a reaccionar frente a atentados y la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 44, 2018.

PINELLI, Cesare: “Le teorie del costituzionalismo globale e la sfida dei mercati finanziari”, *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 8, 2014.

PITA, René y NOGUÉS, Óscar: “Inteligencia NBQ: La amenaza del terrorismo nuclear”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 6, 2009.

PLAZA PENADÉS, Javier: “El Proyecto de la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 46, 2018.

POLI, Tommaso Nicola: “Limitaciones específicas de derechos fundamentales”, Sánchez-Mesa Martínez, Leonardo (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 17, 2012.

POLI, Sara y CINELLI, Claudia: “Mobility and legal migration in the context of the European Neighbourhood Policy: what role for the European Union?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 58, 2017.

POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto: “Transparencia”, *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 9, 2017.

- “Un lector errático reflexiona sobre el principio de transparencia”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 15, 2018.

PONSA HERRERA, Francesc: “La participación de los *think tanks* en las reservas de inteligencia: una propuesta para España”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 16, 2014.

POOLE, Thomas: “Constitutional exceptionalism and the common law”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 7, núm. 2, 2009.

PORRAS RAMÍREZ, José María: “Función de dirección política y potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno, de acuerdo con la Ley 50/1997, de 27 de noviembre”, *Revista de Administración Pública*, núm. 146, 1998.

- “Aplicación práctica del concepto autoridad a las actuaciones que desarrollan las Fuerzas Armadas en el interior”, *Ejército: de tierra español*, núm. 846, 2011.

- “Los límites a la transparencia. El menguado alcance del derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder de las instituciones europeas”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014. XXXX

- “El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 175, 2017.

POZO SERRANO, Pilar: “Externalización de funciones de inteligencia: Oportunidades y riesgos a la luz de la experiencia estadounidense”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 6, 2009.

PRESNO LINERA, Miguel Ángel: “El origen de la libertad de expresión como derecho fundamental: Estados Unidos” y “La libertad de expresión en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, junto a TERUEL LOZANO, Germán M., *La libertad de expresión en América y Europa*, Juruá Editora, Vila Nova de Gaia/Porto (Portugal), 2017.

PUERTO, María Isabel y SFERRAZZA TAIBI, Pietro: “La sentencia *Schrems* del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: un paso firme en la defensa del derecho a la privacidad en el contexto de la vigilancia masiva transnacional”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 40, 2018.

PULIDO GRAGERA, Julia: “Un riesgo a batir: armas biológicas y químicas en el Mediterráneo Sur”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 1, 2003, en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0303130004A> (10/10/2018).

- “El papel de la inteligencia en la PESD”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 130, 2005.
- “Inteligencia: La «savia» de la Unión Europea”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 7, 2009- 2010.
- “El proceso de transformación de las Comunidades de Inteligencia europeas como factor de consolidación de la cooperación (El modelo social de cooperación)”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.
- “Nuevos retos para la inteligencia estratégica ante el desarrollo de las amenazas híbridas”, en AA.VV. *Criminalidad organizada transnacional: una amenaza a la seguridad de los Estados democráticos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- Y junto a SANSÓ-RUBERT PASCUAL, Daniel: “Reflexiones acerca de la implantación en España de la figura del Ombudsman en el ámbito de la Inteligencia”, comunicación, asimismo en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Reflexiones-acerca-de-la-implantaci%C3%B3n-en-Espa%C3%B1a-de-la-figura-del-Ombudsman-en-el-%C3%A1mbito-de-la-Inteligencia.pdf> (05/05/2019).

PUNSET BLANCO, Ramón: “Seguridad, libertad, Constitución”, *Cuadernos de Alzate: Revista Vasca de la Cultura y las Ideas*, núm. 30, 2004.

QUILL, Lawrence: *Secrets and Democracy: from arcana imperii to Wikileaks*, Palgrave Macmillan, London and New York, 2014.

QUINTANILLA FISAC, Miguel Ángel: “El enfoque de la innovación tecnológica: el concepto de progreso tecnológico”, *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 620, 1997.

RAMIÓ, Carles: “La legitimidad social de la Administración reside en la transparencia, en la rendición de cuentas y en la evaluación”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 5, 2017.

RAMONET, Ignacio: *El imperio de la vigilancia*, Clave Intelectual, Madrid, 2016.

RAMOS PASCUA, José Antonio: “Principios Jurídico-Políticos de la Constitución de Cádiz”, *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, núm. 8, 2013.

RASCOFF, Samuel J.: “Domesticating Intelligence”, *Southern California Law Review*, vol. 83, 2010.

- “Presidential Intelligence”, *Harvard Law Review*, vol. 129, núm. 3, 2016.

RAWLS, John: *El liberalismo político*, Domènech Figueras, Antoni (trad.), Crítica, Barcelona, 1996.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: “Límites del derecho de información de los diputados”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018.

REBOLLO DELGADO, Lucrecio: *Límites a la libertad de comunicación pública*, Dykinson, Madrid, 2008.

REINARES, Fernando: “¿Estamos más seguros frente a al-Qaeda? Reformas en la seguridad interior española y prevención del terrorismo global, 2004-2008”, *Documento de Trabajo. Real Instituto Elcano*, núm. 40, 2008, p. 9, en <http://realinstitutoelcano.org> (13/11/2016).

- “Yihadismo en Europa: matar para dividirnos”, *Comentario Elcano*, 33/2017, 5 de julio de 2017, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-reinares-yihadismo-europa-matar-dividirnos (16/08/2018).

RELINQUE DOMÍNGUEZ, Manuel y MARTÍN PASADAS, José Manuel: “Insurgencia contra insurgencia”, *Boletín de Información del CESEDEN*, núm. 304, 2008.XXXX

REMOTTI CARBONELL, José Carlos: “Las medidas contra el terrorismo en el marco del Tratado de Prüm”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007.

REVENGA SÁNCHEZ, Miguel: *El imperio de la política (Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano)*, Ariel, Barcelona, 1995.

- “Razonamiento judicial, seguridad nacional y secreto de estado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 53, 1998.

- “Servicios de inteligencia y derecho a la intimidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 61, 2001.

- “Protección *multinivel* de los derechos fundamentales y lucha contra el terrorismo a escala europea (a propósito de las *listas negras* y otras *anomalías* de la Unión)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (II), 2008.

- “El proceso debido y las pruebas de carácter secreto ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: ¿un dilema irresoluble?”, en AA.VV. *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917 (Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional)*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro / Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.

- Y junto DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M.: “¿Servicios de inteligencia autonómicos?”, *Claves de la Razón Práctica*, núm. 198, 2009.

REY MARTÍNEZ, Fernando: “Derecho de acceso a la información y secretos oficiales en el ordenamiento español”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, 2013.

REYES SILVA, Carlos Manuel: “¿A quién aseguramos cuando hablamos de seguridad nacional?: consideraciones ontológicas sobre el Estado-nación”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 10, núm. 2, 2015.

RICARDO MILANO, Camilo: “Relaciones entre la inteligencia estratégica y el análisis estratégico”, *Inteligencia Total*, núm. 1, 2003-2004.

RICHARDOT, Michel: “Interpol, Europol”, *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, núm. 102, 2002.

RICHTER, Michaela W.: *The Verfassungsschutz*, The American Institute for Contemporary German Studies (The Johns Hopkins University), Washington, 1998.

RIDOLA, Paolo: “Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica”, junto a CERVATI, Angelo A. y P. PANUNZIO, Sergio: *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2001.

- *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010.

- *A dignidade humana e o “princípio liberdade” na cultura constitucional europeia*, Carlos Luiz Strapazon y Tula Wesendonck (trad.), Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2014.

- “Il costituzionalismo e lo stato costituzionale”, *Nomos*, núm. 2, 2018, en <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Ridola-conv-11.05.pdf> (28/09/2018).

RICO LINAGE, Raquel: “Promulgación o publicación: la voz del legislador en el primer constitucionalismo (1808-1823)”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 2005.

RIVERA RODRÍGUEZ, Pablo: “El aforamiento en el ordenamiento procesal español”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 44, 2018.

ROCH GONZALEZ, Juan: “Europeanization in the shadow of the financial crisis: disruptive effects on the Spanish party system”, *IDP (revista de Internet, derecho y política / revista d'Internet, dret i política)*, núm. 24, 2017, en <https://www.raco.cat/index.php/IDP/article/view/329810/420445> (28/08/2018).

RODOTÀ, Stefano: *Tecnopolítica. La Democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*, Pasturenzi, Pedro (trad.), Editorial Losada, Buenos Aires, 2000.

- “Derecho, ciencia, tecnología. Modelos y decisiones de regulación”, León, Leysser L. (trad.), *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 57, 2004.

- “Cuál Derecho para el nuevo mundo?”, Congález de Cansino, Emilssen (trad.), *Revista de Derecho Privado*, núm. 9, 2005.

- *La vida y las reglas (Entre el derecho y el no derecho)*, Greppi, Andrea (trad.), Trotta, Madrid, 2010.

- *El derecho a tener derechos*, Revuelta, José Manuel (trad.), Trotta, Madrid, 2014.

RODRÍGUEZ, Ángel: “Seguridad pública”, en AA.VV. *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio: “El presente de la derecha y la ultraderecha en el mundo”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 46, núm. 187, 2003.

RODRÍGUEZ BLANCO, Patricia: “El fundamentalismo islámico en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 35, 2014, en http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n35.46431 (15/04/2018).

RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón: “El Ministerio de Justicia no puede denegar la nacionalidad española basándose en informes reservados del CNI”, *Actualidad Administrativa*, núm. 18, 2004.

RODRÍGUEZ LAINZ, José Luis: “Consideraciones jurídicas en torno a la licitud constitucional de SITEL”, *Diario La Ley*, núm. 7344, 17 de Febrero de 2010.

- “SITEL y principio de proporcionalidad en la intervención de comunicaciones electrónicas”, *Diario La Ley*, núm. 7689, 7 de Septiembre de 2011.

- “SITEL: nuevas tendencias, nuevos retos”, *Diario La Ley*, núm. 8082, 14 de Mayo de 2013.

- “La definitiva defenestración de la Ley Española sobre conservación de datos relativos a las comunicaciones”, *Diario La Ley*, núm. 8901, 16 de Enero de 2017.

- “La jurisprudencia del tribunal de Luxemburgo sobre regímenes de conservación preventiva de datos en la Doctrina del Tribunal Supremo”, *Diario La Ley*, núm. 9087, 23 de noviembre de 2017.

- “Sobre la previsible incidencia de la cuestión prejudicial C-207/16 en la definitiva defenestración del régimen legal español sobre conservación de datos relativos a las comunicaciones”, *Diario La Ley*, núm. 9273, 5 de Octubre de 2018.

RODRÍGUEZ RUBIO, Carmen: “La injerencia en el derecho al secreto de las comunicaciones a través de la regulación de las medidas de investigación tecnológica”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 28, 2015.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Xaime: “Consideraciones sobre la libertad de información en el Estado Social de Derecho”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 26, 1990.

RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, Miryam: “El terrorismo en la evolución del espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 36, 2010.

- “Las empresas tecnológicas en Internet como agentes de seguridad interpuestos”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Las-empresas-tecnol%C3%B3gicas-en-Internet-como-agentes-de-seguridad-interpuestos-.pdf> (05/05/2019).

ROIG I BATALLA, Antoni: “La protección de la privacidad, el derecho al honor y la intimidad personal y familiar, y los límites al uso de la informática (arts. 18.1 y 18.4 CE)”, en AA.VV.

Constitución: desarrollo, rasgos de identidad y valoración en el XXV aniversario (1978-2003), J. M. Bosch Editor, Barcelona, 2004.

ROLDÁN BARBERO, Javier: “Un enfoque geoestratégico de la seguridad de España”, en AA.VV. *La seguridad nacional en España. Un enfoque geoestratégico*, Tirant humanidades, Valencia, 2017.

ROLLNERT LIERN, Göran: “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014.

ROMERO COLOMA, Aurelia María: “La libertad de información en España: sus límites constitucionales”, *Actualidad Administrativa*, núm. 23, 1999.

ROSADO IGLESIAS, Gema: “Las libertades de expresión y de información y los periodistas”, en AA.VV. *Libertad de manifestación de pensamiento y jurisprudencia constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

ROSALES PARDO, Ignacio Antonio: “La inteligencia en los procesos de toma de decisiones en la seguridad y defensa”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 130, 2005.

ROSANVALLON, Pierre: *La contrademocracia (La política en la era de la desconfianza)*, Gabriel Zadunaisky (trad.), Manatíal, Buenos Aires, 2007.

ROSENFELD, Michel: “¿Es apropiada la ponderación judicial en la lucha contra el terrorismo? Contrastando tiempos normales, emergencias y tiempos de tensión”, *Real Instituto Elcano*, ARI, núm. 109, 2005, en http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido!ut/p/a1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtfN1cnf2cDf1DjfULsh0VAepxms!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%20109-2005 (20/09/2018).

ROSS, Alf: *¿Por qué Democracia?*, Vernengo, Roberto J. (trad.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

RUBIO GARCÍA, Dolores: “Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea”, *Opex – Observatorio de Política Exterior Española*, ieee.es, Madrid, 2011, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/colaboraciones/2011/RefuerzoSeguridadDefensaUE_OPEX.pdf (15/04/2018).

RUBIO LLORENTE, Francisco: “Constitucionalismo contemporáneo y Constitución europea”, en AA.VV. *Estudios en Homenaje al Profesor y Magistrado Luis Ortega Álvarez*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.

RUBIO NÚÑEZ, Rafa: “Los efectos de la posverdad en la democracia”, *Revista de Derecho Político*, núm. 103, 2018.

RUBIO TORRANO, Enrique: “El Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal”, *Aranzadi Civil-Mercantil. Revista Doctrinal*, núm. 1, 2018.

RUIZ DÍAZ, Joaquín: “Ciberamenazas: ¿el terrorismo del futuro?”, *Boletín IEEE (Documento Opinión)*, núm. 86, 2016, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO86-2016_Ciberamenazas_JRuizDiaz.pdf (28/09/2017).

RUIZ DÍAZ, Lucas J.: *La acción exterior de la Unión Europea contra el crimen organizado transnacional (Aspectos internos y dinámicas externas del discurso securitario)*, Tecnos, Madrid, 2017.

- “La prevención de la radicalización en la estrategia contra el terrorismo de la Unión Europea. Entre *soft law* e impulso de medidas de apoyo”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69, núm. 2, 2017.

RUIZ DOMÍNGUEZ, Fernando: “La rapidez de la Unión Europea en la lucha antiterrorista”, *Bie3: Boletín IEEE*, núm. 2, 2016.

- “La implantación del automóvil inteligente: ¿un riesgo calculado para la seguridad global?”, *Boletín IEEE (Documento Opinión)*, núm. 60, 2017.

RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José: “La arquitectura de seguridad europea: evolución, situación actual y perspectivas”, en AA.VV. *Panorama Estratégico 2010-2011*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.

RUIZ ISAC, Manuel: “La participación ciudadana en seguridad y defensa, factor de cohesión ante la amenaza terrorista”, *Revista del Ejército de Tierra Español*, núm. 917, 2017.

RUIZ MIGUEL, Carlos: *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2003.

- “El CESID: Historia de un intento de modernización de los Servicios de Inteligencia”, *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 709, 2005.

- “Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 2, 2007.

- “Secreto de Estado”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

RUIZ-LOYOLA, Benjamín: “Salud pública, globalización y censura científica”, *TIP. Revista especializada en ciencias químico-biológicas*, vol.15, núm. 1, 2012, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-888X2012000100004 (28/09/2017).

RUS RUFINO, Salvador y ZAMORA BONILLA, Javier: “La razón de Estado en la Edad Moderna. Razones sin Razón”, en AA.VV. *Lecturas sobre el pensamiento jurídico y político de la Europa de las nacionalidades*, Universidad de León, León, 2000.

SACRISTÁN ROMERO, Francisco: “El efecto de la publicidad de la norma”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 698, 2006.

SAGÜÉS, Néstor Pedro: “El Derecho Procesal Constitucional en la Constitución de Cádiz. Una mirada desde su bicentenario”, *Revista ius et veritas*, núm. 46, 2013.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro: “La disolución de partidos políticos y el derecho de asociación: el test de convencionalidad, art. 11 CEDH”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 533, 2002.

- “La interpretación de conformidad: significado y dimensión práctica (Un análisis desde la Constitución española)”, en AA.VV. *Protección Multinivel de Derechos Humanos*, Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Barcelona, 2013.

SAINZ DE LA PEÑA, José Antonio: “Estudio de «inteligencia operacional»”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 31, 1991.

SALAMANCA AGUADO, Esther: “El respeto a la vida privada y a la protección de datos personales en el contexto de la vigilancia masiva de comunicaciones”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 4, 2014, en <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/137/215> (22/08/2018).

SALAS, Luis P.: “Sistema Judicial, secreto económico y secreto de Estado”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 5, 2008-2009.

SALMONI, Fiammetta: *Le norme tecniche*, Giuffrè Editore, Milano, 2001.

SALVADORI, Massimo L.: *Democrazie senza democrazia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2011.

SANAHUJA PERALES, José Antonio: “La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de una actor en crisis”, *Documentos de trabajo = Working Papers (Instituto Complutense de Estudios Internacionales): Nueva época*, núm. 1, 2018, [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-27289/WP%20011%20\(1\).pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-27289/WP%20011%20(1).pdf) (21/08/2018).

SÁNCHEZ AVILÉS, Constanza: “El tráfico ilícito de drogas como una nueva amenaza a la seguridad internacional. Vinculando la teoría y las políticas”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010.

SÁNCHEZ BARRILAO, Juan Francisco: “Límites a la atribución de funciones extrajurisdiccionales a jueces y magistrados”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 6, 1994.

- “La regla de supletoriedad a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo: Continuidad y renovación del Derecho estatal”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 99, 1998.

- “XI Intervención social. 1. Restricciones en orden a la protección de la salud: restricciones de la libertad por causa de enfermedad infecto-contagiosa e internamientos en establecimientos psiquiátricos”, en AA.VV. *El principio constitucional de intervención indiciaria*, Grupo Editorial Universitario, Granada, 2000.

- “On the constitutional position of judicial power in Spain: The judge as natural guarantor of rights”, *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, núm. 50, 2002.

- *Las funciones no jurisdiccionales de los jueces en garantía de derechos*, Civitas, Madrid, 2002.

- “Identificación documental de nacionales y extranjeros”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 64, 2002.
- “Globalizzazione, tecnologia e costituzione: verso una democrazia planetaria e un diritto costituzionale comune?”, Andrea Buratti (trad.), *Nomos*, 3/2002.
- “Sobre la Constitución normativa y la globalización”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 7, 2004.
- “La garantía de los derechos fundamentales, y el juez como garante ordinario de los mismos”, en AA.VV. *XXV Aniversario de la Constitución Española: propuestas de reformas*, Diputación de Málaga, Málaga, 2004.
- “Sobre la Constitución normativa y la tecnología”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 8, 2005.
- “La participación de las Comunidades Autónomas en la elección por el Senado de los magistrados constitucionales”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009.
- “Globalización y crisis económica: sombras en la integración europea”, *Videtur Quod: Anuario del Pensamiento Crítico*, núm. 2, 2010.
- “Prevención e inteligencia: Centro Nacional de Inteligencia y comunidad de inteligencia ante el terrorismo, la criminalidad organizada y la inmigración ilegal”, *Ejército: de tierra español*, núm. 846, 2011.
- “Inteligencia e inmigración: informes del CNI sobre integración social de solicitantes de nacionalidad española por residencia”, en AA.VV. *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, Universidad de Granada / Instituto de Migraciones, Granada, 2011.
- “Artículo 43. El Defensor del Pueblo Europeo”, en AA.VV. *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012. XXXX
- “La constitucionalización de la integración regional europea: ¡más Europa! de vuelta a una Constitución para Europa, ante la situación de crisis de la Unión”, *Estudios de Deusto*, vol. 60, núm. 2, 2012.
- “Europa entre crisis económica y crisis constitucional: Constitución, Derecho constitucional y globalización”, en AA.VV. *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Cedam, Padova, 1012.
- “La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 137, 2013.
- “Régimen constitucional del internamiento involuntario y urgente por trastorno mental”, *Revista de Derecho Político*, núm. 87, 2013.
- “Constitución y relaciones entre ordenamientos en el contexto de la globalización”, *Estudios Constitucionales*, núm. 12/2, 2014.

- “Vivienda y pluralismo ordinamental: sobre el decreto-ley Andaluz 6/2013 en un contexto de crisis y globalización”, en AA.VV. *Desahucios y ejecuciones hipotecarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
 - “Ordenamientos privados y Derecho constitucional”, en AA.VV. *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela (I)*, Thomson Reuters/Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2014.
 - *De la ley al reglamento delegado (Deslegalización, acto delegado y transformaciones del sistema de fuentes)*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.
 - “Unión Europea y globalización: reivindicando una Europa de los ciudadanos”, en AA.VV. *Estudios en Homenaje al Profesor y Magistrado Luis Ortega Álvarez*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.
 - “Reivindicando la ley”, en AA.VV. *Constitucionalismo crítico: Liber amicorum Carlos de Cabo Martín (I)*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
 - “El Derecho constitucional ante la era de Ultrón: la informática y la inteligencia artificial como objeto constitucional”, *Estudios de Deusto*, vol. 64, núm. 2, 2016.
 - “Constitucionalismo, (neo)crisis del Estado social y Unión Europea”, en AA.VV. *Constitución e integración europea (Forma política, gobernanza económica, organización territorial)*, Istituto Italiano di Cultura / Dykinson, Madrid, 2017.
 - “Los fundamentos del «progreso informático» en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Político*, núm. 98, 2017.
 - “Derecho constitucional, desarrollo informático e inteligencia artificial: aproximación a la propuesta del Parlamento Europeo a favor de una regulación sobre robótica”, y “La neutralidad de Internet como objeto constitucional”, ambos en AA.VV. *Retos jurídicos por la sociedad digital*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018.
 - “Sobre «youtubers» y la neutralidad de la red”, en AA.VV. *Desafíos de la protección de menores en la sociedad digital: Internet, redes sociales y comunicación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
 - “Tra identità: il futuro dell’integrazione europea nel contesto globale”, Valentina Faggiani (trad.), *Nomos*, núm. 2, 2018, en http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/06/Barrilao_anticipazioni.pdf (22/07/2018).
 - “Fundamentalismo, identidades e integración en Europa”, en AA.VV. *Perspectivas actuales del proceso de integración europea*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2019.
 - “Globalización y Derecho europeo”, en prensa.
 - “El Internet en la era Trump: aproximación constitucional a una nueva realidad”, en prensa.
- SÁNCHEZ BLANCO, Emilio: “OSINT (Inteligencia de fuentes abiertas)”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

SÁNCHEZ BRAVO, Álvaro A.: “Los datos personales en las sociedades tecnológicas: de la intimidad a la libertad informática”, en AA.VV. *Multiculturalismo, tecnología y medioambiente*, Punto Rojo, Sevilla, 2015.

SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio: “Curiosidades estratégicas: reflexiones y comentarios fuera del marco”, *Revista Ejército: de tierra español*, núm. 837, 2010.

- “¿Nos encontramos ante la quinta oleada del terrorismo internacional”, *Boletín IEEE (Documento Análisis)*, núm. 2, 2016, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA02-2016_Oleada_Terrorismo_Internacional_ESRD.pdf (03/10/2018).

SÁNCHEZ DOMINGO, María Belén: “La protección de datos personales en el espacio de libertad, seguridad y justicia: Especial consideración a las transferencias de datos a terceros países y organizaciones internacionales según la directiva 2016/680”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 69, 2017.

SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedio: “Conceptos clásicos de libertades informativas: redefinición e incidencia de las TICs”, *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Servei de Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2011.

SÁNCHEZ FERRO, Susana: *El secreto de Estado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

- “La primera enmienda de la Constitución de los EEUU y el acceso a las fuentes de información gubernamental”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 27, 2006.

- “VII. Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain”, en WILLS, Aidan, *et alii*, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union (Study)*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, 2011.

- “La última jurisprudencia de la Corte Costituzionale italiana en materia de secretos de Estado”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013.

SÁNCHEZ GAMBOA, Juan Bautista: “Ideas fundamentales sobre inteligencia”, en AA.VV. *Inteligencia. Un enfoque integral*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2016.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Fernando: “Protección de infraestructuras críticas en España: marco regulatorio y organizativo”, *Seguridad y Ciudadanía*, núm. 11, 2014.

- Y junto a LÓPEZ PARRA, Justo: “Cooperación público-privada en la protección de infraestructuras críticas”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 185, 2017.

SÁNCHEZ MEDERO, Gema: “Internet: un nuevo campo de batalla para el siglo XXI”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010.

- “Internet: una ventana de comunicación para los grupos terroristas”, en AA.VV. *Actas V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2013.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: “Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del derecho constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015.

~~SÁNCHEZ URRUTIA, Ana, SILVEIRA GORSKI, Héctor y NAVARRO MICHEL, Mónica: “Conclusiones. Tecnologías de la información y sociedad democrática”, en *Tecnología, intimidad y sociedad democrática*, Icaria, Barcelona, 2003. XXXX~~

SANCHO HIRANE, Carolina: “Política pública de inteligencia”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

- “Ciberinteligencia: contextualización, aproximación conceptual, características y desafíos”, *Cuaderno de Trabajo del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos*, núm. 1, 2018.

SANSÓ-RUBERT PASCUAL, Daniel: “Seguridad vs. libertad: el papel de los servicios de Inteligencia”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 48, 2004.

- “La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 9, 2005.

- “La articulación de la comunidad de inteligencia española: realidad y perspectivas de futuro”, *Boletín de Información CESEDEN* (Ministerio de Defensa), núm. 297, 2006.

- “Nuevos tiempos, viejas amenazas”, *Estrategia Global: Revista de Relaciones Internacionales, Economía, Defensa y Tecnología*, núm. 13, 2006.

- “El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 12, 2006.

- “Estrategias de seguridad, criminalidad organizada e inteligencia criminal (Una apuesta de futuro)”, en AA.VV. *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.

- “La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿Despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada?”, *Revista Criminalidad*, vol. 55, núm. 2, 2013.

- “¿Representa la criminalidad organizada una amenaza para la democracia?: Aproximación a la génesis antidemocrática del fenómeno delictivo organizado”, en AA.VV. *La modernización de la política y la innovación participativa*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014.

- “Inteligencia criminal”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

- “Nuevas tendencias de organización criminal y movilidad geográfica. aproximación geopolítica en clave de inteligencia criminal”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 41, 2016.

- Y junto GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: “Crimen organizado”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo (I)*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: “El derecho a la vida privada y familiar (Un contenido notablemente ampliado del derecho a la intimidad)”, en AA.VV. *La Europa de los Derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: “Actos políticos, inteligencia nacional y Estado de Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002.

SANTOS GARCÍA, Daniel: *Nociones generales de la Ley orgánica de protección de datos*, Tecnos, Madrid, 2005.

SANZ MORENO, José Antonio : “Monopoly on violence and privatization of war and peace under a soft rule of law”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Monopoly-on-violence-and-privatization-of-war-and-peace-under-a-soft-rule-of-law-.pdf> (05/05/2019).

SANZ ROLDÁN, Félix: “El Centro Nacional de Inteligencia ante el reto de la seguridad económica”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 9, 2010- 2011.

SAREWITZ, Daniel: “Bienestar humano y ciencia federal, ¿cuál es su conexión?”, Patricia García Méndez y Eduardo M. García Palacios (trad.), en AA.VV. *Ciencia, tecnología, sociedad y cultura en el cambio de siglo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel: *El Soft Law Administrativo (Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración)*, Thomson / Civitas, Madrid, 2008.

SCHMID, Alex P.: “Research on Radicalisation: Topics and Themes”, *Perspectives on Terrorism*, vol. 10, núm. 3, 2016.

SCHMIDT, Klaus y LAJE, Alejandro: “The Proportionality and Solidarity Principles and their Impact on Privacy Laws in German Jurisprudence”, *Laws*, vol. 5, núm. 2, 2016, en <http://www.mdpi.com/2075-471X/5/2/27> (18/08/2018).

SCIACCA, Enzo: *Interpretación de la democracia*, García, Constantino (trad.), EDERSA, Madrid, 1994.

SCOTT, James y SPANIEL, Drew: *The Anatomy of Cyber-Jihad*, Institute for Critical Infrastructure Technology, Washington, 2016.

SEDANO LORENZO, Álvaro: “Movilización y militarización en la España del siglo XXI”, *Revista de Gestión Pública y Privada*, núms. 17-18, 2012-2013.

SEGOVIANO, Soledad: “La militarización de la inteligencia en la estrategia contraterrorista de las Administraciones Obama y Trump: cambios tácticos, continuidad estratégica”, *Revista UNISCI*, núm. 48, 2018.

SEGURA SERRANO, Antonio: “La estrategia española de ciberseguridad: análisis comparado”, en AA.VV. *La seguridad nacional en España. Un enfoque geoestratégico*, Tirant humanidades, Valencia, 2017.

SEMMAMI, Salma: “Tras los atentados de Barcelona, el yihadismo en España plantea nuevos interrogantes”, *Boletín IEEE (Documento de Opinión)*, núm. 125, 2017, en <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/12/DIEEEO125-2017.html> (29/09/2018).

SERRA CRISTÓBAL, Rosario: “Pequeñas minorías y control parlamentario”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 21, 2009.

- “La opinión pública ante la vigilancia masiva de datos. El difícil equilibrio entre acceso a la información y seguridad nacional”, *Revista de Derecho Político*, núm. 92, 2015.

- “Los derechos fundamentales en la encrucijada de la lucha contra el terrorismo yihadista. Lo que el constitucionalismo y el Derecho de la Unión Europea pueden ofrecer en común”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016.

- “El control de datos de circulación de personas en la UE como mecanismo de salvaguarda de la seguridad nacional”, *Revista de Derecho Político*, núm. 102, 2018.

- “El desafío constitucional del terrorismo. En busca de la seguridad, pero preservando las premisas del Estado Democrático de Derecho”, ponencia, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/02/PONENCIA-ROSARIO-SERRA3130.pdf> (05/05/2019).

- Y junto a GÓRRIZ ROYO, Elena M.: “Contraterrorismo: plasmación legislativa reciente e impacto en las libertades y derechos fundamentales”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 188, 2017

SERRA DEL PINO, Jordi: “La prospectiva y la investigación del futuro”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 4, 2008.

- “Prospectiva”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

SHEARING, Clifford y WOOD, Jennifer: *Pensar la seguridad*, Gedisa, Barcelona, 2011.

SILVA ROBLES, Carmen, JIMÉNEZ MARÍN, Gloria y ELÍAS ZAMBRANO, Rodrigo: “De la sociedad de la información a la sociedad digital: Web 2.0 y redes sociales en el panorama mediático actual”, *F@ro: Revista Teórica del Departamento de Ciencias de la Comunicación*, núm. 15, 2012.

SIZAIRE, Vincent: “¿Cuándo hablar de terrorismo? una noción engañosa”, *Le Monde diplomatique en español*, núm. 250, 2016.

SNYDER, Timothy: *Sobre la tiranía (20 lecciones que aprender del Siglo XX)*, Alejandro Pradera Sánchez (trad.), Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017.

SOLANES CORELLA, Ángeles: “¿Cómo gestionar los flujos migratorios para potenciar la inmigración legal? Un análisis jurídico desde España: un análisis jurídico desde España”, *Migraciones Internacionales*, núm. 4, 4/2008.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: “Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, 1988.

SORRENTINO, Federico: *Le fonti del diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 2004.

SOTERAS ESCARTÍN, Fernando: “Bioterrorismo. Prospectiva de la amenaza”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010.

SOTO LOSTAL, Salvador A.: “Comentarios a la legislación española sobre secretos oficiales a la vista de la Sentencia de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia (EE. UU.) de 21 de mayo de 2013”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, 2017.

SPANTIGATI, Federico: “Globalizzazione e decumene: cosa abbiamo imparato in Italia in cinquanta anni”, *Jus-Rivista di Scienze Giuridiche*, núm. 1/2001.

STERN, Klaus: *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Pérez Royo, Javier y Cruz Villalón, Pedro (trad.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

STOLLES, Michael: “Trayectoria del Estado constitucional con la perspectiva de la globalización”, Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio (revis. trad.), junto a PAULUS, Andreas: *El Derecho constitucional de la globalización*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2013.

SUNSTEIN, Casas R.: *Leyes de miedo (Más allá del principio de precaución)*, Weinstabl, Verónica I. y De Hagen, Servanda M. (trad.), Katz, Buenos Aires, 2009.

SUOMINEN, Annika: “The Past, Present and the Future of Eurojust”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 15, núm. 2, 2008.

SUSÍN BETRÁN, Raúl: “Inmigración y barreras en la ciudadanía. El miedo al otro y el derecho a la democracia plural”, *Anuario de Filosofía de Derecho*, núm. 31, 2015.

SWENSON, Russell G.: “Evaluación de fuentes”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

TALAVERA ESTESO, Fernando: “El Sistema Nacional de Protección Civil”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 165, 2013.

- “Emergencias y catástrofes”, en AA.VV. *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID Editorial, Madrid, 2014.

- “La ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil”, *Seguridad y Ciudadanía*, núm. 14, 2015.

TERÁN ELICES, José María: “La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico”, en AA.VV. *Panorama estratégico 2006/2007*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007.

TERRADILLOS BASOCO, Juan M.: “Terrorismo yihadista y política criminal del siglo XXI”, *Revista Nuevo Foro Penal*, vol. 12, núm. 87, 2016.

TERUEL LOZANO, Germán M.: “Perspectivas de los derechos fundamentales en la sociedad digital”, *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 9, 2017.

- “La libertad de expresión frente a los delitos de negacionismo y de provocación al odio y a la violencia: sombras sin luces en la reforma del Código Penal”, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 4/2015, en http://www.indret.com/pdf/1177_es.pdf (02/10/2018).

- “La libertad de expresión en el sistema constitucional español”, junto a PRESNO LINERA, Miguel Ángel, *La libertad de expresión en América y Europa*, Juruá Editora, Vila Nova de Gaia/Porto (Portugal), 2017.

- “Una lectura garantista de las nuevas tendencias en la lucha europea contra la difusión de mensajes terroristas en Internet”, comunicación, en *XVII Congreso Asociación de Constitucionalistas de España: Seguridad y libertad en el sistema democrático*, Santiago de Compostela, 2019, en <https://www.acoes.es/congreso-xvii/wp-content/uploads/sites/3/2019/03/Una-lectura-garantista-de-las-nuevas-tendencias-en-la-lucha-europea-contra-la-difusi%C3%B3n-de-mensajes-terroristas-en-Internet-.pdf> (05/05/2019).

TEUBNER, Gunther: “Societal Constitutionalism: Alternatives to State-Centered Constitutional Theory?”, en AA.VV. *Constitutionalism and Transnational Governance*, Oxford Press, Oxford, 2004.

TINDALE, Stephen: “Procrastination, Precaution and the Global Gamble”, en AA.VV. *The Politics of Risk Society*, Polity Press, Cambridge, 1998.

TINOCO PASTRANA, Ángel: “La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea desde una perspectiva procesal”, *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 36, 2016.

TORRES, Juan Manuel: “Investigación: problemas conceptuales y terminológicos”, en AA.VV. *La investigación científica como derecho fundamental*, Comares, Granada, 2012.

TORRES DEL MORAL, Antonio: “Democracia militante”, en AA.VV. *Derecho constitucional para el Siglo XXI*, Vol, I, Thomson-Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

- “Terrorismo y principio democrático”, *Revista de Derecho Político*, núm. 78, 2010.

- “Libertad de comunicación pública de los parlamentarios: inviolabilidad y secreto”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 28, 2013.

TORRES SORIANO, Manuel R.: “Internet como motor del cambio político: ciberoptimistas y ciberpesimistas”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 1, 2013.

- “Concepto y niveles de la ciber-inteligencia”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, núm. 862, 2017.

- “El hacktivismo como estrategia de comunicación: de Anonymous al cibercalifato”, *Cuaderno de Estrategia*, núm. 197, 2018.

TORRES UGENA, Nila: “«Vuelos secretos» de la CIA complemento a la ilegalidad de Guantánamo”, en AA.VV. *Terrorismo y legalidad internacional*, Dykinson, Madrid, 2012.

TORRES VENTOSA, Juan José: “La regulación legal de los secretos oficiales”, *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)*, núm. 16, 1998.

TRIBE, Laurance H. y GUDRIDGE, Patrick O.: “The Anti-Emergency Constitution”, *The Yale Law Journal*, vol. 113, núm. 8, 2004.

TRONCOSO REIGADA, Antonio (dir.): *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, Cívitas, Madrid, 2010.

TUR AUSINA, Rosario: “Lealtad constitucional y democracia”, *Revista de Derecho Político*, núm. 101, 2018.

UGARTE, José Manuel: “Control”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

URÍA GAVILÁN, Elisa: “Tribunal de Justicia de la Unión Europea -- Derechos fundamentales versus vigilancia masiva. Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2015 en el asunto C-362/14 *Schrems*”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 53, 2016.

URIARTE LANDA, Iñaki: “Ámbito de aplicación material”, en AA.VV. *Reglamento General de Protección de Datos: hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, Editorial Reus, Madrid, 2016.

URREA CORRES, Mariola: “Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 184, 2017.

URUBURU COLSA, Juan Manuel: “Las relaciones entre la Unión Europea y Libia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 30, 2008.

VALADIER, Paul: “La posverdad, peligro para la democracia”, *Revista de Fomento Social*, vol. 72, núm.2, 2017.

VALLS PRIETO, Javier: “Nuevas formas de combatir el crimen en internet y sus riesgos”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 18, 2016, en <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-22.pdf> (22/08/2018).

- “El uso de inteligencia artificial para prevenir las amenazas cibernéticas”, en AA.VV. *Retos jurídicos por la sociedad digital*, Thomson Reuters / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018.

VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, Adrián: “El proceso de construcción de la Unión Europea: el desafío de los populismos”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 13, núm. 1, 2014.

VÁZQUEZ RAMOS, Alfredo: “Hacia una seguridad y defensa posmodernas: elementos de reflexión sobre la Estrategia Global de Seguridad Europea”, *Boletín IEEE (Documento Opinión)*, núm. 125, 2016, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO125-2016_Seg_Def_Posmodernas_VazquezRamos.pdf (28/08/2018).

VECCHIO, Fausto: “Il populismo ungherese tra economia e costituzione”, *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015.

VELARDE PINACHO, Guillermo y CARPINTERO SANTAMARÍA, Natividad: “Terrorismo nuclear”, en AA.VV. *La Energía y su relación con la Seguridad y Defensa*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, 2007.

VELASCO ARROYO, Juan Carlos: “Los contextos del patriotismo constitucional”, *Cuadernos de Alzate*, núm. 24, 2001.

VELASCO FERNÁNDEZ, Fernando: “La cultura de inteligencia como instrumento de la acción estratégica de los servicios de inteligencia. Intervención Seminario Portugal”, *Inteligencia y Seguridad*, núm. 16, 2014.

- Junto a ARCOS, Rubén y NAVARRO, Diego: “La cultura de inteligencia en España: una exigencia estratégica en desarrollo”, en AA.VV. *Democratización de la Función de Inteligencia: el nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, National Defense Intelligence College, Washington, 2009.

- Y junto a DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M.: “Cultura de inteligencia”, en AA.VV. *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

VELASCO NÚÑEZ, Eloy: “Tecnovigilancia, geolocalización y datos: aspectos procesales penales”, *Diario La Ley*, núm. 8338, 23 de Junio de 2014.

VÉLEZ SAÑAS, Alejandro: “Vigilancia y seguridad después del 11-S”, en AA.VV. *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado / UNED, Madrid, 2010, pp. 191 y ss.

VESTRI, Gabriele: “Una aproximación a la actual crisis migratoria en la Unión Europea”, *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, vol. 9, núm. 2, 2017.

VIDAL MARÍN, Tomás: “El derecho de reunión y manifestación”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 1, 1997.

~~VILAS NOGUEIRA, José: “Los valores superiores del ordenamiento jurídico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1984, XXXX~~

VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, Alfonso J.: “Las competencias autonómicas en materia de policía”, *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987.

VILLALBA FERNÁNDEZ, Aníbal y CORCHADO RODRÍGUEZ, Juan Manuel: “Análisis de las ciberamenazas”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 185, 2017.

VILLARINO MARZO, Jorge: “Ya tenemos un Reglamento General de Protección de Datos...: ¿y ahora qué?”, *Revista de Privacidad y Derecho Digital*, núm. 4, 2016.

VIRGA, Joy Marie: “International criminals and their virtual currencies: the need for an international effort in regulating virtual currencies and combating cyber crime”, *Brazilian Journal of International Law*, vol. 12, núm. 2, 2015.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo: “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos avala la ilegalización de Batasuna (aspectos positivos y algunos pocos negativos de su jurisprudencia)”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 13, 2010.

VITTORI, Davide: “Re-conceptualizing populism: Bringing a multifaceted concept within stricter borders”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 44, 2017.

VON BEYME, Klaus: “La protección del ordenamiento constitucional y del sistema democrático en la república federal de Alemania”, Embid Irujo, Antonio (trad.), *Revista de Estudios Políticos*, núm. 35, 1983.

VON BOGDANDY, Armin: “Globalization and Europe: how to Square Democracy, Globalization, and International Law”, *The European Journal of International Law*, vol. 15, núm. 5, 2004.

- “Identidad constitucional. Exploración de un fenómeno ambiguo con ocasión de la política de identidad europea de *lege data* y *lege ferenda*”, Morales-Antoniazzi, Mariela (trad.), *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 75, 2005.

VOORHOOF, Dirk: “European Court of Human Rights: Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and Others v. The Netherlands”, junto a VAN LOON, Ad y VIER, Charlotte en *IRIS Themes, vol. III (Freedom of Expression, the Media and Journalists - Case-law of the European Court of Human Rights)*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2016.

WACKS, Raymond: *Privacy: A Very Short Introduction* (2ª ed.), Oxford University Press, Oxford, 2015.

WAGRANGL, Ulrich: “Transnational militant democracy”, *Global Constitutionalism*, vol. 7, núm. 2, 2018.

WEBER, Albrecht: “¿Está en crisis el pensamiento jurídico europeo?”, Azpitarte Sánchez, Miguel (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 28, 2017.

WEGENER, Henning: “Los riesgos económicos de la ciberguerra”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 162, 2013.

WILKINSON, Paul: “Terrorismo”, en AA.VV. *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alborés, Jesús *et alii* (trad.), Alianza Editorial, Madrid, 1991.

WILLS, Aida, *et alii*: *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union (Study)*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, 2011.

WIND, Marlene: *La tribalización de Europa: una defensa de nuestros valores liberales*, Santos Mosquera, Albino (trad.), Espasa Libros, Barcelona, 2019.

WINNER, Langdon: “Dos visiones de la civilización tecnológica”, Marta Domínguez Folgueras (trad.), en AA.VV. *Ciencia, tecnología, sociedad y cultura en el cambio de siglo*, Biblioteca Nueva/Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, 2001.

WOOLLACOTT, Martin: “The Politics of Prevention”, en AA.VV. *The Politics of Risk Society*, Polity Press, Cambridge, 1998.

YUDKOWSKY, Eliezer: “Artificial Intelligence as a Positive and Negative Factor in Global Risk”, en AA.VV. *In Global Catastrophic Risks*, Oxford University Press, New York, 2008.

ZAGREBELSKY, Gustavo: *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 5ª ed., Gascón, Marina (trad.), Trotta, Madrid, 2003.

- “La Ley, el Derecho y la Constitución”, Ortega Santiago, Carlos (trad.), *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, 2004.

- *Historia y Constitución*, Carbonell, Miguel (trad.), Trotta, Madrid, 2005.

- “La identidad europea”, Sánchez Barrilao, Juan Francisco (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 12, 2009.

ZAMBRANO PÉREZ, Diego Andrés: “La incidencia del llamado *soft law* o derecho blando en la interpretación del juez constitucional”, en AA.VV. *Tribunales constitucionales y jurisprudencia*, Centro de Estudios Constitucionales, México, 2016. XXXX

ZARROUK, Mourad: “Orígenes del terrorismo global: Una propuesta de análisis”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 6, núm. 1, 2011.

ZILLER, Jacques: “El Tratado de Prüm”, Galera Victoria, Adoración (trad.), *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007.

ZOCO ZABALA, Cristina: “Interceptación de las comunicaciones electrónicas: Concordancias y discordancias de SITEL con el artículo 18.3 CE”, *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 4, 2010, en http://www.indret.com/pdf/781_es.pdf (08/10/2018).

ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura: “El concepto de criminalidad organizada transnacional: problemas y propuestas”, *Revista Nuevo Foro Penal*, vol. 12, núm. 86, 2016.