



Apunte 7 / 2022

3 Mayo 2022

El control parlamentario del CNI

La Comisión de Control de los Créditos Destinados a Gastos Reservados

Andrés de Castro

La separación de poderes se ha considerado durante mucho tiempo como una de las piedras angulares de la democracia, desarrollada por Tucídides, Locke y Montesquieu. La discusión sobre la interacción entre los tres poderes ha sido el origen de una fuerte base teórica tanto en el Derecho Constitucional como en la Ciencia Política, que en una última etapa incluyen el campo de la inteligencia y la seguridad. Existen numerosas contribuciones a destacar al respecto, como la editada por Hans Born (2003) en la que se introducen las siguientes discusiones principales:

1. La política de seguridad es vista como la tarea natural del Ejecutivo ya que se cree que tiene los conocimientos necesarios y puede actuar más rápido.
2. Los parlamentos parecen ser considerados menos adecuados por sus procesos de actuación más lentos y por la falta de acceso a la información y la experiencia.

Hay, sin embargo, un entendimiento en las tres tareas principales asignadas a los parlamentos: legislativa, presupuestaria y de control (Born, 2015). Asimismo, se han identificado cuatro tareas adicionales: la prevención del gobierno autocrático, el control presupuestario, la creación de parámetros legales a través de su función legislativa y servir como puente hacia el público (Born, 2003).

En el caso español, las funciones asignadas a cada uno de los tres poderes del Estado español están claramente definidas por la Constitución Española (1978) y el resto del ordenamiento jurídico. Estos son:

1. El Título III de la Constitución española regula el Poder Legislativo, que está compuesto por las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado, bicamerales. El artículo 66.2 establece que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y ostentan todas las demás competencias que les atribuye la Constitución.
2. El Título IV regula el Gobierno y la Administración. Según el artículo 97, el Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce el poder ejecutivo y estatutario de conformidad con la Constitución y la ley.
3. La Parte VI, que regula el Poder Judicial.

En relación con el marco constitucional mencionado, la Ley 11/2002 regula el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), que actúa como principal organismo de inteligencia encargado de la inteligencia interna y externa.

Por un lado, el artículo 6 regula la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, un Comité que coordina los esfuerzos de todos los servicios de inteligencia del país, propone las principales tareas anuales al Presidente del Gobierno y evalúa el desempeño del CNI.

Por otra parte, el artículo 11 regula el control parlamentario, que es la principal y única función que la normativa vigente atribuye al Congreso de los Diputados. Al respecto, contamos con la Comisión de Control de los Créditos Destinados a Gastos Reservados, presidida por el Presidente del Congreso. Que tiene tres tareas fundamentales:

1. Controlar los gastos reservados, fondos especiales/apropiación encubierta que permiten a la CNI realizar sus funciones garantizando el secreto. El contenido y las discusiones deben permanecer en secreto.
2. Acceso general a información clasificada: Los miembros del Comité tienen acceso a información clasificada sobre actividades y funcionamiento con excepción de fuentes, medios e información proveniente de aliados y/u organizaciones internacionales según las limitaciones que se contengan en convenios internacionales. Francia y Letonia tienen regulaciones similares.
3. Responsabilidades de supervisión más amplias. El artículo 11.4 establece que la Comisión deberá ser puesta en conocimiento de los objetivos de inteligencia establecidos anualmente por el Gobierno y de la evaluación que, también anualmente, elaborará el director del CNI para la evaluación de las actividades, situación y grado de cumplimiento de los mismos, los objetivos designados para el ejercicio anterior.

Existen numerosos estudios que abogan por incrementar el número y la importancia del control parlamentario, lo cual quizás permitiría un proceso más lento y completo y enriquecería la discusión a través de diferentes perspectivas que, dados los vínculos más fuertes entre la sociedad y el Parlamento, podrían hacer más deseable este proceso.

Sin embargo, España tiene desafíos únicos como resultado de nuestra historia y nuestro marco legal y político. La constitución española es muy "abierta" como resultado de la Transición. El único requisito que pide a los partidos políticos es que funcionen de manera democrática. A diferencia del caso alemán, donde la Grundgesetz incluye la Ewigkeitsklausel o cláusula de eternidad por la que determinados artículos, como el 79.3, de reforma "constitucional", que nunca pueden ser modificados. El artículo 21 prohíbe a los partidos políticos socavar o abolir el orden básico democrático libre, o poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, acciones consideradas, por tanto, inconstitucionales. Francia no es una excepción, ya que en el artículo 4, se estipula que los partidos están obligados a respetar la soberanía nacional y la democracia.

Sorprendentemente, la Constitución española, así como el resto del ordenamiento jurídico, permite partidos políticos que pretenden destruir algunos de sus valores fundamentales, como la monarquía, la unidad de España o la igualdad de todos los ciudadanos.

Por lo tanto, para iniciar un debate sobre el control parlamentario, habría que empezar por considerar la posición política de determinados grupos parlamentarios entre los que se encuentran los herederos de la rama política de ETA (Euskal Herria Bildu), determinados grupos con vínculos probados con Venezuela e Irán (Unidas Podemos) y partidos que abogan por la separación de determinados territorios de España (ERC, Junts pel Sí).

Esta situación no es exclusiva de España y otros lugares, ha visto una variedad de soluciones. Aunque en España se esté obviando nuestra capacidad de generación de conocimiento y la posibilidad de acudir a ejemplos -positivos y negativos- de cómo otros Estados han lidiado con los problemas.

El Reino de los Países Bajos tuvo que enfrentarse a una situación bastante similar en la que el partido político SPG, que tiene puntos de vista calvinistas muy estrictos sobre la relación entre política y religión, no pudo ingresar al Comité de Inteligencia mediante el uso de una artimaña legal creada *ad hoc* para la ocasión, por la que un grupo parlamentario debía tener al menos 5 escaños en el Parlamento para formar parte del Comité de Inteligencia. Esa regulación se cambió en 2016 y solo los cinco principales partidos políticos en términos de representación política pueden formar parte del Comité de Inteligencia debido a ciertas preocupaciones también por los presuntos vínculos entre el partido pro-turco DENK y el Gobierno turco.

La pregunta principal que surge es: ¿cómo puede una democracia defenderse de grupos que pretenden destruirla? Europa tiene la experiencia histórica para entender cómo ciertos grupos pueden usar la democracia para destruirla. O como ciertos grupos pueden utilizar la democracia para limitar el poder del Estado. Cada decisión que se tome tiene que partir de la comprensión de la complejidad de cada sociedad con el fin de crear salvaguardas para proteger el Estado, la soberanía y la democracia.

En este sentido, una de las principales tareas de los servicios de inteligencia en las democracias es proteger el normal funcionamiento del Estado y contrarrestar las amenazas en su contra. ¿Qué sucede si hay grupos que apuntan a destruir o debilitar el Estado o incluso abogar por la separación de ciertos territorios? Algunas comisiones parlamentarias de países como Lituania, Letonia, Bulgaria, Croacia, Montenegro, Chequia y Polonia tienen un papel determinado en nombramientos de alto nivel como el del jefe del servicio de inteligencia.

Si se aplica al caso español, podría plantear un problema y ser visto como una oportunidad para un juego político y una ganancia a corto plazo. Los partidos políticos podrían aprovechar esta oportunidad para hacer de esto parte de la negociación política regular sobre los nombramientos, corriendo el riesgo de bajar los niveles de confianza y/o efectividad requeridos en una figura tan clave para el aparato de seguridad.

En el mes de abril de 2022, hemos observado que la presidenta del Congreso, Meritxell Batet, ha cambiado las normas para permitir que con 176 votos a favor -en vez de 210- ciertos grupos parlamentarios puedan formar parte de la conocida como Comisión de Secretos Oficiales. En la situación actual, Bildu, ERC, Junts y la CUP entrarán a formar parte de la misma, con el pretexto del pluralismo político.

Lo anterior, lejos de poner en riesgo la actividad de la Comisión, hace que se reduzca su eficacia. Es decir, impide que nuestro aparato de seguridad pueda someterse de manera plena al control parlamentario. Estamos, en definitiva, disminuyendo el control parlamentario de los servicios de inteligencia, crucial en una democracia, a cambio de un precio político que calme el revuelo causado por el uso de un software que habría sido presuntamente utilizado para proteger los pilares del Estado. Una vuelta de tuerca más, en definitiva, del debilitamiento de las estructuras del Estado. Una vez más una decisión política sencilla, que ignora o no pone ningún tipo de cuidado en observar lo que han hecho otros Estados, teniendo en cuenta el fin último.

Lo que España necesitaría es precisamente incrementar la discusión sobre inteligencia en el país desde un punto de vista más diverso que el que se da en el Poder Ejecutivo, que por su propia naturaleza tiene que tomar decisiones rápidas. Al involucrar al legislativo, podríamos beneficiarnos de procesos más lentos que pueden prolongarse en el tiempo y, por lo tanto, pueden traer resultados más complejos y elaborados. Sin embargo, esto no puede hacerse sin una formación adecuada de los parlamentarios españoles y de los funcionarios públicos que desarrollan allí su función.

Una opción sería aumentar los esfuerzos que realiza el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), institución del Ministerio de Defensa responsable de varias actividades de capacitación a varios altos funcionarios públicos, incluidos los parlamentarios.

Un Título Propio conjunto y *ad hoc* entre el CESEDEN y el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM) de la UNED con un claustro heterogéneo de académicos y oficiales y exoficiales de inteligencia podría ser una buena oportunidad para tener en una misma aula a

algunos miembros de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia y el Comité en el Congreso. Esto también podría servir para construir canales de comunicación entre la Academia (IUGM), las instituciones de alto nivel del Ministerio de Defensa (CESEDEN), así como los oficiales de inteligencia, profesores y miembros del Ejecutivo y el Parlamento a través de su respectivo Comité.

Esta opción podría significar una participación más amplia de grupos parlamentarios que nunca han tenido responsabilidades de gobierno. En una primera etapa, se podría desarrollar un debate público sobre las necesidades del país y las diferentes estrategias que se podrían seguir para definir y asegurar el interés nacional a través de medios de inteligencia. El resultado de estas discusiones también podría conducir a la adecuación de la estructura legal del país e incluso a la institucionalización de buenas prácticas que podrían contribuir al objetivo final, que es la promoción del interés nacional a través de la función de inteligencia mediante el cumplimiento de todos los requisitos presentes en nuestra constitución.

En definitiva, nuestro modelo constitucional abierto, heredero de la situación en el 78, nos pone frente a retos difícilmente salvables. Una democracia aún inmadura y un Gobierno que ha demostrado estar dispuesto a todo para mantenerse en el poder nos hace reflexionar precisamente sobre la importancia de la teoría de pesos y contrapesos (*checks and balances*) y sobre la importancia del control parlamentario.

Necesitamos, en definitiva, que nuestras élites en los tres poderes tengan la capacidad de generación de conocimiento y de investigación para poder adecuarse a las necesidades de nuestro momento histórico. En el medio de un cambio de paradigma en las Relaciones Internacionales. Necesitamos, por tanto, de una Academia capaz, solvente, dedicada e independiente. Que destruya dogmas y construya conocimiento.

Si no lo conseguimos, estaremos magnificando las debilidades de los sistemas democráticos en vez de maximizar sus fortalezas. Ya nos encontramos recorriendo ese peligroso camino.

Dr. Andrés de Castro, Profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) e investigador del Centro de Seguridad Internacional del Instituto de Política Internacional (Universidad Francisco de Vitoria).