

# La futura ley de secretos oficiales: una oportunidad para mejorar nuestra democracia

La ocultación de información o documentación mediante su clasificación como secreta debe ser **una excepción en cualquier democracia**; y, como tal, tanto la normativa reguladora como su aplicación deben ser muy restrictivas. El grave problema que se genera es que la ocultación de dicha información durante años **afecta a derechos fundamentales de las personas**; en concreto, al derecho a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente información veraz, reconocidos en la Constitución española.

## MIGUEL ÁNGEL BLANES CLIMENT

En todos los países democráticos es necesario proteger la seguridad y defensa del Estado para defender los derechos y las libertades de las personas y evitar daños a los intereses generales. Esto es indiscutible. Ahora bien, esa protección no puede ser absoluta e ilimitada en el tiempo.

La posibilidad de declarar una documentación o información como secreta y, de esta forma, impedir su conocimiento público durante varios años es muy tentadora para quien ostenta el poder, ya que le permite ocultar todo aquello que

le conviene.

Por ello, no es de extrañar que el Gobierno de turno actúe de la siguiente manera. Por un lado, promoviendo una normativa muy flexible que le permita fácilmente clasificar como secreta toda la documentación o información que le convenga en cada momento.

Por otro lado, haciendo un uso abusivo de dicha normativa aplicándola cuando le interese, en aquellos asuntos que puedan resultar incómodos o sensibles, con independencia de la mayor o menor relación que tenga con la seguridad y de

**Miguel Ángel Blanes Climent** (@mablanes - <https://miguelangelblanes.com>) es doctor en Derecho y experto en transparencia

fensa del Estado.

El grave problema que se genera es que la ocultación de dicha información durante años afecta a derechos fundamentales de las personas; en concreto, al derecho a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, reconocidos en el artículo 20.1.a) y d) de la Constitución Española.

Por esta poderosa razón, la ocultación de información o documentación mediante su clasificación como secreta debe ser una excepción en cualquier democracia; y, como tal, tanto la normativa reguladora como su aplicación deben ser muy restrictivas.

La idea esencial es que solo se pueda clasificar como secreta aquella información o documentación que sea absolutamente indispensable, durante el tiempo limitado que sea estrictamente necesario, de forma muy justificada y facilitando la posibilidad de que cualquier persona pueda recurrir la clasificación o solicitar la desclasificación.

En España, sigue vigente la Ley franquista de Secretos Oficiales de 1968. Los distintos Gobiernos que hemos tenido hasta el momento, que han sido de ideologías políticas muy diferentes, han estado muy cómodos con ella, ya que, durante todos estos 54 años de vigencia, no han tenido la voluntad de reformarla.

De repente, y apelando a una injustificada urgencia para acortar los plazos de tramitación, en pleno mes de agosto,

cuando la mayoría de los ciudadanos se encontraba de vacaciones, se expuso al público el llamado Anteproyecto de Ley de Información Clasificada. Tan solo se permitió la presentación de alegaciones durante siete días hábiles. En mi opinión, un auténtico atropello.

No deja de ser contradictorio proclamar a los cuatro vientos la necesidad de actuar con transparencia y facilitar en todo momento el ejercicio del derecho fundamental de las personas a participar en la gestión de los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución española) y actuar de esta manera, abriendo un plazo de participación muy corto en pleno periodo vacacional.

A pesar de estas dificultades, si alguien pensaba que la participación iba a ser muy baja, se equivocó totalmente. El conjunto de la sociedad civil española ha demostrado su capacidad de movilización y de trabajo. Enhorabuena, hay que felicitarle por ello.

En un tiempo récord, se han presentado numerosas alegaciones por parte de las principales asociaciones defensoras de los derechos humanos, de la transparencia y del derecho a saber, ONG y de los colectivos de periodistas, archivistas, historiadores e investigadores, así como profesores universitarios y ciudadanos de a pie.

La mayoría de las alegaciones presentadas, después de denunciar la brevedad del plazo concedido durante el mes de agosto y la injustificada urgencia, apun-

tan en la misma dirección y ponen el foco en las principales carencias detectadas en la normativa que pretende regular los secretos oficiales.

Se amplía excesivamente la clasificación de información a ámbitos distintos de la seguridad y defensa del Estado

Estas son las principales denuncias formuladas, a saber: se limitan los derechos fundamentales a la libertad de expresión y de comunicación; se contempla un régimen sancionador desproporcionado que facilita la censura informativa; no se garantiza que la información relacionada con violaciones de los derechos humanos no pueda ser clasificada como secreto oficial; total ausencia de mención a los archivos y a los sistemas de gestión documental; la falta de definición de conceptos básicos; se amplía excesivamente la clasificación de información a ámbitos diferentes de la estricta seguridad y defensa del Estado; aumento del número y la condición de las autoridades de clasificación, reclasificación y desclasificación de la información; plazos excesivamente largos para la desclasificación automática que se aplican retroactivamente a los secretos de la dictadura, etc.

Esta encomiable reacción de la so-

iedad civil ya ha tenido sus frutos. En concreto, el informe emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) con fecha de 11 de octubre de 2022, que aparece publicado en su página web.

Hay que destacar que, según la página n.º 33 de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Información Clasificada, inicialmente no estaba previsto que se solicitara un informe a dicho Consejo, a pesar de ser obligatorio. Esta grave carencia fue denunciada reiteradamente en las alegaciones presentadas y, como consecuencia de ello, esta grave deficiencia ya ha sido subsanada.

El CTBG manifiesta su preocupación sobre unas cuestiones concretas y, en cambio, en mi opinión, desaprovecha una gran oportunidad para pronunciarse sobre otros extremos que también son muy importantes.

Empezando por lo que se dice en dicho informe, el CTBG considera que “el empleo de listados con ámbitos materiales tan extensos desborda las previsiones constitucionales sobre el particular que el artículo 105.b) centra en la ‘seguridad y defensa del Estado’”. Dicho en otras palabras, se amplía excesivamente la clasificación de información a otros ámbitos distintos de la seguridad y defensa del Estado, los cuales son muy genéricos e indeterminados. Por ejemplo: las relaciones exteriores de España o situaciones de tensión internacional,

los intereses económicos o industriales de carácter estratégico o cualquier otro ámbito (un auténtico cajón de sastre).

El CTBG pone el acento en la evidente contradicción que existe entre el articulado del Anteproyecto de Ley de Información Clasificada y su exposición de motivos, en la que se advierte que “la defensa y seguridad nacional no deben servir como elemento legitimador de la ocultación de cualquier información, sino que ha de ponderarse caso por caso la necesidad de llevar adelante su clasificación de acuerdo con los fines que persigue la Ley, haciendo de este proceso la excepción y no la regla”.

La segunda cuestión sobre la que se muestra especialmente crítico el CTBG es sobre el número indeterminado de autoridades, incluso autonómicas, que van a poder clasificar información, atribuyéndola a órganos que, incluso, no tienen competencias específicas en materia de seguridad y defensa nacional.

La tercera reflexión que realiza el CTBG se refiere a los procedimientos de clasificación, reclasificación y desclasificación, los cuales, en su opinión, “adolecen de un notable grado de generalidad e indeterminación”, por lo que considera que es necesario incrementar la exigencia de motivación de las clasificaciones para demostrar, en cada caso, que son necesarias y proporcionales.

En relación con esta cuestión, el CTBG se ofrece para desempeñar estas dos funciones: por un lado, informar pre-

viamente las Directivas de clasificación para conferir al proceso un mayor grado de objetividad y, por otro lado, instar la desclasificación cuando, estando en conocimiento de una reclamación que tenga por objeto informaciones clasificadas en las categorías de confidencial y restringido, albergue dudas fundadas sobre la justificación de la clasificación o de su mantenimiento en el tiempo.

El CTBG ve oportuno incrementar la exigencia de motivación de las clasificaciones para demostrar que son necesarias y proporcionales

La cuarta consideración que plantea el CTBG se centra en denunciar la dificultad de recurrir las decisiones sobre las clasificaciones únicamente ante el Tribunal Supremo. Se indica que “no puede desconocerse que la complejidad, los costes y la duración de los procedimientos ante el Tribunal Supremo pueden resultar disuasorios para el ciudadano medio y, como consecuencia de ello, restar eficacia práctica a la garantía judicial”.

Respecto a la restrictiva legitimación para impugnar las decisiones, el CTBG propone que se le atribuya la posibilidad de recurrirlas y que también lo puedan hacer las entidades, organizaciones o aso-

ciaciones sin ánimo de lucro cuyos objetivos estatutarios sean de interés público y actúen en el ámbito de la protección de los derechos y libertades de las personas.

La quinta advertencia que efectúa el CTBG tiene por objeto los plazos generales para mantener la información clasificada en cada una de las categorías, los cuales considera demasiado “amplios, teniendo en cuenta los existentes en los países de nuestro entorno y el hecho de que en alguno de ellos incluso se han reducido en los últimos años”. También considera que la regulación de los plazos más largos para las categorías de “Alto Secreto” y “Secreto” resulta excesivamente rígido al disponerse de periodos fijos, tanto para su duración inicial como para las prórrogas.

Y, finalmente, la sexta consideración del CTBG se centra en el régimen sancionador, del cual dice que debe respetar el principio de proporcionalidad, ya que “no debe provocar un efecto disuasorio sobre otros sujetos que ejerzan la libertad de expresión, porque ello alejaría del debate público democrático demasiadas cuestiones relevantes”.

El CTBG termina su informe destacando la paradoja que supone que en el Anteproyecto de Ley de Información Clasificada se fije un régimen sancionador tan completo y detallado para los supuestos de revelación indebida de informaciones clasificadas y, por el contrario, no se contemple ningún tipo de exigencia de responsabilidad para los ca-

sos en los que se deniega indebidamente el acceso a información pública cuando existe una resolución firme del CTBG que reconoce el derecho y no se ejecuta.

Dicho esto, sin embargo, hay que destacar que el CTBG ha guardado un elocuente silencio y ha perdido la oportunidad de pronunciarse sobre otras omisiones graves del Anteproyecto de Ley de Información Clasificada, las cuales, en mi opinión, son esenciales y que no pueden pasarse por alto. Son las siguientes:

1.<sup>a</sup>.- El hecho de haberse publicado el texto durante el mes de agosto, con un plazo tan corto para participar de tan solo siete días hábiles, no ha merecido ninguna breve reflexión por parte del CTBG, que tampoco se ha pronunciado sobre las diversas ilegalidades que se desprenden de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Información Clasificada: no se motiva la tramitación urgente, no se detallan las razones que justifican la omisión de la consulta previa y se excluye la evaluación posterior del anteproyecto.

2.<sup>a</sup>.- Siendo evidente que el Anteproyecto de Ley de Información Clasificada, en la medida en que permite declarar como secreta determinada documentación o información y, por tanto, impedir su conocimiento público durante muchos años, afecta directamente a los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la libertad de comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, resulta

necesaria su regulación a través de una ley orgánica, aprobada por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución española.

3.<sup>a</sup>.- No se contempla la prohibición de clasificar información o documentación que pueda servir para demostrar la violación de derechos humanos o la comisión de delitos, fraude o corrupción, y ello con la finalidad de impedir que estas conductas queden impunes o prescritas.

Si no se incluye en la normativa dicha prohibición, se está garantizando una “inviolabilidad a la carta”, ya que las autoridades o funcionarios afectados, a través de la clasificación de la información o documentación como secreta, se aseguran de que nadie podrá acceder a ella durante años, mientras van transcurriendo los plazos de prescripción de las conductas sancionables.

4.<sup>a</sup>.- No se dedica ni un solo precepto del Anteproyecto de Ley de Información Clasificada para coordinar su aplicación con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en el Auto de fecha 11 de mayo de 2022, ha admitido a trámite el recurso de casación para aclarar esta importante cuestión: “determinar si, a los efectos del derecho a la información reconocido en el artículo 20.1.d) de la Constitución española, cabe incluir dentro de los límites a los que se refiere el apartado 4,

los establecidos en el artículo 14.1.a), b) y h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en este caso, respecto a la exportación de armas. Y determinar el alcance de la calificación de determinados documentos como materia clasificada y secreta en relación con el derecho de acceso a la información”.

Resulta necesaria su regulación a través de una ley orgánica, aprobada por la mayoría absoluta del Congreso

5.<sup>a</sup>.- No se contempla la creación de un Registro de Información Clasificada para poder saber en todo momento en qué asuntos se ha clasificado documentación bajo alguna de las categorías de Alto Secreto, Secreto, Confidencial y Restringido.

¿Cuántos asuntos han sido declarados secretos en España? ¿En qué fechas? Nadie lo sabe. No existe una relación de secretos oficiales. Sin ese registro, no podemos saber ni controlar lo que se está declarando secreto en cada momento. El acceso a dicho registro debe ser público, sin perjuicio de no poder acceder a la concreta información o documentación clasificada. Si no sabemos lo que tenemos declarado secreto, el control sobre esa información o documentación para

que no se destruya o desaparezca es imposible. Así de claro.

6.<sup>a</sup>.- No se prevé el deber general de documentar la información clasificada para acreditar su existencia y, al mismo tiempo, evitar su pérdida, desaparición o indebida destrucción. Si no hay documentos, no hay pruebas. Ningún juez puede comprobar nada.

Por el contrario, se permite la posibilidad de “destruir información complementaria”, en lugar de conservarla con las debidas garantías de protección. Se indica que “no será preciso destruir aquellos materiales vinculados a asuntos sobre los que existan diligencias judiciales o fiscales en curso”. No será preciso u obligatorio, pero ¿se pueden destruir? Sí se pueden eliminar, porque no existe una prohibición expresa de destruir la documentación cuando existen actuaciones judiciales o del Ministerio Fiscal en trámite.

7.<sup>a</sup>.- Se permite que los documentos o la información declarada secreta con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley de Información Clasificada sean ahora considerados, todos ellos y sin excepción alguna, en categoría más elevada de protección como “Alto Secreto”, aplicándoles retroactivamente el desproporcionado plazo de 50 años, prorrogables por otros quince años.

Las nuevas categorías de información clasificada y sus plazos no deberían aplicarse de forma retroactiva a la documentación o información secreta declarada

con anterioridad al amparo de la Ley de Secretos Oficiales de 1968, sino a las nuevas clasificaciones que se produzcan a partir de su entrada en vigor.

No existe un registro de secretos oficiales público, sin perjuicio de no poder acceder a la información clasificada

La disposición transitoria debería aplicar plazos muy cortos a los secretos ya declarados para su desclasificación automática, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde su declaración como secreto, con objeto de no seguir protegiendo injustamente secretos que ya no deben serlo.

Asimismo, es importante tener en cuenta que el Gobierno de turno, libremente, puede adoptar la decisión de desclasificar los secretos declarados al amparo de la Ley de Secretos Oficiales de 1968, y ello puede generar la indebida utilización de esta facultad con fines políticos o partidistas.

La decisión adoptada por el Consejo de Ministros es difícil de controlar. No cabe ningún recurso administrativo contra ella y solo puede ser recurrida ante el Tribunal Supremo por quienes acrediten un derecho o interés legítimo.

Esta disposición transitoria única permite, no solo seguir manteniendo como secreta la información de casos tan im-

portantes para nuestra democracia como el 23-F, los GAL, los atentados del 11-S, etc., sino también aplicarles, al dilatado periodo de tiempo ya transcurrido, el plazo tan extenso de 50 años, prorrogables por quince años más. Todo un despropósito sin justificación alguna.

Se contemplan multas a periodistas o medios que publiquen información clasificada que van desde uno a tres millones

Estas son las cuestiones de relevancia sobre las que no dice nada el CTBG y, en mi opinión, debería haberse pronunciado.

No obstante, cabe señalar que la normativa que regula los secretos oficiales es esencial en una democracia. Solo puede servir para proteger la defensa y seguridad del Estado, durante el periodo de tiempo que sea estrictamente necesario y de forma justificada, y nada más. No puede amparar abusos, conductas delictivas ni casos de corrupción o fraude.

No se trata de “cambiar todo para que nada cambie”. Se modifica la denominación de la “Ley de Secretos Oficiales” por la más aséptica de “Ley de Información Clasificada”, de manera que pocos ciudadanos se imaginan qué se regula en ella, pasando más desapercibida para la opinión pública.

Al mismo tiempo, y de forma paralela

a ese lavado de cara de la ley, de forma totalmente subrepticia, se mantiene, en esencia, o hasta se empeora, la normativa anterior propia de una etapa franquista, ya que se contempla un brutal régimen sancionador para directamente arruinar -con multas que oscilan desde un millón a tres millones de euros- a aquellos periodistas o medios de comunicación que publiquen información clasificada como secreta, incluso, aunque no tengan conciencia o no sepan que dicha información ha sido clasificada como tal.

Nos encontramos ante un auténtico despropósito que, sin duda, sirve como una amenaza efectiva para limitar la libertad de expresión y la libertad de información.

Este Gobierno y los que le sucedan están a tiempo de recoger el sentir general de la sociedad civil expresado en las numerosas alegaciones presentadas respecto al Anteproyecto de Ley de Información Clasificada. Ahora solo falta la voluntad de querer estimar dichas alegaciones y recogerlas en la futura ley de secretos oficiales.

Que nadie se engañe. Es posible conciliar la necesaria protección de la seguridad y la defensa nacional y el respeto a los derechos fundamentales de las personas a la libertad de expresión y de comunicación y al derecho de acceso a la información pública, sin los cuales no puede existir un Estado democrático de derecho. ■