

*Cómo citar este texto:*

Sanz Díaz, Carlos (2023). Seguridad nacional versus libertad de información: la información clasificada y la investigación histórica en España,

*Derecom*, 34, 99-128, <http://www.derecom.com/derecom/>

## **SEGURIDAD NACIONAL versus LIBERTAD DE INFORMACIÓN: LA INFORMACIÓN CLASIFICADA Y LA INVESTIGACIÓN HISTÓRICA EN ESPAÑA**

### **NATIONAL SECURITY vs FREEDOM OF INFORMATION: CLASSIFIED INFORMATION AND HISTORICAL RESEARCH IN SPAIN**

© Carlos Sanz Díaz  
Universidad Complutense de Madrid (España)  
[carlos.sanz@ghis.ucm](mailto:carlos.sanz@ghis.ucm)

#### **Resumen**

El artículo analiza los obstáculos que presenta la regulación de las materias clasificadas en España a la luz de los desarrollos normativos más recientes y, en particular, del Anteproyecto de Ley de Información Clasificada presentado por el Gobierno en agosto de 2022. El estudio inserta estos desarrollos en una tradición de desequilibrio entre la protección de la seguridad nacional a través del secreto de Estado y las garantías a la libertad de información, insuficientemente protegidas en el ámbito normativo y aquejadas igualmente de una marcada carencia de recursos humanos y materiales en los sistemas archivísticos del Estado. El análisis incide en los efectos negativos que esta realidad proyecta sobre la investigación histórica, en particular, la que explora la Guerra Civil, la Dictadura de Franco, la Transición y la actual Etapa Democrática, con repercusiones igualmente limitantes sobre el fortalecimiento de la democracia y la implementación de las leyes de Memoria Histórica y de Memoria Democrática.

#### **Summary**

In this paper we analyze the obstacles presented by the regulation of classified matters in Spain in light of the most recent regulatory developments and in particular the Draft Law on Classified Information presented by the Government in August 2022. We insert these developments in a tradition of imbalance between the protection of national security through State secrecy and the guarantees of freedom of information, insufficiently protected in the regulatory field and also suffering from a marked lack of human and material resources in the archival systems of the State. The analysis focuses on the negative effects that this reality projects on historical research, particularly that which explores the Civil War, the Francoist Dictatorship, the Transition to Democracy and the current Democratic Stage, with equally limiting repercussions

on the strengthening of democracy and the implementation of the Historical Memory and Democratic Memory laws.

**Palabras clave:** Secretos oficiales. Información clasificada. Seguridad nacional. Libertad de información. Investigación histórica. España.

**Keywords:** Official secrets. Classified information. National security. Freedom of information. Historical research. Spain.

### **1.Introducción: objeto de estudio y su relevancia**

El principio de publicidad en un Estado democrático exige la transparencia de la gestión de los poderes públicos. El derecho a recibir y difundir libremente información veraz se aplica en especial a todo lo que concierne a los asuntos públicos, pues solo de esta manera los miembros de la comunidad política pueden actuar como ciudadanos de pleno derecho en las decisiones que les afectan.

En todas las democracias, este principio de libertad se articula con la responsabilidad de los gobernantes de proteger la seguridad y la defensa nacional. Esta obligación conlleva el establecimiento de restricciones al acceso a aquellos documentos que recogen informaciones sensibles cuya difusión podría perjudicar a la adecuada garantía de tales bienes. El adecuado equilibrio entre libertad de información y protección de la seguridad nacional requiere una regulación precisa de las materias clasificadas, que conjugue la obligación jurídica de la transparencia con la adecuada defensa de los intereses de la nación.

Este equilibrio entre ambos principios resulta determinante para la labor de los profesionales que, como es el caso de historiadores, periodistas, juristas, políticos y otros perfiles de investigadores, dependen, para realizar su función social, del acceso a información pública que, en ocasiones, puede haber sido clasificada.

En este contexto, el caso de los historiadores se singulariza respecto a otros colectivos porque sus investigaciones se realizan sobre documentación cuyo interés histórico pasa a primar sobre los motivos que en su día justificaron la clasificación, una vez ha transcurrido un tiempo prudencial que cada sociedad determina. En la base de esta distinción opera el principio de que la clasificación documental no es un fin en sí mismo, sino un instrumento de los poderes públicos, cuya efectividad caduca cuando se ha conseguido el fin último, en este caso, salvaguardar la seguridad nacional. De ello se desprende igualmente que toda clasificación documental se realiza por un plazo temporal determinado, pasado el cual lo secreto debe pasar a ser de público conocimiento, mediante políticas de desclasificación adecuadas.

Estas consideraciones genéricas contrastan en el caso de España con un desequilibrio, acusado y creciente según numerosos colectivos de historiadores, entre el secreto oficial por motivo de seguridad nacional, que está fuertemente protegido, y la libertad de investigación, que cuenta con un grado de protección inferior en el ámbito normativo y en la práctica administrativa. En el centro de la tensión entre ambos polos se encuentra en última instancia la

legislación sobre clasificación documental amparada en la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos oficiales (LSO), reformada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, y objeto en las últimas décadas de varios intentos de reforma que llegan hasta el Anteproyecto de Ley de Información Clasificada presentado por el Gobierno en 2022.

Una comprensión cabal de los ámbitos en que la investigación histórica choca con las disposiciones previstas para proteger la seguridad nacional debe incluir, sin embargo, una visión más amplia que incluya todas las normas, heterogéneas y en parte contradictorias, que regulan el acceso a la información pública, la gestión documental, la clasificación y la desclasificación. Igualmente debe tenerse en cuenta el grado de cumplimiento de la normativa y otras realidades que van más allá de lo jurídico para entrar en el terreno de las prácticas administrativas, dependientes en parte de la dotación de recursos humanos y materiales en los archivos de titularidad pública.

El interés de este objeto de estudio se expresa en dos planos. Por una parte, en las consecuencias que las limitaciones a la investigación histórica del pasado reciente tienen sobre la posibilidad de la construcción de un relato científico del pasado, imprescindible en toda sociedad democrática. Por otra parte, en sus efectos en el debate público sobre la Memoria Histórica y la Memoria Democrática. En ambos casos está en juego la investigación histórica sobre hechos y periodos históricos como el Golpe de Estado de 1936, la Guerra Civil, la Dictadura del General Franco, la Transición y la actual Etapa Democrática, y sobre pasajes del pasado colectivo que implican a la seguridad nacional, como el accidente con bombas atómicas de Palomares en 1966, la descolonización del Sáhara en 1975, las relaciones con el Reino Unido en torno a Gibraltar, la situación de Ceuta y Melilla, las negociaciones de ingreso de España en la OTAN o la participación de España en la guerra del Golfo de 1991, por citar solo unos ejemplos.

Para tratar estas cuestiones, el artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se establece el objeto de estudio y se argumenta su relevancia y pertinencia. A continuación, se traza un estado de la cuestión. El apartado siguiente está dedicado a la legislación sobre materias clasificadas por razón de seguridad nacional. A continuación se abordan los aspectos normativos relativos a la libertad de información bajo la que se ampara la libertad de investigación y el derecho de acceso a la información, referidos a la investigación histórica. En el siguiente apartado se analiza el efecto del Anteproyecto de Ley de Información Clasificada sobre la cuestión central del artículo. Por último, se esbozan unas propuestas de actuación y unas conclusiones.

## **2.Estado de la cuestión**

El debate sobre la tensión entre secretos de Estado e investigación histórica en España ha sido abordado en las últimas décadas por historiadores, juristas, archiveros y documentalistas, entre otros profesionales de la información.

Fue con la Transición y la consolidación de la democracia en España cuando se comenzó a exigir la apertura de los archivos de la Dictadura franquista y de periodos anteriores por parte de los investigadores, quienes reclamaban su papel social en el esclarecimiento del pasado más reciente (Viñas 1980; Viñas 1987). Se inició entonces un giro aperturista en la política de archivos de los años 70 y 80, que tuvo como hito la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español. También se adoptaron medidas aperturistas en archivos concretos como el del

Ministerio de Asuntos Exteriores, donde en 1970 se abrió a la consulta la documentación fechada hasta 1933; en 1977, la que llegaba hasta 1945; y en 1984, toda la documentación que cumpliera 25 años de antigüedad desde la fecha del documento, con excepciones temáticas dictadas por motivos de seguridad nacional (Pereira y Sanz, 2015: 244). Todo ello permitió expandir la investigación sobre la política exterior al periodo de la Guerra Civil, la Segunda Guerra Mundial y el primer Franquismo, con plazos y condiciones que se contaban entre las más aperturistas de Europa (Niño & Sanz, 2012).

En la segunda década del siglo XXI la tendencia aperturista daría paso a un giro restrictivo caracterizado por el refuerzo del secreto de Estado, que obstaculizó cada vez más la investigación histórica. Un acuerdo de Consejo de Ministros de 2010 que ampliaba la clasificación documental a un amplio abanico de materias relativas a la política exterior, y que se aplicó retroactivamente afectando a documentación histórica, marcó el tránsito a una etapa de mayores obstáculos a la investigación (Niño & Sanz, 2012). Ello ocurría en un contexto internacional en el que el caso Wikileaks, en 2010 y las filtraciones, en 2011, sobre los interrogatorios estadounidenses en las cárceles de Guantánamo y Abu Ghraib llevaron a muchos gobiernos a blindar los secretos oficiales con el argumento de la protección de la seguridad nacional (Cousido, 2013).

En España los poderes del Estado reaccionaron adoptando medida de auto-defensa, mientras juristas y especialistas en derecho a la información reclamaban una nueva regulación de los secretos oficiales (Cousido, 2013). La persistencia en las limitaciones de acceso a la documentación histórica del archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, a la que se añadían insuficientes avances –según los investigadores- y algún retroceso en el acceso a la documentación del Ministerio de Defensa-, propiciaron por parte de los historiadores nuevos análisis marcados por la preocupación y la denuncia (Pereira & Sanz, 2015). También la Asociación de Historia Contemporánea, representativa de una amplia mayoría de historiadores profesionales dedicados a la investigación de los siglos XIX y XX, llamó la atención en 2011 sobre la, a su juicio, exacerbada tendencia a la denegación de acceso a la documentación pública, que resultaba contraria a la libertad de expresión (Asociación de Historia Contemporánea, 2011).

Este debate, en principio limitado al gremio de los historiadores, enlazó con otros dos debates de interés social más amplio, como eran los relativos a la transparencia y a la memoria histórica, al hilo respectivamente de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, de Memoria Histórica.

Pese a los avances que suponían ambas normas en el derecho de acceso a la información pública, y sin olvidar tampoco sus limitaciones en lo que atañe al acceso a determinados archivos (Alberch i Fugueras, 2019), la seguridad nacional continuó siendo un ámbito altamente protegido por el secreto de Estado en detrimento de la investigación histórica. Precisamente el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición Pablo de Greiff, señalaba en su Informe de 2014 sobre España su

*preocupación por que, invocando riesgos a la seguridad nacional y la Ley de Secretos Oficiales, documentos históricos y grandes fondos militares y policiales permanecen clasificados y sin criterios claros que permitan su desclasificación.* (De Greiff, 2014, 12).

Ya desde el ámbito del Derecho algunos especialistas habían esclarecido los límites problemáticos entre el derecho a la información, la transparencia y la clasificación, y reclamaban una nueva ley de secretos oficiales que sustituyera y superara a la de 1968 y se ajustara al marco constitucional, a los compromisos internacionales de España y al entorno normativo desarrollado en democracia (Cousido, 2015; Cousido, 2016). Otros especialistas llamaron la atención sobre la fricción entre la LSO y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y cuestionaron el criterio interpretativo restrictivo aplicado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el acceso a la información pública (Moraga, 2019).

La experiencia con la aplicación y los límites de estas leyes llevó también a algunos especialistas del ámbito de la gestión documental a concluir que la vigencia de la LSO de 1968 constituía el principal lastre para la investigación histórica sobre aquellas materias que debieran investigarse a partir de información clasificada (Malalana & Moreno, 2017; Malalana y Moreno, 2018; Sanz Díaz, 2019). Desde el ámbito de los estudios de inteligencia se ha señalado también el obstáculo que supone la vigencia de la LSO de 1968 para el desarrollo científico de esta rama del conocimiento en España, ante las dificultades para acceder a documentación clasificada y para articular mecanismos previsibles de desclasificación (Díaz Matey & Cremades Guisado, 2019). Especialistas en Derecho de la Información aportaron igualmente análisis exhaustivos sobre el modelo español de acceso a la información pública, en los que incorporaban consideraciones de gran interés sobre el margen de maniobra de los archiveros y documentalistas favorables al acceso (Sainz Varela, 2018). En este contexto, el debate sobre el caso español se analizó cada vez más por relación al marco normativo internacional, lo que permitía constatar la distancia existente en materia de acceso a los archivos entre las recomendaciones internacionales y la situación en España (González Quintana, 2019).

Desde otro ángulo, el debate sobre las dificultades de acceso a determinada documentación histórica desbordó el ámbito puramente profesional para ingresar en el ámbito sociopolítico, centrado en la cuestión de los secretos oficiales. De este modo, la cuestión fue llevada al Parlamento por varios grupos políticos mediante preguntas al Gobierno y proposiciones de ley lo que, junto con la labor de los periodistas y los activistas pro acceso, contribuyó a mantener un cierto nivel de atención pública sobre la problemática de los secretos oficiales. En 2016 el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) en el Congreso de los Diputados registró una proposición de ley de reforma de la LSO, que proponía introducir plazos automáticos de desclasificación de 25 años para los documentos “secretos” (prorrogables excepcionalmente por 10 años más) y de 10 años para los “reservados”.<sup>1</sup> La propuesta retenía para el Consejo de Ministros la capacidad exclusiva de clasificar documentación, y otorgaba acceso ilimitado al Congreso de los Diputados y el Senado a toda materia clasificada, lo que conllevaba la desclasificación automática cuando se examinara en sesión no secreta. Aunque la proposición de ley, reiterada en 2019, fue admitida a trámite en 2020 por la mayoría de la Cámara, su tramitación ha sido bloqueada mediante sucesivas prórrogas del plazo de presentación de enmiendas.<sup>2</sup>

Por su parte, el Gobierno anunció en abril de 2021 su voluntad de presentar su propio proyecto para una nueva ley de secretos oficiales.<sup>3</sup> La Ley 20/2022 de 19 de octubre, de Memoria Democrática, recogió esta voluntad en su disposición final sexta, que estableció el compromiso del Gobierno de presentar a las Cortes Generales, en el plazo de un año a partir de la entrada

en vigor de la ley, un proyecto de ley de modificación de la LSO de 1968 *con el objetivo de garantizar el derecho de acceso a la información pública de todos los archivos pertenecientes a la Administración General del Estado, y especialmente los referidos a la Guerra de España y la Dictadura*. En cumplimiento de este compromiso, el Gobierno presentó en agosto de 2022 su Anteproyecto de Ley de Información Clasificada (ALIC), que debía revisar y superar la LSO de 1968<sup>4</sup>. El texto propuesto por el Ejecutivo desató una serie de reacciones favorables y adversas, así como cierta polémica que analizamos en el apartado correspondiente de este artículo.

### 3.Marco teórico-metodológico, propósito, objetivo y fuentes

La protección de la seguridad nacional mediante la clasificación de la documentación pública, bajo la forma clásica del secreto de Estado, ha sido una prerrogativa del poder desde los orígenes del Estado Moderno (Mundet & Fugueras, 1999). En las sociedades democráticas esta prerrogativa ha generado una tensión constante con el deseable escrutinio y la rendición de cuentas ante la sociedad de los poderes públicos que velan por esa seguridad.

Incluso en los países con mayor tradición en la garantía del derecho de acceso, la *securitización* de la vida pública ha introducido diversas distorsiones en dicho derecho. Para no multiplicar los ejemplos nos ceñiremos al caso de Estados Unidos. Este país cuenta con la Ley de Libertad de Información de 1966 (Freedom of Information Act) que garantiza el acceso de los ciudadanos a la información pública. Pero al menos desde la última década EEUU vive una crisis de sobreclasificación (*overclassification*) derivada de la extensión del secreto gubernamental sobre cada vez más información, y del impulso en la burocracia gubernamental de la clasificación indiscriminada de información (Keefe, 2023).

Según el historiador M. Connelly, en EEUU la devoción por el secreto ha evolucionado desde ser una *cultura* administrativa hasta convertirse en un auténtico *culto*, con, al menos, dos efectos perniciosos. Por una parte, ha aumentado la capacidad del Gobierno de escapar al escrutinio público y al juicio incluso de la Historia, hasta el punto de que aquel puede llegar a no rendir cuentas ante nadie. Por otra parte, ha emergido la paradoja de la *sobreclasificación* (Connelly, 2022). Esta paradoja fue puesta de manifiesto por la Comisión de Investigación sobre los atentados del 11 de septiembre de 2001, al señalar que un exceso de clasificación puede poner en peligro la seguridad nacional, puesto que el secreto, si bien es necesario, también puede dañar la supervisión necesaria para garantizar esa misma seguridad nacional. El Informe de dicha Comisión del 11-S concluía que el mejor mecanismo de supervisión en democracia es la divulgación pública (9/11 Commission, 2004).

A estas situaciones de conflicto se añade en muchos países otro efecto paradójico de los avances en la transparencia: el denominado *síndrome de los archivos vacíos*. Este se produce cuando, por temor a que se den a conocer hechos negativos de una administración, los poderes públicos prefieren dejar por escrito lo menos posible (De Andrés, 2018).

Ambos fenómenos, que corresponden a tendencias internacionales, no son tampoco desconocidos en España, donde los historiadores contemporaneístas -y en especial quienes investigan sobre el pasado más reciente- se topan cotidianamente con sus efectos, como hacen notar a menudo en sus trabajos de investigación. Esta situación, junto con la ya esbozada evolución de la legislación sobre información clasificada, derecho de acceso y transparencia en España, constituye la base sobre la que se despliega nuestro análisis. Para realizarlo, nos centramos en la documentación conservada en los archivos de titularidad estatal, en especial, a la afectada por la clasificación documental, que corresponde a los llamados ministerios de

Estado, es decir, Presidencia del Gobierno, Asuntos Exteriores, Interior y Defensa, pues es en ellos donde más frecuentemente se plantean los límites entre las restricciones de acceso a la documentación clasificada por razones de seguridad nacional y las pretensiones de los historiadores de consultar dicha documentación.

El propósito general del artículo es analizar los obstáculos que plantea a la investigación histórica la regulación de las materias clasificadas en España a la luz de los desarrollos normativos más recientes y, en particular, del Anteproyecto de Ley de Información Clasificada presentado por el Gobierno en agosto de 2022.

Nuestro objetivo es insertar estos desarrollos en una tradición de desequilibrio entre la protección de la seguridad nacional a través del secreto de Estado y las garantías a la libertad de información, insuficientemente protegidas en el ámbito normativo y aquejadas igualmente de una marcada carencia de recursos humanos y materiales en los sistemas archivísticos del Estado. El análisis incide en los efectos negativos que esta realidad proyecta sobre la investigación histórica, en particular, sobre la historia reciente, con repercusiones igualmente limitantes sobre el fortalecimiento de la democracia y la implementación de las leyes de Memoria Histórica y de Memoria Democrática.

Como fuentes recurrimos a la normativa y reglamentos de aplicación al caso estudiado, a otros textos jurídicos, a documentos de interés jurídico-político, a informaciones periodísticas y a la literatura generada en torno a esta problemática, con especial incidencia, como es natural, en el caso español.

#### **4. Las materias clasificadas por razón de seguridad nacional**

La Ley 9/1968 de 5 de abril, de Secretos Oficiales, modificada por la Ley 48/1978 de 7 de octubre, establece en su artículo 3 la base legal para identificar como materias clasificadas aquellas *cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado*. Igualmente atribuye en su artículo 7 la capacidad de desclasificar y reclasificar a los mismos órganos que clasificaron la información que, en la actualidad, se limitan al Consejo de Ministros y al Jefe del Estado Mayor de la Defensa para las categorías de “secreto” y “reservado”, siendo esta atribución y estos grados de clasificación los únicos reconocidos en la ley, con carácter indelegable e intransferible.

##### **4.1. Marco legislativo**

El reglamento correspondiente de 1969 (Decreto 242/1969, de 20 de febrero), al igual que la ley, establece las condiciones para clasificar documentación bajo las categorías de “secreto” y “reservado”, así como las marcas de reserva interna a las que corresponde un nivel inferior de protección (Cousido, 1995).

Por debajo de los dos grados de “secreto” y “reservado”, en el ámbito de su competencia, y con carácter delegable, tienen atribuida la capacidad de clasificar como materias de reserva interna, con los grados de “confidencial” y “difusión limitada”, los ministros, secretarios de Estado y subsecretarios en sus respectivos departamentos, así como los Jefes del Estado Mayor de la Defensa, del Ejército, de la Armada y del Ejército del Aire.

De este modo la seguridad nacional, junto con la defensa y las relaciones exteriores, se configura como un ámbito en que el interés público establece un límite al derecho de acceso a la información pública (Guichot & Barrero, 2021: 252-262).

#### 4.2. Aplicación efectiva de la normativa sobre materias clasificadas

A efectos prácticos, existen tres formas de clasificar información. La primera es documento a documento, por parte del Gobierno, que delega esta potestad, solo para las categorías de “confidencial” y de “difusión limitada”, en los llamados ministerios de Estado (Exteriores, Defensa e Interior), que la ejercen con gran liberalidad.

La segunda forma es a través de una ley específica que declare materia clasificada una institución o un gran ámbito de actuación en su conjunto, como ocurre con la Ley del CNI (2002), con el Catálogo de Infraestructuras Críticas o con cuestiones que son objeto de declaraciones genéricas de secreto, como las unidades de lucha antiterrorista.

La tercera forma es mediante la clasificación de grandes áreas o materias, por acuerdo del Consejo de Ministros.<sup>5</sup> Así se han producido sucesivas clasificaciones acordadas como mínimo en 1986, 1997, 1996, 2010, 2014 y 2015, que han ampliado el catálogo de materias clasificadas –en un proceso de *securitización*– sin que esta tendencia se haya visto equilibrada nunca por una restricción o reducción del catálogo de dichas materias. Se trata, en efecto, de un proceso sin reversión hasta el momento que ha extendido el manto del secreto sobre cada vez más áreas de la acción del Estado. En este proceso se incardinan las clasificaciones aprobadas en 1986 sobre diversas materias militares; en 1987, sobre venta de material de defensa y tecnologías de doble uso; en 1994, sobre seguridad de vuelo y comunicaciones de la Casa Real; en 1996, sobre lucha antiterrorista; en 2010, sobre información del Ministerio de Asuntos Exteriores, entre otras medidas (Niño & Sanz, 2012: 330-333); y en 2014, sobre organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha contra la delincuencia organizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.<sup>6</sup>

Pero, además, para comprender el funcionamiento del sistema de clasificación y desclasificación documental en España debe tenerse en cuenta el papel del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), al que la Ley 11/2002, de 6 de mayo, que lo regula, otorga en su artículo 4.f la función de *velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la información clasificada*.

La centralidad que ha adquirido el CNI como órgano gestor de los secretos de Estado se ha visto reforzada como resultado de la incorporación de España a varias organizaciones internacionales. Así, la integración en la OTAN ha implicado la creación de la figura de la Autoridad Nacional de Seguridad de la Información Clasificada, que recae en el CNI. De igual modo, la participación en la CEE/UE, en la UEO, en la ESA (Agencia Espacial Europea) y en otras organizaciones implicó la creación de figuras semejantes.

Posteriormente, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2012 el Gobierno unificó estas figuras en la Autoridad Nacional de Seguridad, situada bajo la competencia de los Ministerios de Defensa, de Asuntos Exteriores y de la Presidencia. Como Autoridad Delegada de dicha Autoridad Nacional de Seguridad se designó al Director/a del CNI, con rango de Secretario de Estado.



Estas decisiones convirtieron *de facto* al CNI en el guardián de la documentación clasificada, de la que de hecho es el mayor productor, pues se estima que genera cerca del 90 por ciento de la misma. Así mismo, corresponde al CNI conceder la Habilitación Personal de Seguridad a las personas autorizadas a gestionar documentación clasificada,

El principal efecto, a juicio de Henar Alonso (2021), ha sido el surgimiento de dos procedimientos diferentes de acceso a los fondos documentales generados por las administraciones públicas:

*uno basado en las normas archivísticas y de acceso a la información pública, con todas sus limitaciones, y otro en las normas de seguridad de la información, que exigen que haya una necesidad legal de acceder a la información y una Habilitación Nacional de Seguridad personal específica.*

Como resultado derivado de esta situación, según la misma autora, se ha generado una *disociación normativa, organizativa y orgánica* en los principales organismos estatales *entre las políticas de gestión documental y las de seguridad de la información*, que hace que las primeras sean subsidiarias respecto a las segundas. *Es decir, que prima la “seguridad” sobre la “accesibilidad”* (Alonso, 2021), una situación *de facto* que, trasladada a los archivos, tiene efectos directos sobre las posibilidades de la investigación histórica.

#### 4.3. Ampliación del concepto de seguridad nacional y sus límites

En paralelo a esta evolución de las materias clasificadas se ha producido un proceso de progresiva ampliación del concepto de seguridad y, de forma simultánea, de las exigencias de la defensa nacional. Se trata de una tendencia a la *securitización* que España comparte con otros países de su entorno, por el cual el concepto de “seguridad nacional” que tradicionalmente se identificaba con la defensa del territorio, de la independencia, de las instituciones y de los valores de la nación, se va expandiendo hasta abarcar cada vez más significados y ámbitos temáticos. En nuestro ámbito es determinante la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, que define en su artículo 3 la seguridad nacional como

*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.*

Siguiendo las previsiones de esta ley, el Gobierno elabora la Estrategia de Seguridad Nacional en la que se concreta el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional y se desarrolla el análisis del entorno estratégico del país, así como la concreción de los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España. Las dos primeras Estrategias Españolas de Seguridad, de 2011 y 2013, fueron de hecho previas a la ley de 2015, mientras que se enmarcan en esta las dos siguientes, de 2017 y 2021.

Basta con comparar cada uno de estos documentos con el que le sigue cronológicamente para constatar una constante expansión del concepto de riesgo y amenaza y, con ello, del ámbito de la seguridad nacional. Con esta expansión se multiplican los ámbitos en que la protección de la seguridad nacional puede entrar en fricción con la libertad de información, como se evidencia, por ejemplo, en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021, que incluye como nuevo riesgo las campañas de desinformación, e incorpora la tecnología y las estrategias híbridas como elementos transversales al conjunto de riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.<sup>7</sup>

Dado que la identificación de un fenómeno como riesgo o amenaza para la seguridad nacional suele tener como efecto directo su inclusión en el catálogo de materias susceptibles de clasificación por el gobierno, es de interés conocer las orientaciones acordadas internacionalmente sobre clasificación documental por seguridad nacional, que ofrecen un contrapeso eficaz desde el punto de vista de la libertad de información a la tendencia a la expansión de la clasificación. Estas orientaciones se compendian, en primer lugar, en los Principios de Tshwane aprobados en 2013 en esta ciudad sudafricana bajo el nombre de *Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información*. De carácter orientativo, no vinculante para los gobiernos, el objetivo de estos principios es proporcionar orientación a quienes participan en la redacción, revisión o aplicación de leyes o disposiciones relativas a la autoridad del Estado a retener la información por razones de seguridad nacional, o a castigar la divulgación de dicha información.<sup>8</sup>

Los Principios de Tshwane desarrollan, a su vez, la iniciativa que, sobre limitación de las restricciones de acceso a la información por razones de seguridad, se concretó en los llamados Principios de Johannesburgo aprobados en 1995 por un grupo de expertos en Derecho Internacional, Seguridad Nacional y Derechos Humanos.<sup>9</sup> Concretamente, para lo que aquí nos interesa, en Johannesburgo se consolidaron dos principios, comenzando por el *Principio 11* sobre “Regla general de acceso a la información” que establece que

*todo individuo tiene el derecho a obtener información de las autoridades públicas, incluso información relativa a la seguridad nacional, indicando que no se podrá imponer restricción alguna a este derecho por motivos de seguridad nacional a menos que el gobierno pueda demostrar que tal restricción sea prescrita por ley y que sea necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad nacional.*

El Principio 12 sobre “Designación restringida de exención de seguridad” recoge que

*los estados no podrán denegar el acceso de modo terminante a toda la información relativa a la seguridad nacional, sino que deberán designar en la ley solo aquellas categorías específicas y estrictas de información que sea necesario no revelar para proteger un interés legítimo de seguridad nacional.*

Estos principios son de interés para nuestro objeto de estudio puesto que establecen un estándar orientativo sobre el que contrastar la legislación sobre clasificación documental, como haremos más adelante.

## **5.Libertad de información, libertad de investigación y derecho de acceso a la información, referidos a la investigación histórica**

Una vez presentados sumariamente los fundamentos de la clasificación documental motivada por la seguridad nacional, estamos en condiciones de preguntarnos por el acceso a dicha

documentación desde el ángulo de los intereses de la investigación histórica. Con carácter general, la problemática que discutimos se presenta en los archivos de titularidad pública que conservan documentación con marcas de clasificación –“secreto” o “reservado”-, documentación que procede por lo común –aunque no solo- de los ministerios de Presidencia del Gobierno, Asuntos Exteriores, Interior y Defensa, pues son estos por su ámbito de competencia los que principalmente recurren a la clasificación documental, si bien cada vez recurren más a la clasificación departamentos como Justicia, Energía o Industria, cuya conexión con la protección de la seguridad y la defensa nacional es menos evidente.

### 5.1. Marco normativo

Como observación inicial, no por obvia menos pertinente, cabe señalar que la labor de los historiadores profesionales en España en las últimas décadas no parece haber puesto en peligro la seguridad nacional, ni siquiera cuando han publicado sus investigaciones sobre cuestiones sensibles de la política exterior y de defensa de la Historia reciente del país. Dicho lo cual, podemos presentar brevemente los argumentos legales a los que apelan para apoyarse en la libertad de información y tratar de levantar el manto del secreto que cubre parte de la documentación histórica.

Los investigadores, ya sean historiadores o no, esgrimen a su favor las armas que les da la legislación sobre el derecho de acceso a la información pública. La Constitución de 1978 proporciona aquí los dos asideros básicos. El artículo 105.b de la CE, por una parte, prevé la regulación por la ley del *acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, pero excluye de esa regulación *lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado*.

También la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español (LPHE), al desarrollar el artículo 105.b de la CE, y establecer la libre consulta del patrimonio documental del Estado, excluye de la misma en su artículo 57 aquellas materias clasificadas como reservadas o secretas en virtud de la Ley de Secretos Oficiales, y de todo documento cuya difusión pueda suponer un riesgo para la seguridad del Estado.

Del mismo modo, la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG), en desarrollo igualmente del 105.b de la CE, excluye en su artículo 14 del derecho de acceso un catálogo de 12 materias, entre las que se incluyen la seguridad nacional, la defensa y las relaciones exteriores.

En suma, la normativa sobre secretos oficiales prevalece sobre las que regulan el acceso a los archivos y sobre la relativa a la transparencia. Tampoco supuso una alteración de este principio la Ley de 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en lo que se refería al acceso a la información pública, los archivos y los registros; ni el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso (RDSEA). En su artículo 26.1, este RD reitera las previsiones de acceso restringido a *los documentos clasificados según lo dispuesto en la normativa sobre secretos oficiales* y los que *contengan información cuya difusión pudiera entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado*.

Por ello, los investigadores apelan a menudo al otro asidero constitucional, el proporcionado por el artículo 20.1.d) de la CE de 1978 al reconocer y proteger el derecho fundamental a *comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*. Situar el derecho de acceso a la información pública en el ámbito de esta libertad de información es una vía firme, aunque no universalmente aceptada, para hacer valer la libertad de investigación ante el secreto de Estado. Esta opinión tiene respaldo jurídico pues, como argumenta Severiano Fernández Ramos (2017: 200),

*(...) debe reafirmarse la naturaleza del derecho de acceso a la información pública como derecho informativo con sustantividad propia, que se incardina directamente en el art. 20.1.d) CE, entendido no ya como derecho a recibir (de forma pasiva) información ya elaborada (como producto informativo), sino entendido como un derecho de libertad (no prestacional o pasivo): la libertad de informarse, de acceder a las fuentes de información pública, pilar fundamental para garantizar el pluralismo informativo de un Estado democrático de derecho. Y, hoy en día, esta posición está avalada por la reciente doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo sobre el contenido de la libertad de información en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual es parámetro principal de interpretación de la Constitución, conforme al artículo 10.2. CE.*

Ahora bien, deben tenerse en cuenta otro tipo de consideraciones para comprender los límites prácticos al ejercicio de este derecho reconocido formalmente.

## 5.2. Inexistencia de política de desclasificación

Como se ha puesto de manifiesto repetidamente, ni la LSO de 1968, ni su reforma de 1978, ni el reglamento de 1969 establecen mecanismos concretos y reglados de desclasificación, ni fijan plazos para realizar esa desclasificación. Tampoco se establece obligación alguna para los poderes públicos de publicar listados de documentos clasificados, ni se articula la forma en que los ciudadanos pueden solicitar la desclasificación de documentos con vistas a su consulta con fines de investigación, histórica o de otro tipo (Cousido, 1995).

De esta situación emerge un marcado desequilibrio entre secreto y libertad de información, que ha llevado a los expertos a señalar la inexistencia de una auténtica política de desclasificación en España. Por norma general, lo que se clasifica permanece clasificado para siempre, pues como señalaban Cruz Mundet y Alberch Fugueras (1990: 145) *en España cualquier cosa puede ser secreta y ser secreta a perpetuidad hasta rayar el esperpento*.

Ahora bien, el análisis no puede limitarse a lo jurídico y normativo, sino que debe incorporar al menos dos elementos adicionales.

Nos referimos, en primer lugar, a la existencia de los recursos humanos y materiales imprescindibles para gestionar la documentación clasificada, y garantizar su recepción, descripción, conservación y comunicación a los ciudadanos que solicitan acceder a la misma. En muchos casos, los límites a la investigación histórica comienzan por la imposibilidad que tienen los investigadores de conocer qué documentación clasificada custodian los archivos públicos, lo

que les impide ejercer efectivamente el derecho de acceso a la misma o a solicitar su desclasificación. Como señala G. Bustos (2020):

*El mayor problema de la actual situación se centra en el hecho de que se desconoce qué, cuánta y dónde hay documentación clasificada. Por los temas afectados, se entiende que hablamos de las órbitas de Presidencia, Exteriores, Defensa e Interior; pero no existe o, al menos, no se conoce la existencia de una coordinación global de toda la documentación clasificada.*

Para poder solicitar la desclasificación de una información, es necesario saber quién tiene esa información, cuál es su contenido aproximado, y cuál es su régimen de acceso. Sin embargo, al investigador, y al ciudadano en general –e, incluso, a la propia administración- en muchos casos les faltan esos datos. Como consecuencia, si no desclasifica más es porque no hay control de la documentación: muy a menudo *los documentos se esconden menos por su valor conocido (...) que por el ignorado* (J.A. Sainz Varela, 2019: 156).

Como el mismo G. Bustos (2020) indica:

*La falta de regulación tiene dos consecuencias directas: la opacidad y la imposibilidad de expurgar lo que ha perdido su valor. Nadie sabe cuánta documentación hay clasificada ni en qué grado. Al no saberse, no hay posibilidad de aplicar una línea normal de valoración y expurgo de aquellos documentos que pierden las razones por las que se han conservado. La legislación del Estado en materia de destrucción de documentos es muy conservacionista y cualquier expediente de expurgo se prolonga más o menos durante un año. En el caso de la documentación clasificada, como no se puede abordar la destrucción, toda esa documentación crece indefinidamente como una bola de nieve.*

Por otra parte, las instancias que a primera vista podrían impulsar la desclasificación no están facultadas en realidad para ello. La Comisión de Secretos Oficiales del Congreso de los Diputados, por ejemplo, se dedica básicamente a la supervisión del gasto y no tiene acceso a las actuaciones del CNI si no son desclasificadas previamente. La Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, por su parte, no tiene competencias para desclasificar.<sup>10</sup>

España carece, en suma, de una política de desclasificación digna de tal nombre, lo que tiene efectos negativos sobre la investigación histórica y, de forma más amplia, sobre la calidad de la democracia. Son varios los efectos derivados. Por una parte, se reproduce la tendencia a que los historiadores tengan que investigar en aquellos archivos extranjeros que ofrecen mayores facilidades de acceso a numerosos episodios de la Historia de España, al no poder investigarlos en su propio país. Por otro lado, se incentivan las filtraciones interesadas y selectivas de documentación clasificada que a veces está en manos privadas, como se evidencia en autobiografías, memorias o reportajes periodísticos, imposibles de verificar al no existir acceso universal, y en igualdad de condiciones, a dicha documentación. Por último, la investigación histórica acaba dependiendo en grado mayor del deseable de los testimonios

personales, las historias de vida, autobiografías y entrevistas igualmente no contrastables, lo que perjudica la calidad de la historiografía como actividad científica.

### 5.3. *Eppur si mouve*. Las lógicas de las desclasificación puntual

Si bien hay un notorio desequilibrio entre la documentación que se clasifica en España y la que se desclasifica, esto no significa que no se hayan producido y se sigan produciendo desclasificaciones de documentos. Estas desclasificaciones revisten carácter excepcional y suelen responder a distintas situaciones y casos más o menos controvertidos, y están motivadas en muchos casos por requerimientos del poder judicial. En lo que va de siglo, pueden mencionarse las siguientes:

- En 2004 el Gobierno desclasificó hasta cuatro grupos de documentos relacionados con los atentados del 11 de marzo de aquel año en Madrid, a petición de la Comisión de Investigación del Congreso de los Diputados sobre aquellos hechos.
- En 2007 se desclasificaron los documentos del CNI relativos a los denominados "vuelos de la CIA", a instancia del Juzgado Central de Instrucción número 2 de la Audiencia Nacional.
- En 2009 el Gobierno acordó otra desclasificación de papeles del CNI, y en concreto los "informes, notas o documentos similares" del Centro Nacional de Inteligencia, elaborados por sus agentes o "personal que dependa" del servicio de espionaje, sobre el accidente del helicóptero Cougar que, el 16 de agosto de 2005, acabó con la vida de 16 militares españoles.
- En 2009 el Consejo de Ministros desclasificó documentación sobre la muerte del periodista Ricardo Ortega, fallecido como consecuencia del ejército estadounidense en Haití. Específicamente se desclasificaron documentos sobre las investigaciones que el CNI hizo acerca de las circunstancias de la muerte de Ortega.
- En 2011 el Consejo de Ministros desclasificó los documentos archivados en la Embajada y consulados españoles en la República Argentina relativos a los españoles desaparecidos durante la Dictadura Militar de Videla entre 1976 y 1983. El Consejo de Ministros actuó a instancia del Juzgado Central de Instrucción número 5 de la Audiencia Nacional, en un contexto de esclarecimiento de violaciones de los derechos humanos y de protección del derecho a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.
- Se ha desclasificado igualmente documentación sobre las escuchas que hizo el CNI sin autorización judicial, y que costaron una condena a sus responsables, Emilio Manglano y Juan Alberto Perote, que llegaron a monitorizar a Juan Carlos I en los años 80.
- En 2018-2019, a petición de la Audiencia Nacional, se desclasificaron documentos que demuestran el uso de fondos reservados para pagar a colaboradores de la operación Kitchen, es decir, del espionaje al ex tesorero del Partido Popular Luis Bárcenas, por parte del Ministerio del Interior dirigido entre 2011 y 2015 por Jorge Fernández Díaz, para arrebatarle documentos que pudieran perjudicar a la cúpula del Partido Popular.
- En 2021, según informaciones periodísticas, el Ministerio del Interior habría desclasificado documentos sobre el Grupo Revolucionario Antifascista Primero de Octubre (GRAPO) para proporcionárselos al autor de una tesis doctoral sobre criminología de la Universidad de Cádiz.<sup>11</sup>

Cabe mencionar adicionalmente por su interés político y social las repercusiones del caso Pegasus. En 2022 el President de la Generalitat de Catalunya, Pere Aragonés, solicitó que el Consejo de Ministros desclasifique los documentos que acreditan y justifican el espionaje al que fue sometido por el CNI en 2019 y 2020 con el sistema Pegasus, si bien en el momento en que se escriben estas páginas esta petición no ha sido atendida.<sup>12</sup>

En total se estima que se han producido alrededor de una docena de desclasificaciones de grupos de documentos del CNI, habitualmente a instancias de la justicia, y siempre bajo el criterio de que el secreto a desclasificar no suponga un riesgo para la seguridad nacional. La desclasificación es, por tanto, una práctica excepcional en España, y no es un resultado de la búsqueda general de transparencia o de una actitud proactiva de los poderes públicos a favor de la apertura de los archivos a la investigación histórica.

Esta situación contrasta con la que se da en países como Estados Unidos (EEUU), Reino Unido, Francia o la República Federal de Alemania, países en los que cada año se desclasifican, de forma rutinaria, miles de documentos, que pasan a ser consultables en los archivos históricos al cumplirse el plazo previsto –de entre 25 y 30 años, por regla general-. Y en los que los historiadores, periodistas, investigadores y cualquier ciudadano cuentan con procedimientos reglados para solicitar la desclasificación y comunicación de la documentación y el acortamiento de los plazos de consulta. No es de extrañar que, entre los profesionales de la Historia contemporánea en España y, en especial, entre quienes investigan la Guerra Civil, el Franquismo, la Transición y la Etapa Democrática, sea una experiencia común tener que recurrir a archivos extranjeros para poder investigar en ellos los episodios de la Historia de España que es imposible documentar en archivos españoles debido a las restricciones de acceso a la información, derivadas en muchas ocasiones de la normativa sobre información clasificada.

## **6.El anteproyecto de Ley de Información Clasificada de 2022**

Sobre este panorama que hemos esbozado en sus rasgos generales incidió, en 2022, la presentación por el Gobierno del Anteproyecto de Ley de Información Clasificada, una norma esperada por juristas, investigadores, archiveros, historiadores, periodistas y otros profesionales de la información, por estar llamada a superar la criticada Ley de Secretos Oficiales de 1968. En especial, muchos historiadores que habían llamado la atención sobre los obstáculos injustificables a la investigación histórica derivados de la Ley de 1968 habían reclamado una nueva norma sobre libertad de información que regulara el acceso a la documentación clasificada, siguiendo criterios compatibles con la Constitución de 1978, con el marco democrático, con la protección del derecho a la información, con la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y con los compromisos internacionales suscritos por España en materia de protección de los derechos humanos y acceso a la información.

### **6.1. Contexto y recepción del anteproyecto de ley**

Como hemos indicado, en agosto de 2022 el Gobierno presentó su Anteproyecto de Ley de Información Clasificada (ALIC) que debía sustituir y superar la Ley de Secretos Oficiales de 1968. El Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática apareció como impulsor de una propuesta que venía respaldada también por los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de Interior, de Justicia y de Defensa.

La propuesta del Ejecutivo aporta algunos elementos valorados positivamente por los especialistas: entre otros, define las materias que pueden ser clasificadas, introduce por primera vez la obligatoriedad de desclasificar la documentación una vez cumplidos determinados plazos, y establece que la Sala Tercera del Tribunal Supremo tiene la última palabra a la hora de decidir sobre la desclasificación de un documento, introduciendo un elemento de control judicial hasta ahora inexistente. El texto introduce cuatro categorías de clasificación –“alto secreto”, “secreto”, “confidencial” y “restringido”-, lo que debe facilitar el intercambio de información clasificada con el máximo nivel de seguridad posible en organismos de los que España es miembro y, en particular, en la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Agencia Espacial Europea. Así mismo, especifica los casos en que se emplean estas categorías, los órganos competentes para aplicarlas y los procedimientos de aplicación.

El Anteproyecto de Ley suscitó también reacciones negativas y cierta polémica referida tanto al contenido de la norma como a la urgencia con que se presentó, prescindiendo del trámite de consulta y con periodo de trámite de información pública muy breve y en etapa vacacional. Después de décadas de espera para su reforma, parecía poco adecuado que una norma tan importante no pudiera contar con la contribución lo más amplia posible de las instituciones del Estado, de los partidos políticos, de los ciudadanos y de la sociedad civil, algo que será difícil de alcanzar con el procedimiento elegido por el Gobierno.

De hecho, el Anteproyecto de Ley recibió numerosas aportaciones y alegaciones, incluyendo valoraciones negativas, de una amplia gama de actores sociales y sectores profesionales que incluían organizaciones como Amnistía Internacional (2022a), la Plataforma por la Libertad de Información (2022), la Asociación de Archiveros Españoles de la Función Pública (AEFP)<sup>13</sup> y la Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE).<sup>14</sup> También especialistas a título personal como Blanes Climent (2022), Peralta Gutiérrez (2022) y Sanz Díaz (2022) publicaron análisis críticos y propuestas de mejora durante el trámite de audiencia del Anteproyecto o poco después.

Concluido este trámite, se han pronunciado mediante los preceptivos informes los órganos consultivos del Estado, incluyendo el Consejo Fiscal,<sup>15</sup> el Consejo General del Poder Judicial<sup>16</sup> y el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). Todos ellos coinciden en señalar por extenso diversas deficiencias del texto presentado por el Gobierno. Este último órgano señala, en concreto, que el Anteproyecto de Ley desborda con su carácter expansivo las “previsiones constitucionales”, supone una reforma encubierta de la Ley de Transparencia de 2013, y “excede, en todo o en parte”, los límites de la seguridad y de la defensa nacional.<sup>17</sup>

Tras el proceso de consultas, el Ministerio de la Presidencia elaboró un nuevo texto del Anteproyecto, remitido al Consejo de Estado, y sobre el que circuló información periodística desde finales de marzo de 2023. El texto incorpora algunas de las objeciones y sugerencias recibidas, para ser aprobado por el Consejo de Ministros en segunda vuelta y ser remitido a continuación al Congreso de los Diputados con la intención de que, por trámite de urgencia, sea aprobado antes del final de la legislatura.<sup>18</sup>

## 6.2. Valoración del Anteproyecto de Ley desde la perspectiva del límite entre libertad de información y seguridad nacional

En lo que sigue nos centraremos en los aspectos del Anteproyecto de Ley que atañen a la seguridad del Estado como elemento limitador de la libertad de investigación y de la indagación histórica, por lo que obviaremos otros tipos de consideraciones no atinentes a esta



problemática. Salvo que se indique otra cosa, nos referimos al primer texto del Anteproyecto, publicado en agosto de 2022, único accesible con carácter general en la página web del Ministerio de la Presidencia. Puntualmente nos referiremos a las modificaciones introducidas en la versión revisada del Gobierno que se ha dado a conocer por varios medios de información en la primavera de 2023, a la que ya hemos aludido.

Como observación general, cabe recordar lo ya apuntado en el apartado sobre políticas de clasificación documental: en la propuesta del Gobierno, la “seguridad” prima sobre la “accesibilidad”, hasta el punto de que las políticas de seguridad de la información se imponen sobre cualquier atisbo de política de gestión documental y, por ende, sobre la –apenas visible– libertad de información y derecho de acceso.

En primer lugar, llama la atención que el Anteproyecto de Ley no mencione preceptos fundamentales como el artículo 20.1.d) de la Constitución, ni aluda a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, sino en la Exposición de Motivos y para señalar que la información clasificada queda excluida del régimen general de acceso y transparencia establecido en dicha ley, sin aclarar los límites y posibles contradicciones entre la misma y la norma que ahora se propone.<sup>19</sup>

En segundo lugar, el anteproyecto de ley ignora y se aloja radicalmente de las principales recomendaciones internacionales sobre la elaboración de un marco normativo relativo al derecho a la información y a la seguridad nacional. En concreto, destaca la ausencia de cualquier encaje con los Principios de Tshwane aprobados en 2013 y con los Principios de Johannesburgo de 1995. Igualmente se ignoran los derechos establecidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH).<sup>20</sup>

En general, los principios archivísticos y de gestión documental han quedado soslayados en todo el Anteproyecto de Ley. El texto se refiere así reiteradamente a “información” clasificada, término difuso y muy amplio que puede llevar a confusión, siendo preferible el concepto de “documento” y “documentación” clasificada, en consonancia con la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, artículo 49, y con el principio de que deben clasificarse (y desclasificarse) documentos concretos, no “información” y mucho menos “materias” genéricas.

Por otra parte, el texto del Gobierno no contempla el principio de que, pasado un tiempo razonable, el interés histórico de la documentación debe primar sobre la conveniencia de restringir su consulta. Este principio tiene apoyo en la Sentencia 43/2004 (n. 102) del Tribunal Constitucional, de 23 de marzo, si bien es cierto que su aplicación ha chocado reiteradamente con la normativa de acceso a la información de sentido más restrictivo (Sainz, 2019: 141).

Otro aspecto criticable es que el Anteproyecto de Ley, en contradicción con lo que dice su preámbulo, en el que se declara que la clasificación debe ser *la excepción y no la regla*, multiplica respecto a la Ley de 1968 el número y el tipo de autoridades que podrían clasificar, reclasificar y desclasificar la información, como se recoge en su artículo 4. Esta capacidad para clasificar se reserva, para las categorías de “alto secreto” y “secreto”, al Consejo de Ministros, y se extiende, para las categorías de “confidencial” y “restringido”, a un amplio elenco de altos cargos, en el ámbito de sus competencias: el Presidente o Presidenta del Gobierno y los titulares de las Vicepresidencias del Gobierno; los titulares de los Ministerios, Secretarías de Estado y Subsecretarías en sus respectivos Departamentos; el Director o Directora del Centro Nacional

de Inteligencia; el o la Jefe del Estado Mayor de la Defensa; el o la Jefe del Estado Mayor del Ejército; el o la Almirante Jefe del Estado Mayor de la Armada; el o la Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire y del Espacio; los Jefes de Misión Diplomática y de Oficinas Consulares; el Presidente o la Presidenta del Consejo de Seguridad Nuclear; los Delegados y Delegadas y Subdelegados y Subdelegadas del Gobierno; el Director o la Directora del Departamento de Seguridad Nacional; el Director o la Directora General de la Policía; el Director o la Directora General de la Guardia Civil; el Secretario o la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias; y autoridades autonómicas competentes en materia de policía, en aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido estatutariamente competencias para la creación de Cuerpos de Policía de conformidad con el artículo 149.1.29ª de la Constitución. Además, en el caso de las categorías de “confidencial” y “restringido” se permite la delegación de dicha capacidad.

Todo ello puede llevar a una proliferación de secretos y de informaciones clasificadas en muchos ámbitos de las administraciones públicas. Ello dificultaría enormemente, o imposibilitaría incluso, no solo la investigación histórica sino el ejercicio del acceso a la información pública según el principio de transparencia, aumentando la opacidad en la actuación de los poderes públicos. Atendiendo a las críticas contra este extremo, el nuevo texto propuesto por el Gobierno en 2023 limita la potestad de clasificar documentación al Consejo de Ministros, el presidente, vicepresidente y ministros, pudiendo los demás altos cargos “elevar propuestas de clasificación” y eliminándose la posibilidad de delegación.

Por otra parte, en la propuesta del Gobierno se introduce una concepción expansiva del secreto, al permitir la clasificación de información por motivos que exceden la estricta seguridad y defensa del Estado (artículo 3.2). Bajo la máxima categoría de protección –“alto secreto”- se incluyen las siguientes materias:

- a) *La soberanía e integridad territorial.*
- b) *El orden constitucional y la seguridad del Estado.*
- c) *La seguridad nacional.*
- d) *La defensa nacional.*
- e) *La seguridad pública y la vida de los ciudadanos.*
- f) *La capacidad o la seguridad de las Fuerzas Armadas de España o de sus aliados, o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*
- g) *La efectividad o seguridad de las misiones y operaciones de los servicios de inteligencia o de información de España o de sus aliados, o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*
- h) *Las relaciones exteriores de España o situaciones de tensión internacional.*
- i) *Los intereses económicos o industriales de carácter estratégico.*
- j) *Cualquier otro ámbito cuya salvaguarda requiera de la más alta protección.*

En nuestra opinión, en las categorías e) a j) se introduce una extralimitación de materias clasificables, con elementos genéricos y ambiguos, que resulta contraria al control democrático y a la transparencia, con efectos previsiblemente muy perjudiciales para la investigación histórica. La tendencia a la sobreclasificación y a la securitización, que hemos comentado en una sección anterior de este trabajo, se evidencia aquí de forma palmaria, con esta extensión del secreto a parcelas como *las relaciones exteriores de España*, en general, o *los intereses económicos o industriales*, sin olvidar la inclusión de *cualquier otro ámbito* (sic), que abre la

puerta a una gran discrecionalidad. Al parecer, en la versión de 2023 del Anteproyecto, este extremo se corrige para restringir el ámbito de la información que puede ser clasificada a aquella cuya revelación suponga una amenaza o perjuicio “para la seguridad y la defensa nacional”, mediante una diligencia motivada que justifique la necesidad y proporcionalidad de la clasificación.

Un aspecto que se ha destacado como positivo del Anteproyecto de Ley es que, por primera vez, establece plazos para la desclasificación documental (artículo 16). Así, la información clasificada en la categoría de “alto secreto” se desclasificará automáticamente transcurridos 50 años desde su clasificación, pudiendo prorrogarse de manera excepcional y motivada, siempre antes del vencimiento del plazo, por 15 años más; la clasificada como “secreto” se desclasificará a los 40 años, prorrogables por 10 años más; la “confidencial” se desclasificará pasados entre 7 y 10 años, no prorrogables, desde su clasificación; y la “restringida”, pasados entre 4 y 6 años, no prorrogables. Posteriormente la nueva versión revisada del Anteproyecto de Ley ha reducido estos plazos: 45 años prorrogables a 15 para el “alto secreto”, 35 años prorrogables a 10 para el “secreto”, hasta 9 años para lo “confidencial” y hasta 5 años para lo “restringido”. En nuestra opinión, se trata de plazos excesivamente amplios, no homologables con los que siguen las democracias más avanzadas, y que se alejan de lo considerado suficiente y compatible con el control ciudadano sobre la acción de los poderes públicos, que se sitúa en la mayoría de democracias en el entorno de los 25 a 30 años, prorrogables excepcionalmente por otros 10 para los documentos protegidos por el nivel más alto de clasificación, y plazos inferiores para las demás categorías, con la posibilidad de normar excepcionalmente y de forma motivada un plazo superior a los 25-30 años, solo para materias altamente sensibles.

Otro elemento destacable del Anteproyecto de Ley se refiere a la previsión de que las autoridades de clasificación, de oficio o a instancia de personas físicas o jurídicas que acrediten una afectación directa, revisen periódicamente la información clasificada, y puedan acordar motivadamente su desclasificación sin que se hayan agotado los plazos previstos por la ley (artículo 17). Esto resulta positivo y es un avance respecto a la situación actual. Pero por otra parte se abre la posibilidad de que la autoridad de clasificación, de forma motivada y excepcional, vuelva a clasificar una información ya desclasificada (artículo 19), lo que abre la puerta a que haya secretos *sine die*. Esta posibilidad se mantiene en la nueva versión del Anteproyecto presentada por el Gobierno en 2023.

Igualmente reseñable es que el anteproyecto no prevé la obligación de crear un Registro de Información Clasificada de acceso público que permita a los investigadores y a cualquier ciudadano saber qué informaciones o documentos están clasificados, por cuánto tiempo, y si se prevén mecanismos para solicitar su desclasificación anticipada o el acceso a los mismos. Se genera con ello una limitación básica al ejercicio del derecho a recibir y transmitir información veraz: si no se sabe qué está clasificado, no se puede solicitar la consulta de la documentación.

Por otra parte, se establece que la Autoridad Nacional para la protección de la información clasificada será la autoridad responsable de la protección y tratamiento de la información de origen nacional que se clasifique en las categorías de “alto secreto”, “secreto” y “confidencial” y de toda la información clasificada que el Reino de España reciba de otros Estados u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su categoría de clasificación (artículo 6). Con esto se soslaya la función de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos del Estado (CSCDA), y de todo el sistema de archivos de la Administración

General del Estado. Junto con la creación en las administraciones públicas de las “unidades de información clasificada” que prevé el Anteproyecto de Ley, el resultado puede ser la creación *de facto* de un doble sistema archivístico: uno para la información no clasificada, regido por principios de transparencia, y otro para la información clasificada, gestionado con opacidad.

Además, no se establece el deber de documentar la información clasificada, y se permite la destrucción de información complementaria que haya servido para elaborar dicha información (artículo 30). Esto abre la posibilidad de que desaparezca, se sustraiga o se destruya sin dejar rastro documentación de las administraciones públicas, sin el debido control y sin garantías. Este extremo ha despertado críticas por sus efectos negativos sobre la protección de los derechos humanos, pues podría producirse la destrucción de documentos relativos a las violaciones de los mismos, amparada por la ley. En el nuevo texto del Anteproyecto preparado por Presidencia del Gobierno se trata de corregir este extremo, al establecerse que no se podrá clasificar la “información relativa a graves violaciones de derechos humanos” ni la que haya sido utilizada para “perseguir violaciones de derechos humanos o crímenes contra la humanidad por alguna institución nacional o internacional”, a la vez que se indica que no se deberá destruir material vinculado a investigaciones en curso, ni la documentación que sea esencial para “prevenir, investigar, enjuiciar y sancionar cualquier conducta ilícita”.

El Anteproyecto, por otro lado, no prevé un procedimiento para que cualquier ciudadano pueda solicitar la desclasificación de documentación pública antes de que se agoten los plazos. La posibilidad de solicitar la revisión de la información clasificada y su desclasificación queda restringida a las personas, físicas o jurídicas, que “acrediten una afectación directa”. Esto excluye a la inmensa mayoría de historiadores, investigadores, analistas, periodistas y ciudadanos en general de la posibilidad de solicitar dicha desclasificación, ya que lo común es que no estén “afectados directamente” por aquello que investigan. Esta restricción está en oposición radical al principio de transparencia y a la libertad de información.

En la nueva versión de 2023 del Anteproyecto de Ley se introduce incluso un cierto retroceso desde el punto de vista de la transparencia respecto al texto de 2022. Originalmente se contemplaba que podía recurrir ante los tribunales la decisión de clasificar información, mediante recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, “cualquier persona directamente afectada por su contenido o que acredite un derecho o interés legítimo” (artículo 37). En la nueva versión desaparece la mención a quienes acrediten “un derecho o interés legítimo”, lo que elimina la posibilidad de que historiadores, periodistas o asociaciones puedan recurrir la clasificación, a no ser que demuestren ser parte directamente afectadas, lo que no suele ser casi nunca el caso en la investigación histórica.

Un último aspecto a destacar del Anteproyecto de Ley afecta directamente a la posibilidad de la investigación histórica. La disposición transitoria única, referida a los documentos clasificados antes de la entrada en vigor de esta ley, permite extender la categoría de “alto secreto” a los documentos “secretos” bajo la Ley de 1968. Con ello se les aplicaría el plazo de acceso de 50 años prorrogables a 15, proyectando con carácter retroactivo las categorías de clasificación de la ley que ahora se presenta. En cuanto a la documentación con marcas de secreto anteriores a la Ley de 1968, parece quedar en un limbo jurídico, puesto que la nueva norma no indica nada sobre su régimen de conservación y acceso. Para comprender el impacto que esto tendría sobre la investigación histórica y sobre la transparencia del pasado reciente, cabe señalar que la norma afectaría al esclarecimiento de hechos como la descolonización del Sáhara en 1975 (asunto que podría permanecer cubierto por el secreto

hasta 2040), el intento de Golpe de Estado del 23-F de 1981 (secreto hasta 2046), las acciones del GAL hasta 1987 (secreto hasta 2052) o los atentados del 11-M de 2004 (secreto hasta 2069). Esta imposibilidad de acceder a información clasificada con anterioridad a la entrada en vigor de este Anteproyecto de Ley apenas se atenúa por las condiciones que establece la misma disposición transitoria única. Se exige que la persona que quiera consultar dicha documentación explique “su interés en la información requerida”, indique “las razones que justifican la desclasificación solicitada”, e identifique “pormenorizadamente la información que se solicita desclasificar.” Son exigencias excesivas e injustificables. No se comprende cómo se puede pedir a un ciudadano que identifique de forma pormenorizada la documentación que quiere consultar, si no existe ningún registro público de la misma. En cuanto al interés y razones para solicitar la consulta, debería bastar el ejercicio del derecho de acceso a la información, y si esto no bastara, la libertad de investigación y el interés histórico, protegidas por varias sentencias del Tribunal Supremo (STS 43/2004, de 23 de marzo, BOE, 99, suplemento, pp. 36-47, y STS 20/1992, de 14 de febrero, BOE, 66, suplemento, p. 6).

Sería más lógico y respetuoso con los derechos fundamentales, así como con el principio de transparencia, que las categorías de clasificación introducidas por la nueva ley se aplicaran a partir de su aprobación, y que para la información clasificada con anterioridad a la misma, bajo la Ley de 1968, el Gobierno estableciera un calendario de desclasificación automática o semiautomática, con plazos lo más breves posible y desde luego muy inferiores a los que se proponen en la presente norma. Los ya mencionados 25 ó 30 años, para la documentación “secreta”, y plazos inferiores para la “reservada” serían una referencia totalmente asumible, y estarían en línea con la práctica de las democracias más avanzadas.

En la nueva versión del Anteproyecto preparada en 2023 se mantiene la no desclasificación automática de la documentación clasificada antes de 1968, ni siquiera cuando cumpla los plazos máximos, pero sí su desclasificación de oficio y a instancia de parte, pudiendo presentar la petición de desclasificación “toda persona física o jurídica directamente afectada o que pueda justificar un interés profesional”, lo que –ahora sí- incluye a investigadores, historiadores y periodistas-, lo que debe valorarse como un avance cierto, aunque insuficiente.

## **7.Perspectivas y propuestas de futuro**

En el momento de escribirse estas páginas, no es segura la aprobación de la Ley de Información Clasificada en su versión de 2022, reformada en 2023. Desde el Ministerio de Presidencia del Gobierno se sigue trabajando en el texto, como hemos indicado. Técnicamente es posible su aprobación antes del fin de la legislatura, si la nueva versión del Anteproyecto de Ley obtiene los apoyos parlamentarios suficientes. Ante esta incertidumbre, cabe plantear la cuestión de si, y en su caso cómo, el marco normativo actual regido por la LSO de 1968 permite avanzar en el acceso a la documentación clasificada. Esta reflexión puede ser útil igualmente de cara a la posible reforma de dicha ley. Con este ánimo, en este apartado se presentan de modo propositivo algunas vías parciales que permitirían avanzar y desbloquear algunas situaciones con impacto directo sobre la investigación histórica.

En nuestra opinión, existen varias vías para lograr esos avances. Para empezar, debería implementarse de manera efectiva lo previsto en el artículo 3.IV del Reglamento de 1969 de la Ley de Secretos Oficiales, que consagra la creación de *procedimientos para determinar, periódicamente, la conveniencia de la reclasificación o desclasificación* del material calificado a

fin de evitar su *acumulación excesiva*. Que una indicación tan básica haya quedado sin cumplirse durante décadas nos parece expresiva del camino que queda por recorrer.

En segundo lugar, para la documentación clasificada anterior a 1968, otros ministerios podrían seguir la senda marcada por el Ministerio de Defensa, que ha adoptado diversas iniciativas para reglar los procedimientos de desclasificación en varios de sus archivos. Esta cuestión ha sido tratada ya en un grupo de trabajo en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados. En 2018 por decisión de la titular del Ministerio, Margarita Robles, en atención a las peticiones de los investigadores, se abrieron los fondos del Archivo Militar de Ávila anteriores a 1968. En 2019 se extendió esta medida a los Archivos militares de Barcelona, Ferrol, Melilla, Ceuta, Guadalajara, al Archivo General del propio Ministerio de Defensa y al Archivo Histórico del Ejército del Aire.<sup>21</sup>

Nada impide que otros ministerios y, en particular, el de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el de Presidencia del Gobierno o el de Interior adopten medidas semejantes. Esto supondría un avance respecto a la situación de indefinición con que se encuentran en la actualidad los investigadores. En esta labor podría desempeñar un papel clave la ya mencionada Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos (CSCDA).

En tercer lugar, cabe recordar que el Consejo de Ministros tiene la potestad de desclasificar las materias, informaciones y documentación que considere oportuno. Como hemos visto, estas desclasificaciones son, hasta el presente, puntuales, extraordinarias, y dictadas normalmente por requerimientos judiciales o movidas por intereses políticos. Sin embargo, ningún impedimento legal dicta que no sea posible dar el paso a desclasificaciones regulares, ordinarias, previsibles y según plazos fijos y predeterminados, pasados los cuales prima el interés histórico de la documentación sobre el del mantenimiento del secreto, siguiendo el ejemplo de otros países, como hemos visto. Lógicamente, ello requeriría que la administración dispusiera de la información sobre la documentación clasificada que albergan sus archivos y que, para ello, el gobierno habilitara los medios materiales y humanos para garantizar la correcta clasificación, ordenación, descripción y comunicación de dicha documentación, lo que –hay que reconocerlo– constituiría una auténtica revolución archivística en nuestro país. Una revolución, por otra parte, perfectamente realizable.

En cuarto lugar, una medida que tendría un efecto positivo en favor de la transparencia, el gobierno abierto y la investigación histórica es la revocación total o la limitación de algunos de los acuerdos del Consejo de Ministros que, uno tras otro, han especificado y ampliado el catálogo de materias clasificadas al amparo de la LSO. A este respecto queremos traer a colación dos ejemplos concretos.

Por una parte, Amnistía Internacional ha pedido en numerosas ocasiones al Gobierno que modifique o revoque el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1987 que clasificó como secretas las actas de la Junta Interministerial que autoriza la venta de armas españolas a otros países.<sup>22</sup> Se podría plantear, y así lo ha propuesto Amnistía Internacional, la desclasificación de algunas actas de autorizaciones de ventas de armas a participantes en conflictos concretos, como el de la Guerra Civil de Yemen iniciada en 2014, para poder evaluar la conformidad de esas autorizaciones con la legislación en vigor y conocer los informes sobre la evaluación de riesgo de su uso de acuerdo con el Derecho Internacional (Amnistía Internacional, 2022).

Un segundo ejemplo se refiere a la posibilidad de limitar el ámbito de aplicación de algunos de estos acuerdos del Consejo de Ministros. El de 2010 sobre materias clasificadas en el ámbito de la política exterior, presenta como ya se ha señalado, el problema de que no especifica límites temporales y se ha interpretado con carácter retroactivo. El propio Consejo de Ministros podría, mediante una adenda, especificar que las limitaciones de acceso de dicho acuerdo no se aplican a determinadas clases de documentación: la ya transferida al Archivo Histórico nacional (AHN), al Archivo General de la Administración (AGA) o a cualquier otro archivo o centro de conservación patrimonial; la que tenga más de 25 años, que continúe en el Archivo General del MAEC y que, por su valor histórico, deba tener su acceso regulado por lo previsto en la Ley de Patrimonio Histórico; y la conservada en el Archivo General del Ministerio que ya haya sido consultada por los investigadores antes de la aprobación de dicho acuerdo de 2010.<sup>23</sup>

Una cuestión que está en la base de buena parte de los problemas que venimos señalando es la inexistencia de registros públicos de temas clasificados por los distintos Consejos de Ministros. Esta información ha sido denegada explícitamente en 2021 por el Gobierno, alegando falta de personal suficiente para atenderla, en respuesta a una solicitud registrada ante el Consejo de Transparencia que reclamaba conocer el listado de materias clasificadas en España.<sup>24</sup> Sería necesario que hubiera voluntad política, y con ella se habilitaran los recursos necesarios, para disponer de listados libremente consultables de documentación clasificada, o al menos listados de series documentales, integrados en cuadros de clasificación, que permitan a los investigadores conocer qué está clasificado y qué no, hasta qué plazo, y cómo pueden ejercer el derecho a solicitar que se acorten los plazos de desclasificación, y que permitan también a los responsables de los archivos tomar decisiones sobre el acceso a dicha documentación basadas en criterios consistentes. También la voluntad política y los recursos serían necesarios para atajar situaciones en que hay información clasificada que no está correctamente custodiada por las autoridades públicas, como es el caso de diversos documentos clasificados como secretos, hoy en día depositados de forma indebida en el archivo de la Fundación Francisco Franco, de titularidad privada, como reconoció el Gobierno en 2017 a instancias de una pregunta parlamentaria.<sup>25</sup>

Cabe apelar, en fin, a prácticas bien conocidas en la técnica archivística, como el recurso a la declaración responsable del investigador que pretenda consultar documentación que pueda estar clasificada de que no publicará indebidamente aquella información a la que pueda acceder y que no deba ser difundida; la valoración previa de la documentación; y, en general, la aplicación de políticas pro acceso regidas por los principios de acceso preventivo y consulta responsable (Sainz Varela, 2019: 146-158).

En última instancia estas medidas presuponen un cambio arraigado en la cultura democrática que no se limita a un solo actor. Como señala José Antonio Sainz Varela (2019: 158), si en otros países la libertad de acceso a la información goza de mayor grado de protección, probablemente se debe no solo al

*mayor compromiso de su clase política sino también a la fortaleza de sus instituciones públicas, a la preparación de su funcionariado, a la vocación de servicio de sus medios de comunicación, a la implicación de su intelectualidad, a la participación de su ciudadanía y, en general, a la madurez democrática de todo el país.*

Entendemos que la aplicación de medidas como las aquí indicadas puede contribuir a la construcción de una actitud proactiva de todos los sectores implicados en pro del derecho de acceso a la información, y que cuando el ejercicio de este derecho pueda chocar con la seguridad nacional será el debate democrático el que establezca la mejor forma de preservar ambos bienes de forma equilibrada.

## **Conclusiones**

Una vez respondidos los interrogantes de investigación planteados inicialmente, y en relación con los objetivos específicos que nos habíamos propuesto, es el momento de pasar a resumir las principales conclusiones alcanzadas.

La protección de los intereses públicos de la seguridad y la defensa del Estado, por una parte, y la libertad de información, por otra, se encuentra en nuestra opinión en una situación de marcado desequilibrio, en favor de la primera, que perjudica a la investigación histórica sobre el pasado reciente. El secreto de Estado como instrumento de la seguridad nacional se ha empleado en sentido expansivo y sin suficientes contrapesos ni garantías en favor de la libertad de información y la transparencia.

La combinación de una normativa heterogénea y, en parte, contradictoria aplicada normalmente a favor del secreto, la expansión temática de las materias clasificadas, la tendencia a la sobreclasificación y a la securitización de cuestiones que deberían regirse por la lógica de la gestión documental y del derecho de acceso, y la falta de voluntad política que determina una carencia crónica de recursos, han producido una profundización del giro restrictivo en el acceso a la documentación clasificada, que contrasta con la tendencia aperturista de los primeros años de la transición y la consolidación democrática, tendencia que tuvo un efecto muy positivo para la construcción de una historiografía científica sobre la España contemporánea.

Siendo la Ley de Secretos Oficiales de 1968 un elemento central en la situación diagnosticada, la reforma de esta norma debería contribuir a que las autoridades públicas, en su recurso legítimo a la clasificación documental, hagan compatible la garantía de la seguridad y la defensa nacional con los principios del gobierno abierto, la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana. Un análisis del Anteproyecto de Ley de Información Clasificada presentado por el Gobierno en agosto de 2022, y del texto revisado elaborado en 2023, nos ha permitido detectar, sin embargo, una serie de carencias importantes que, de aprobarse esta propuesta en su formulación actual, probablemente agravarían el desequilibrio existente entre seguridad nacional, que resultaría reforzada, y derecho a la información, que quedaría seriamente limitado.

La incertidumbre sobre la aprobación de esta norma nos ha llevado a proponer algunas medidas que, tanto en el actual marco normativo como en el que se establecería en caso de prosperar la nueva ley de información clasificada, podrían contribuir a un acceso a la documentación, en particular, a la de tipo histórico, más garantista y transparente que el que se da en la actualidad. Se trata, siempre desde la perspectiva particular que hemos aplicado en nuestro análisis, de establecer unas normas de acceso a la documentación pública que sitúe a la investigación histórica en España en igualdad de condiciones a la que gozan los profesionales de la Historia de las democracias de nuestro entorno.



---

<sup>1</sup> EAJ-PNV. El Congreso acepta a trámite la propuesta de EAJ-PNV para reformar la Ley de Secretos Oficiales, 30 de noviembre de 2016. <https://www.eaj-pnv.eus/es/noticias/44180/el-congreso-acepta-a-tramite-la-propuesta-de-eaj-p> (consultado el 15 de febrero de 2023).

<sup>2</sup> Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV). Proposición de Ley de reforma de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos oficiales. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie B: Proposiciones de Ley, 17 de enero de 2020, núm. 31/1, p. 1. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-31-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-31-1.PDF) (consultado el 15 de febrero de 2023).

<sup>3</sup> “El Gobierno presentará su propia ley de secretos oficiales”. *La Vanguardia*, 6 de abril de 2021. <https://www.lavanguardia.com/politica/20210406/6630927/gobierno-presentara-propia-ley-secretos-oficiales.html> (consultado el 15 de febrero de 2023)

<sup>4</sup> MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA. Anteproyecto de Ley de Información Clasificada. 2022 <https://www.mpr.gob.es/servicios/participacion/audienciapublica/Paginas/anteproyecto-de-ley-de-inf-clasificada.aspx> (consultado el 15 de febrero de 2023)

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ, J. (2020). “Secretos eternos”. *El País Semanal*, 258, 5 de enero de 2020, pp. 24-35.

<sup>6</sup> ESCUDERO, J (2017). “Interior clasificó la lucha contra el crimen organizado para zafarse de la transparencia”. *El Confidencial*, 25 de diciembre de 2017. [https://www.elconfidencial.com/espana/2017-12-25/acuerdo-secreto-ministerio-interior-delincuencia-organizada\\_1490741/](https://www.elconfidencial.com/espana/2017-12-25/acuerdo-secreto-ministerio-interior-delincuencia-organizada_1490741/) (consultado el 15 de febrero de 2023).

<sup>7</sup> Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021. *BOE* núm. 314, de 31 de diciembre de 2021.

<sup>8</sup> OPEN SOCIETY FOUNDATION. (2013). *Principios Globales sobre Seguridad Nacional y Derecho a la Información (Principios de Tshwane.)* Nueva York, [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_Taller\\_Alto\\_Nivel\\_Paraguay\\_2018\\_documentos\\_referencia\\_Principios\\_Tshwane.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Taller_Alto_Nivel_Paraguay_2018_documentos_referencia_Principios_Tshwane.pdf) (consultado el 15 de febrero de 2023). Estos principios fueron redactados por 22 organizaciones y centros académicos a través de una serie de 14 reuniones globales, en la que se contó con la asesoría de más de 500 expertos de al menos 70 países, en un proceso facilitado por la Iniciativa de Justicia de la Sociedad Abierta.

<sup>9</sup> ARTICLE 19 (1996). *Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información*, Londres, Article 19. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5e6177384.pdf> (consultado el 15 de febrero de 2023).

<sup>10</sup> La Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos es el órgano consultivo superior dedicado al estudio y dictamen de la calificación y utilización de los documentos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, así como a la integración de los documentos en los archivos y su régimen de acceso e inutilidad administrativa. Se encuentra

adscriba a la Comisión de Archivos de la Administración General del Estado, en virtud de lo dispuesto en el art. 13.6 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre.

<sup>11</sup> “Interior desclasifica documentos secretos para una tesis doctoral”. *Canal Sur*, 23.09.2021 <https://www.canalsur.es/noticias/andaluc%C3%ADa/cadiz/interior-desclasifica-documentos-secretos-para-una-tesis-doctoral/1752975> (consultado el 15 de febrero de 2023).

<sup>12</sup> SANZ, I. (2021). El 11-M o Kitchen, otros documentos del CNI desclasificados antes del espionaje a Aragonés con Pegasus. *NIUS*, 21 de mayo de 2022 [https://www.niusdiario.es/nacional/tribunales/antecedentes-documentos-cni-desclasificados-espionaje-pegasus-antecedente-aragones-11m-kitchen-barcenas\\_18\\_3327198480.html](https://www.niusdiario.es/nacional/tribunales/antecedentes-documentos-cni-desclasificados-espionaje-pegasus-antecedente-aragones-11m-kitchen-barcenas_18_3327198480.html) (consultado el 15 de febrero de 2023).

<sup>13</sup> ARCHIVEROS ESPAÑOLES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Consideraciones previas y propuesta de reformulación de varios artículos del Anteproyecto de Ley de Información Clasificada, en su trámite de audiencia e información pública*. 12 de agosto de 2022. <https://www.acal.es/index.php/actualidad/item/2342-alegaciones-anteproyecto-ley-informacion-clasificada> (consultado el 15 de febrero de 2023).

<sup>14</sup> GONZÁLEZ, M.: “La principal organización de periodistas de España denuncia que la nueva ley de secretos resucita la censura”. *El País*, 11 de agosto de 2023. <https://elpais.com/espana/2022-08-11/la-principal-organizacion-de-periodistas-de-espana-denuncia-que-la-nueva-ley-de-secretos-resucita-la-censura.html> (consultado el 15 de febrero de 2023).

<sup>15</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de Ley de Información Clasificada. 3 de febrero de 2023. [https://www.fiscal.es/documents/20142/290789/Informe+CF+-+APLO+Información+Clasificada+con+voto+particular\\_firmado.pdf/76878f30-1932-38e0-060b-f754e803f63e?t=1675685875452](https://www.fiscal.es/documents/20142/290789/Informe+CF+-+APLO+Información+Clasificada+con+voto+particular_firmado.pdf/76878f30-1932-38e0-060b-f754e803f63e?t=1675685875452) (consultado el 15 de febrero de 2023).

<sup>16</sup> COARASA, R.: “Ley de Secretos Oficiales: el informe del CGPJ cuestiona el listado de materias reservadas”. *La Razón*, 17 de marzo de 2023. [https://www.larazon.es/espana/ley-secretos-oficiales-informe-cgpj-cuestiona-listado-materias-reservadas\\_202303176413c2f096c07c00018695c9.html](https://www.larazon.es/espana/ley-secretos-oficiales-informe-cgpj-cuestiona-listado-materias-reservadas_202303176413c2f096c07c00018695c9.html) (consultado el 15 de febrero de 2023).

<sup>17</sup> CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO AAI. *Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Información Clasificada*. 11 de octubre de 2022. [https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:78eea185-f6bf-4472-8374-7dbdcdb465d/InformeCTBG\\_ALIC.pdf](https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:78eea185-f6bf-4472-8374-7dbdcdb465d/InformeCTBG_ALIC.pdf) (consultado el 15 de febrero de 2023).

<sup>18</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. y ARIAS, A.I.: “Nueva versión de la ley de Secretos Oficiales: sólo el Gobierno podrá clasificar documentos”, *ABC*, 29 de marzo de 2023. <https://www.abc.es/espana/nueva-version-ley-secretos-oficiales-solo-gobierno-20230329195600-nt.html> (consultado el 15 de febrero de 2023). GONZÁLEZ, M.: “El secreto de Estado no podrá servir para tapar violaciones de los derechos humanos”. *El País*, 1 de abril de 2023. <https://elpais.com/espana/2023-04-01/el-secreto-de-estado-no-podra-servir-para-tapar-violaciones-de-los-derechos-humanos.html> (consultado el 15 de febrero de 2023).

<sup>19</sup> Los argumentos desarrollados en este apartado fueron adelantados por el autor del presente artículo en [https://www.madrimasd.org/blogs/Historia\\_RRII/2022/08/12/131332](https://www.madrimasd.org/blogs/Historia_RRII/2022/08/12/131332) (consultado

el 15 de febrero de 2023). Posteriormente se han actualizado con las informaciones periodísticas y de otro tipo recogidas en este artículo.

<sup>20</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2021), Convenio Europeo de Derechos Humanos, Estrasburgo, Consejo de Europa (actualizados a fecha 1 de agosto de 2021 con la entrada en vigor de las disposiciones del Protocolo nº 15 [STCE nº 213]).

<sup>21</sup> Margarita Robles amplía el acceso a documentos anteriores a 1968 custodiados en 8 archivos militares. *Europa Press*, 31 de enero de 2019 <https://www.europapress.es/nacional/noticia-margarita-robles-amplia-acceso-documentos-antiores-1968-custodiados-archivos-militares-20190131173733.html> (consultado el 15 de febrero de 2023).

<sup>22</sup> Desde entonces, según esta ONG, la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU) se ha reunido una media de 11 veces por año y ha autorizado decenas de miles de licencias de exportación de armas sin que la opinión pública pueda conocer las decisiones ni por qué el Gobierno autoriza o deniega una venta de armas. En diciembre de 2022, Amnistía Internacional estimaba que existían 393 actas de tales reuniones clasificadas como secretas al amparo de la LSO, una situación contraria al Derecho Internacional porque *limita el acceso a información clave para prevenir, reducir o investigar violaciones de derechos humanos* (Amnistía Internacional, 2022b).

<sup>23</sup> Agradezco a José Antonio Sainz Varela este argumento.

<sup>24</sup> ALBIN, D.: “El gobierno alega que no tiene “personal suficiente” para preparar una lista de los “secretos oficiales” de Estado a causa del coronavirus”. *Público*, 13 de febrero de 2021. <https://www.publico.es/politica/gobierno-alega-no-personal-suficiente-preparar-lista-secretos-oficiales-causa-coronavirus.html> (consultado el 15 de febrero de 2023). La petición pretendía conocer el “número de expediente del acuerdo, Presidente del Gobierno que lidera ese Consejo de Ministros, qué Ministerio o persona propone que se declare secreto oficial, fecha de firma por parte del Consejo de Ministros y qué es la información que se ha declarado como secreto oficial en ese expediente.”

<sup>25</sup> RUIZ, M.: “El Gobierno permite a la Fundación Franco seguir custodiando material clasificado”. *Cadena Ser*, 20 de octubre de 2017 [https://cadenaser.com/ser/2017/10/20/politica/1508497655\\_762158.html](https://cadenaser.com/ser/2017/10/20/politica/1508497655_762158.html) (consultado el 15 de febrero de 2023).

## Bibliografía

9/11 COMMISSION (2004). "The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States". Washington D.C., WW Norton & Co.

ALBERCH I FUGUERAS, I. (2019). "Memoria y Patrimonio. Los archivos". En GUIXÉ, J., ALONSO CARBALLÉS, J.J., CONESA, R. (dis.), *Diez años de leyes políticas de Memoria (2007-2017): la hibernación de la rana*. Madrid: La Catarata, pp. 207-214.

ALONSO, H. (2021). "La infranqueable opacidad de la *Inteligencia*", *Archivamos*, 121, marzo 2021.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2022a). "Comentarios de Amnistía Internacional al Anteproyecto de Ley de Información Clasificada", Madrid, agosto de 2022.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2022b). "La nueva ley de secretos oficiales, una oportunidad de acabar con los secretos que matan". 2 de diciembre de 2022. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/la-nueva-ley-de-secretos-oficiales-una-oportunidad-de-acabar-con-los-secretos-que-matan/> (consultado el 15 de febrero de 2023)

ASOCIACIÓN DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA (2011) "El acceso a los archivos y la investigación histórica". Madrid, 19 de diciembre de 2011. [https://ahistcon.org/wp-content/uploads/2021/11/AHC\\_Archivos.pdf](https://ahistcon.org/wp-content/uploads/2021/11/AHC_Archivos.pdf) (consultado el 15 de febrero de 2023)

ARCHIVEROS ESPAÑOLES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2022). "Consideraciones previas y propuesta de reformulación de varios artículos del anteproyecto de Ley de Información Clasificada, en su trámite de audiencia e información pública", Madrid, agosto de 2022.

BLANES CLIMENT, M.A. (2022). "Alegaciones al Anteproyecto de Ley de Información Clasificada (secretos oficiales)". 9 de agosto de 2022. <https://miguelangelblanes.com/2022/08/09/alegaciones-al-anteproyecto-de-ley-de-informacion-clasificada-secretos-oficiales/> (consultado el 15 de febrero de 2023)

BUSTOS, G. (2020). "Documentos con mordaza". 10 de enero de 2020. <https://www.legaltoday.com/opinion/blogs/transversal/blog-administracion-publica/documentos-con-mordaza-2020-01-10/> (consultado el 15 de febrero de 2023)

COUSIDO GONZÁLEZ, M.P. (1995). *Secretos oficiales: comentarios a la ley y su reglamento*. Barcelona: J.M. Bosch Casa Editorial.

COUSIDO GONZÁLEZ, M.P. (2013). "Secretos de Estado: cambios reales, políticos y legales en la era de la transparencia". *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33, pp. 1-23.

COUSIDO GONZÁLEZ, M.P. (2015). "18. Derecho a la información e información pública. Los secretos oficiales". En BEL MALLÉN, J.I. & CORREDOIRA Y ALFONSO, L. (dirs.). *Derecho de la Información: el ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 450.

COUSIDO GONZÁLEZ, M.P. (2016). "Transparencia y secreto". En CASCAJO CASTRO, J.L. & MARTÍN DE LA VEGA, A. (coords.). *Participación, representación y democracia: XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 319-340.

COUSIDO GONZÁLEZ, M.P. (2017). El derecho de acceso a la información pública y la excepción de relaciones exteriores. En TRONCOSO REIGADA, A. (dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. ISBN 978-84-9135-920-3, pp. 877-934.

CONNELLY, M. (2023). *The Classification Engine. What History Reveals About America's Top Secrets*. New York: Pantheon Books.

CRUZ MUNDET, J.M. y ALBERCH FUGUERAS, R. (1999). *¡Archívese! Los documentos del poder, el poder de los documentos*. Madrid: Alianza.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2017). "El derecho fundamental de acceso a la información pública". *Revista "Cuadernos Manuel Jiménez Abad"*, 13, pp. 188-202.

DE ANDRÉS DÍAZ, R (2018). "Sistemas de gestión de documentos y archivos para la transparencia y contra la corrupción". En ANDRÉS DÍAZ, R. de y SIERRA RODRÍGUEZ, J. *La función de archivo y la transparencia en España*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid y Univ. Complutense de Madrid: Centro Superior de Estudios de Gestión, pp. 31-40.

DE GREIFF, P. (2014). "Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, de la justicia, de la reparación y de las garantías de no repetición". Misión en España (22 de julio de 2014). <https://www.refworld.org/es/type,MISSION,,ESP,543fc3914,0.html> (consultado el 15 de febrero de 2023).

DÍAZ MATEY, G. y CREMADES GUIADO, Á. (2019). "Secretos oficiales en España: el dilema entre transparencia y seguridad nacional". *Gladius et Scientia. Revista de Estudios de Seguridad del CESEG*, 1, pp. 19-49.

GICHOT, E., y BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2021). *El Derecho de Acceso a la Información Pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.

GONZÁLEZ QUINTANA, A. (2019). "El acceso a los archivos: las recomendaciones internacionales y la situación española". En GONZÁLEZ QUINTANA, A., GÁLVEZ BIESCA, S. y CASTRO BERROJO, L. (dirs.), *El acceso a los archivos en España*, Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero y Fundación 1º de Mayo, pp. 17-47.

KEEFE, P.R. (2023). "The Cult of Secrecy. America's Classification Crisis". *Foreign Affairs*, March/April 2023. <https://www.foreignaffairs.com/reviews/patrick-radden-keefe-cult-of-secrecy-america-classification-crisis> (consultado el 15 de febrero de 2023)

MALALANA UREÑA, J. & MORENO PÉREZ, L. (2017). "Investigar la Historia Contemporánea de España: a la sombra de la Ley de Secretos Oficiales". *Historia Contemporánea*, 55, pp. 669-702.

MALALANA UREÑA, J. & MORENO PÉREZ, L. (2018). “La Ley de Secretos Oficiales, lastre para la investigación histórica”. *Ayer*, 110, pp. 333-347.

MORAGA GUERRERO, E. (2019). “Información y acceso: Secretos Oficiales y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. En GONZÁLEZ QUINTANA, A., GÁLVEZ BIESCA, S. y CASTRO BERROJO, L. (dirs.). *El acceso a los archivos en España*, Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero y Fundación 1º de Mayo, pp. 42-56.

NIÑO RODRÍGUEZ, A. y SANZ DÍAZ, C. (2012). “Los archivos, la intimidad y los secretos de Estado”. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 34, pp. 309-342.  
<https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/view/40096>

PERALTA GUTIÉRREZ, A. (2022). “Comentarios al Anteproyecto de Ley de Información Clasificada”. 1 de septiembre de 2022. <https://global-strategy.org/comentarios-al-anteproyecto-de-ley-de-informacion-clasificada/> (consultado el 15 de febrero de 2023).

PEREIRA CASTAÑARES, J.C. y SANZ DÍAZ, C. (2015). “Todo secreto. Acuerdos secretos, transparencia y acceso a los documentos históricos de Asuntos Exteriores y Defensa”. *Ayer*, 97, pp. 243-257. <https://revistaayer.com/articulo/287> (consultado el 15 de febrero de 2023).

PLATAFORMA POR LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN (2022) “Trámite de audiencia e información pública. Anteproyecto de Ley de Información Clasificada”, Madrid, agosto de 2022.

SAINZ VARELA, J.A. (2018). *Secreto de Archivo. Acceso a los documentos públicos, transparencia y otras manías de archivero*. Vitoria Gasteiz: Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País. Sección de Álava. Euskalerrriaren Adiskideen Elkarte. Arabako Saila.

SANZ DÍAZ, C. (2019). “El acceso de los investigadores a la documentación histórica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación”. En GONZÁLEZ QUINTANA, A., GÁLVEZ BIESCA, S. y CASTRO BERROJO, L. (dirs.). *El acceso a los archivos españoles* (pp. 158-172). Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero y Fundación 1º de Mayo. <https://1mayo.ccoo.es/f9d833e22a0c7b5f4fc5f2dfdb44c9e9000001.pdf>

SANZ DÍAZ, C. (2022). Alegaciones y consideraciones sobre el Anteproyecto de Ley de Información Clasificada. 12 de agosto de 2022.  
[https://www.madrimasd.org/blogs/Historia\\_RRII/2022/08/12/131332](https://www.madrimasd.org/blogs/Historia_RRII/2022/08/12/131332) (consultado el 15 de febrero de 2023).

VIÑAS MARTÍN, A. (1980). “Los archivos como fuente para la Historia del Franquismo”. En *Los archivos para la historia del siglo XX*, Madrid: Ministerio de Cultura. Dirección General de Archivos, Bibliotecas y Museos, pp. 75-88.

VIÑAS MARTÍN, A. (1987). La Historia contemporánea española y el acceso a los archivos del Franquismo. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 87, pp. 17-36.