

## EL CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA. UNA APROXIMACIÓN A SU CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL

Lorenzo Marroig Pol  
*Comandante Auditor*

### *SUMARIO*

I. Introducción. II. El objeto y las funciones del Centro Nacional de Inteligencia como factores justificadores de su creación. III. Perfiles y parámetros de la configuración institucional del Centro Nacional de Inteligencia. IV Los principios jurídicos de actuación del Centro Nacional de Inteligencia: 1. El principio de legalidad. 2. Los principios de eficacia y coordinación. V. El régimen jurídico del Centro Nacional de Inteligencia: 1. Régimen patrimonial. 2. Régimen de contratación. 3. Régimen de Financiación. 4. Régimen presupuestario, de contabilidad y control financiero. 5. Régimen de personal. VI. Conclusiones.

### I. INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo español se ha distinguido, en el plano institucional y en los últimos tiempos, por una marcada tendencia a «la adopción de nuevos modelos organizativos acordes con la misión a cumplir y la tutela de los intereses en presencia» y, en consecuencia, hacia «un tipo de estructura organizativa» que posee un «fuerte grado de independencia respecto de las instancias políticas y burocráticas» (1).

---

(1) Malaret, E., La Comisión Nacional del Mercado de Valores (Una aproximación a su configuración institucional), REDA, núm. 76, Octubre-Diciembre 1.999, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid.

El fenómeno de descentralización funcional se está caracterizando actualmente por la creación de Entes administrativos especializados en las áreas o materias que les son encomendadas. Circunstancia que ha dado lugar a lo que, de manera muy expresiva, se han denominado organismos autónomos «apátridas» (2), cuyo régimen jurídico está fundado en el «*ius singulare*» o «*ius propium*» de cada ente, por el que se exceptúan determinados aspectos de la aplicación del régimen general que se encuentra previsto en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Como reconoce la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, pese al intento de lograr una ordenación del panorama de las personas jurídicas públicas, dicha Ley se ha limitado a otorgar al fenómeno de la descentralización funcional de las Entidades administrativas de la aludida Disposición adicional un simple soporte legal o «etiqueta» bajo la que se engloba, como se apuntó por la doctrina científica incluso respecto de la legislación anterior a la Ley 6/1997, «un auténtico universo de personas jurídicas públicas (entidades instrumentales) de muy variada naturaleza, sometidas a diversos regímenes jurídicos y cuyo denominador común no resulta fácil de determinar» (3), que carecen, incluso, de una terminología dogmática plenamente consolidada, toda vez que esta cierta «independencia» funcional, hace que «el concepto de organización independiente» englobe «tanto a las llamadas Autoridades Administrativas Independientes como a los Entes Neutrales de Gestión, naturalmente en razón de las funciones que tienen encomendadas». Se reservaría, así, «el término de Autoridades Administrativas Independientes para los entes que tienen encomendadas funciones de ordenación y regulación, mientras que para los entes de gestión de servicios puede parecer más conveniente la denominación de Entes Neutrales de Gestión», que si bien poseen «una personalidad jurídica propia y una cierta «independencia» funcional», carecen, «de funciones de ordenación y regulación» (4). Estas dos categorías, con todo, poseen un mismo punto de partida, la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril.

---

(2) Jiménez de Cisneros Cid, F.J., Organización instrumental pública en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública. Documentación Administrativa, n.º 246-247 /septiembre 1996-abril 1997), p. 399.

(3) Garrido Falla, F., Origen y Evolución de las Entidades instrumentales, Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, Vol. I, Instituto García Oviedo Universidad de Sevilla y Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1994, p. 29.

(4) García Llovet, E., Autoridades Administrativas Independientes y Estado de Derecho, RAP, núm. 131, p. 65.

En esta tendencia, que ha sido objeto de una amplia polémica en torno a su posición constitucional (5), subyace, no tanto el propósito del legislador de crear unas Entidades administrativas que tengan el «propósito eludir, en aras de una eficacia nunca acreditada, las sujeciones propias del Derecho Administrativo general y aun el Derecho Público pura y simplemente, sino, más bien, una voluntad consciente de limitar la, en otro caso, incondicionada disponibilidad de los mismos –y de las funciones que en cada caso se les confía- por parte del Gobierno de turno, esto es, de «neutralizar» políticamente su gestión, apartando ésta, en lo posible, de la lucha partidista» (6). En definitiva, se trata, mediante la creación de organismos públicos con «un ámbito de independencia» (7), de lograr que «ciertos organismos públicos que por su peculiar finalidad y especiales condiciones e influencia sobre la sociedad deben ser apartados del juego político para garantizar una cierta estabilidad y neutralidad» (8).

El objetivo fundamental no es otro, así pues, que «neutralizar» políticamente «el ejercicio de determinadas funciones públicas que por su especial entidad y, desde otro punto de vista, su especificidad, no deben quedar supeditadas a los intereses partidistas: así pues, la especialidad de sus funciones es la que justificaría la intensificación de la autonomía de gestión este órgano, que no su «independencia» absoluta del Gobierno y de las Cortes, como, por otra parte, no sería nunca posible en un Estado de Derecho» (9).

Esa «neutralización» se ha conseguido, como señala la doctrina científica, «añadiendo al reconocimiento legal de una personalidad jurídica propia la garantía formal de una autonomía efectiva de desenvolvimiento en el espacio funcional que la Ley de creación asigna a estos organismos, garantía que básicamente se instrumenta en el plano orgánico, bien reser-

---

(5) Problemática exhaustivamente analizada por Ramallo Lombarte, A., *La constitucionalidad de las Administraciones independientes*, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, 2002.

(6) García de Enterría, E., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Civitas, Madrid, 2000, p. 426.

(7) Sala Arquer, J.M., *El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes*. REDA, núm. 42, Abril-Junio 1984, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid.

(8) Jiménez de Cisneros Cid, F.J., *Organización instrumental pública en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública*. Documentación Administrativa, n.º 246-247 /septiembre 1996-abril 1997), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, p. 414.

(9) Carlón Ruiz, M., *La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, REDA, núm. 102, Abril-Junio 1999, Civitas, Madrid, p. 235.

vando a las propias Cámaras el nombramiento de los miembros de sus órganos rectores, bien negando al Gobierno que nombre libremente a éstos la facultad de revocar incondicionadamente durante el período de mandato (tres, cuatro o más años) que la propia Ley establece», o asegurando un «ministerialfreien Raums, unos espacios libres de control gubernamental y una cierta «independencia» funcional» (10), que, no obstante, no puede interpretarse como una ausencia de controles en la actuación de estas Entidades administrativas. Como se ha venido señalando, controles e «independencia» o «autonomía» funcional no son principios alternativos (11).

También como se ha destacado por la doctrina respecto de las «Autoridades Administrativas Independientes», aun cuando sus consideraciones, en este punto, pueden trasladarse al conjunto de Entidades administrativas que estamos analizando, las mismas «forman parte del ejecutivo; no constituyen —pese a algunos intentos doctrinales aislados de configurarlas como un «cuarto poder»— «poderes», ni siquiera órganos constitucionales. Por el contrario, se trata, ..., de una «independencia relativa», en la que los lazos con el Gobierno y el Parlamento no están rotos...»; por ello, la posición jurídica de estas Entidades administrativas «va a quedar, pues definida, por una tensión entre principios favorecedores de su inmunidad frente al control y dirección del gobierno, y en principio destinados a salvaguardar la unidad de acción del Estado. De ahí que el resultado de esa tensión consista siempre en una solución de compromiso: no todos los medios de control son legítimos; tan sólo cabe una «influencia limitada». El problema reside entonces en determinar hasta dónde puede llegar esa influencia gubernamental, sin desnaturalizar el carácter propio de estos organismos, y en fijar cuáles puedan ser las legítimas garantías de su independencia» (12), o de su «autonomía funcional».

---

(10) García de Enterría, E., Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, Civitas, Madrid, 2000, p. 426-427.

(11) En este sentido, Sidoti, F., I Servizi di informazione e di sicurezza: prospettive per una cultura al servizio del Paese, *Rivista di intelligence e di cultural professionale*, n.º 2, maggio-agosto 1995, SISDE Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica, que ha venido a señalar, respecto de los servicios de información italianos, cómo «la Ley fundamental 24 de octubre 1977 n.º 801, introducía contemporáneamente tanto el principio de control (a través del Comité Parlamentario y a través de la atribución de la responsabilidad de la actividad informativa al Presidente del Consejo de Ministros) como el principio de autonomía (a través de la desvinculación del personal de los servicios de la dependencia jerárquica respecto a las estructuras de procedencia».

(12) Sala Arquer, J.M., *El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes*. REDA, núm. 42, Abril-Junio 1984, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid.

Se trata, por consiguiente, de que la tensión que puede producirse «entre el poder político y el poder burocrático, es decir, el poder legitimado por el sistema de gobierno existente y el poder inmanente a la institución administrativa» se resuelva «asegurando, por una parte, la supremacía del Gobierno sobre la Administración», que postula el artículo 97 de la Constitución, «y, de otra, precisamente como paradójica contrapartida, la no injerencia política en determinadas zonas administrativas». De tal forma que «cabría decir que lo que debe conseguirse simultáneamente es un sistema de neutralidad política de la Administración y asimismo de neutralidad administrativa del Gobierno» (13). Y todo ello sin perjuicio del debido control de las Cortes Generales, conforme el artículo 66 de la Constitución Española.

Estas reflexiones son de plena utilidad para el conjunto de Entidades administrativas en régimen de descentralización funcional agrupadas bajo la denominación genérica de «Organismos públicos», respecto de las cuales la Ley 6/1997, de 14 de abril, en el artículo 41, establece que «son Organismos públicos los creados bajo la dependencia o vinculación de la Administración General del Estado, para la realización de cualquiera de las actividades previstas en el apartado 3 del artículo 2.º (esto es, actividades de ejecución o gestión tanto administrativas de fomento o prestación, como de contenido económico reservadas a la Administración General del Estado), cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional».

Ello sin perjuicio de que la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, disponga, por un lado, que «los organismos públicos a los que, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se les reconozca expresamente por una Ley la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, se regirán por su normativa específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha independencia o autonomía. En los demás extremos y, en todo caso, en cuanto al régimen de personal, bienes, contratación y presupuestación, ajustarán su regulación a las prescripciones de esta Ley, relativas a los organismos públicos que, en cada caso, resulten procedentes, teniendo en cuenta las características de cada organismo» (apartado 2.º), y, por otro lado, que «en todo caso, los organismos públicos referidos en los apartados 1 y 2 de esta disposición adicional estarán sujetos a las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que les sean de aplicación» (apartado 3.º).

---

(13) Garrido Falla, F., Constitución y Administración. REDA, núm. 20, Enero-Marzo 1979, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid.

En el marco de estas coordenadas hay que situar la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, que basándose en una visión global de la regulación de los servicios de información, está llamada a desempeñar un papel fundamental en su adecuado desenvolvimiento, y, especialmente, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), sucesor del Centro Superior de la Información de la Defensa (CESID) conforme la Disposición adicional segunda de la mencionada Ley 11/2002, en su condición de «Organismo público» de la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, según el artículo 7.2 y, fundamentalmente, la Disposición adicional primera de la Ley 11/2002.

La finalidad del trabajo es el análisis del estatus institucional del CNI, para así conocer la importancia del papel que dicha Entidad administrativa está llamada a desempeñar, perfilando los siguientes extremos:

- a) El objeto y las funciones del CNI como elementos justificadores de su creación;
- b) Los parámetros fundamentales de su configuración institucional;
- c) Los principios a los que el CNI se somete en su actuación; y, finalmente,
- d) Las peculiaridades del régimen jurídico aplicable.

## II. EL OBJETO Y LAS FUNCIONES DEL CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA COMO FACTORES JUSTIFICADORES DE SU CREACIÓN

El objeto del CNI y las funciones que legalmente se le encomiendan, como sucede en otros casos de «Organismo público» que deben verse contemplados al amparo de lo dispuesto en la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril (14), son la «clave» para evaluar la oportunidad de su creación.

La Exposición de Motivos de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, establece, de manera expresa y concluyente, que «la principal misión del Centro Nacional de Inteligencia será la de proporcionar al Gobierno la información e inteligencia necesarias para prevenir y evitar cualquier riesgo o amenaza que afecte a la independencia e integridad de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones», considerados como bienes y valores de carácter constitucional objeto de protección.

---

(14) Carlón Ruiz, M., La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, REDA, núm. 102, Abril-Junio 1999, Civitas Madrid, p. 235.

De ahí que la Ley 11/2002, de 6 de mayo, arranque, en su artículo 1, estableciendo lo siguiente:

«El Centro Nacional de Inteligencia es el Organismo público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones».

Del tenor literal del artículo 1 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, resulta posible destacar, como hizo el Dictamen del Consejo de Estado de 25 de octubre de 2.001, que la responsabilidad que recae sobre el CNI en relación al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación, con independencia de seguir adscrito al Ministerio de Defensa, es la de facilitar informaciones, análisis, estudios o propuestas que afectan no tan solo a «las necesidades e intereses de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas», como pudiera ser, fundamentalmente, la independencia o integridad territorial de España, sino, también a todo lo que atañe a «los intereses nacionales y a la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones», en perfecta correspondencia con un concepto moderno de la «Defensa Nacional» (15), que se encuentra plasmado, en nuestro ordenamiento jurídico, en el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar.

El artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, define la «Defensa Nacional» como «la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin», al tiempo que se le asigna como finalidad «garantizar de modo permanente la unidad, la soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución», de lo cual se desprende la actual consideración de la «Seguridad Nacional» como promoción y protección de los intereses nacionales, entendidos como el conjunto de los valores y condiciones materiales que hacen posible el progreso social, económico y político de una comunidad nacional y de las entidades supranacionales de las que forma parte el Estado, participando en la protección y promoción de

---

(15) Véanse, en este sentido, las consideraciones de Suárez Pertierra, G., en el prólogo a la edición de Legislación sobre la Defensa nacional, Editorial Técnos, Madrid, 1988, pp. 13 y siguientes.

los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España, entendidos no como intereses particulares o sectoriales, sino como intereses generales comunes a toda la sociedad española, haciendo de este modo presente, una vez más, el viejo adagio que dice: «gouverner c'est prévoir» («gobernar es prevenir»), y con el que se ha querido subrayar que una de las principales funciones de gobernar es «prevenir» (16).

En este sentido, para el cumplimiento de los objetivos asignados, conforme lo prevenido en el artículo 4, fundamentalmente en las letras a) y b), de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, el CNI procederá, por un lado, a «obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España, pudiendo actuar dentro o fuera del territorio nacional»; y, por otro lado, será el citado Organismo público el encargado de «prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades de servicios extranjeros, grupos o personas que pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades de los ciudadanos españoles, la soberanía, integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones, los intereses económicos nacionales y el bienestar de la población».

En consecuencia, el CNI, al igual que sucede con el resto de los servicios de inteligencia, debe proceder a «la recopilación de elementos concretos de valoración en el campo de la seguridad de las instituciones y la predisposición de análisis... precisos y exactos sobre distintos perfiles de la amenaza, capaces de permitir la adopción de decisiones concretas en materia de asuntos internos e internacionales», operando «a través de la observación y la interpretación de todos aquellos fenómenos sociales, económicos y geopolíticos, susceptibles de incidir sobre el desarrollo ordenado de la comunidad nacional y sobre la propia estabilidad del Estado» asumiendo «un carácter no sólo de prevención general», sino además, como componente esencial, la formulación de propuestas «de apoyo en el ámbito del proceso de toma de decisiones de la actividad del gobierno», lo cual significa ir más allá de proporcionar de «la notificación simple y desnuda de la verificación de un hecho –de la que cualquiera puede tener conocimiento en tiempo real gracias a la «globalización» de la información de la

---

(16) Berardino, F., *Modalità e strumenti dell'attività di informazione e sicurezza tra legittimità ed illegalità: la problematica delle garanzie funzionali*, Rivista di intelligence e di cultura professionale, n.º 9, settembre-dicembre 1997, SISDE Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica, <http://www.sisde.it/Rivista9.nsf/ServNavig/5>.

prensa», introduciendo «puntos» de «análisis y valoración sobre las posibles causas, las áreas ideológicas interesadas y la eventual y presumible evolución de la situación» (17).

Estas operaciones de análisis y valoración de la información estarán dirigidas, en un futuro inmediato y siguiendo las nuevas políticas de inteligencia occidentales, a las siguientes áreas de actuación del CNI:

— Por un lado, la denominada inteligencia criminal, esto es, «la delincuencia internacional organizada en sus diferentes variantes, grupos terroristas, redes de narcotráfico, organizaciones dedicadas a la inmigración ilegal, al tráfico de armas, al contrabando en gran escala», que exige no «únicamente una acción policial», sino, «antes que nada, una labor de inteligencia que permita conocer, entre otros muchos factores, la dimensión de las organizaciones, sus ramificaciones de todo tipo, los verdaderos responsables, sus conexiones internacionales, el grado de penetración logrado en diferentes organizaciones y en el propio Estado, su entramado financiero».

— Por otro lado, la denominada inteligencia económica, es decir, «la obtención de aquella información que resulte necesaria para la defensa de los intereses económicos del Estado».

— Sin olvidar el área de la inteligencia militar, que evidentemente continúa «siendo un componente importante del conjunto de la política de inteligencia de un país» (18).

La importancia y la propia caracterización sectorial del objeto y de las funciones justifican:

1. Que el CNI encuentra la necesaria justificación constitucional para su creación en las funciones encomendadas, en cuanto persigue, en los términos expuestos, la protección del orden constitucional, y ello pese a no tener el respaldo de la llamada «garantía constitucional», esto es, una expresa referencia en el propio texto de la Constitución, a diferencia lo que sucede, por ej., con el *Verfassungsschutz*, el Servicio de Protección de la Constitución alemán, expresamente aludido en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, «en sus artículos 73.10 y 87, donde por cierto se prevé su regulación mediante Ley federal» (19).

---

(17) Berardino, F., *Modalità e strumenti dell'attività di informazione e sicurezza tra legittimità ed illegalità: la problematica delle garanzie funzionali*, Rivista di intelligence e di cultura professionale, n.º 9, settembre-dicembre 1997, SISDE Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica, <http://www.sisde.it/Rivista9.nsf/ServNavig/5>.

(18) La reforma de la comunidad de inteligencia en España, 12 de noviembre de 1999.

(19) González-Varas Ibáñez, S., *El CESID, La Ley*, Año XXII, Número 5300, de 3 de mayo de 2001.

Esto es así en tanto en cuanto que, visto lo expuesto y como ha reconocido la doctrina y la jurisprudencia, «la seguridad nacional y la defensa son intereses dignos de protección en un Estado democrático aunque carezcan de reconocimiento expreso a nivel constitucional, en cuanto resultan necesarios para salvaguardar la propia existencia del Estado de derecho y de las libertades públicas a él inherentes» (20).

2. Que la propia caracterización sectorial del objeto de sus funciones determina la necesidad de dotar al CNI de la suficiente autonomía para ejercerlas convenientemente, mediante su configuración como «Organismo público» con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, al amparo de lo dispuesto en la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997. Circunstancia que, a su vez, condiciona de una manera sustancial, como iremos viendo, el régimen jurídico al que se encuentra sometido, según las previsiones de la Ley 11/2002, y que deberá irse recogiendo en las disposiciones de desarrollo.

El hecho de que la regulación del CNI sea aprobada con una norma con rango de Ley, a diferencia de lo que sucedía con el CESID, que se encontraba regulado en «una nutrida y dispersa regulación reglamentaria» (21), responde a la necesidad, puesta de relieve por el Consejo de Estado, en Dictamen de 25 de octubre de 2.001, relativo al anteproyecto de ley reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, de que sea mediante Ley como se «defina la naturaleza, objetivos y funciones del Centro y establezca los aspectos sustanciales de su organización y régimen jurídico, de modo que pueda insertarse plenamente en el Estado de Derecho que define la Constitución, y, en concreto, por la exigencia que aparece contenida en el artículo 61.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, en orden a que la creación de los «organismos públicos» sea efectuada mediante Ley, configurándolo como un «organismo público, con autonomía funcional y personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, de los comprendidos en la Disposición adicional décima de la referida Ley 6/1997, de 14 de abril, y todo ello con independencia de que ciertos «aspectos del régimen jurídico del Centro» exijan «una regulación por Ley orgánica», la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia, a la que se remite el artículo 12 de la Ley

---

(20) Lozano, B., El control judicial de los secretos de Estado: Las sentencias del Tribunal Supremo sobre los documentos del CESID, REDA, núm. 94, Abril-Junio 1997, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid. Este trabajo fue recogido posteriormente en la obra La desclasificación de los secretos de Estado, Cuadernos Civitas, Madrid, 1998, pp. 171 y ss.

(21) González-Varas Ibáñez, S., El CESID, La Ley, Año XXII, Número 5300, de 3 de mayo de 2.001.

11/2002, de 6 de mayo, en la que se establecen «determinados controles judiciales con carácter preventivo en forma de autorizaciones judiciales exigibles para la adopción de aquellas medidas que afecten a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones, siempre que tales medidas resulten necesarias para el cumplimiento de las funciones asignadas al Centro».

### III. PERFILES Y PARÁMETROS DE LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DEL CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA

La decisión del legislador de configurar el CNI bajo la forma de «Organismo público» de la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, tal y como establece la Disposición adicional primera de la Ley 11/2002, no se corresponde tanto a una decisión política coyuntural, ni a un peligroso afán de mimetismo, pese a que, como dice la Exposición de Motivos de esta última Ley, se inspira «en el modelo de los países de nuestro entorno político y cultural», sino fundamentalmente con la intención de «dotar a los servicios de inteligencia de los instrumentos precisos para que puedan cumplir los objetivos que les asignen las disposiciones legales y reglamentarias», para cuyo logro, «es preciso una capacidad y una eficiencia plenas, tanto bajo el perfil humano como técnico, conjugando ambos factores en un modelo estructural que permita asegurar la agilidad organizativa y operativa, la eficacia y la economía de gestión» (22).

De otro lado, la configuración como «Organismo público» ha supuesto grandes novedades en el régimen jurídico del servicio de inteligencia español, desde el momento en que el CNI goza de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar (artículo 7.2 de la Ley 11/2002), sin perjuicio de seguir manteniendo, entre tanto, su adscripción al Ministerio de Defensa (artículo 7.1 de la Ley 11/2002), la cual, no obstante, puede verse alterada en un futuro (en virtud de la habilitación de adscripción orgánica contenida en la Disposición adicional tercera de la Ley 11/2002, mediante la que «se autoriza al Presidente del Gobierno para modificar, por Real

---

(22) Bernardino, F., *Modalità e strumenti dell'attività di informazione e sicurezza tra legittimità ed illegalità: la problematica delle garanzie funzionali*, Rivista di intelligence e di cultural professionale, n.º 9, settembre-dicembre 1997, SISDE Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica, <http://www.sisde.it/Rivista9.nsf/ServNavig/5>.

Decreto, la adscripción orgánica del Centro Nacional de Inteligencia, prevista en el artículo 7.1 de esta Ley. El Departamento al que se adscriba el Centro ejercerá las competencias que, en relación con el mismo, atribuye esta Ley al Ministerio de Defensa y a su titular»).

De lo anteriormente expuesto, es posible destacar dos notas fundamentales:

1. EL CNI GOZA DE PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA  
(ARTÍCULO 7.2 DE LA LEY 11/2002)

La personalidad jurídica propia que, conforme lo dispuesto en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, tiene reconocida el CNI dota a esta Entidad administrativa de lo que doctrinal y jurisprudencialmente se ha denominado «escala de personalidad» (23), y, a su vez, de una escala «escala de autonomía» (24).

---

(23) Tema que fue recogido en el F.J. 3.º de la STS de 29 de marzo de 1.988, en el que se dice, entre otras cosas, que «será de recordar que la gran extensión y diversidad de los fines que persigue la Administración Pública ha dado lugar a una importante peculiaridad del Derecho Administrativo: la variabilidad del contenido de muchas de sus instituciones jurídicas fundamentales —«escala de la demanialidad», «escala de la contractualidad», etc.— y en esta línea últimamente ha aparecido la expresión «escala de personalidad». Por tal motivo, añade la referida sentencia, «si en el Derecho privado el concepto de la persona jurídica se formula teniendo presente el de la persona física, en el campo del derecho administrativo aquel concepto se figura enfrentándolo con el de órgano», determinante que, «entre la subjetividad orgánica y la personalidad jurídica plena», aparezcan «unas figuras intermedias integradas por centros, servicios u organismos que se «personifican» es decir que aparecen dotados con una personalidad instrumental cuyas características no son las del ente fundamental del que dependen».

No obstante, como señala Díaz Capmay, F., Los organismos autónomos de la Administración Local, REDA, núm. 88, Octubre-Diciembre 1995, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid, se «dibuja perfectamente el panorama actual de disolución de la persona jurídica», motivo por el que trae a colación, en este punto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 1.986, en la que se puso de relieve cómo «en último término, la personificación es sólo una alternativa organizatoria que ni siquiera es suficientemente identificadora. No hay, en efecto, en el ordenamiento español una regulación de la persona jurídica en virtud de la cual baste con invocar este sintagma para que sepamos qué régimen jurídico hay que aplicar. Este se articula para cada caso, de manera que más que de persona jurídica cabe hablar —en plural— de personas jurídicas, y el régimen jurídico de la personalidad es gradual, de manera que incluso organizaciones formalmente no personificadas ostentan en la práctica atributos de que carecen otras organizaciones que sí tienen personalidad».

(24) Villar Palasí, J.L., Tipología y derecho estatutario de las entidades instrumentales. Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, Vol. I, Instituto García Oviedo Universidad de Sevilla y Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1994, p. 157.

No en vano, tradicionalmente se ha venido poniendo de relieve que «la causa fundamental que ha impulsado al Estado a crear estos organismos, dotados de personalidad jurídica pública», está «en buscar las ventajas al amparo de un estatuto jurídico especial que les permitiese evadirse de la lentitud e inflexibilidad del Derecho Administrativo general. La personalidad jurídica funciona aquí precisamente como centro de creación de un estatuto que se aplica con carácter singular y que hace excepción al Derecho Administrativo general que se aplica a la Administración Pública. Si la única peculiaridad de estos entes consistiese en dotarlos de una hacienda especial, esto sería insuficiente para escapar al Derecho Administrativo general, así es que la utilización del concepto de persona jurídica lo que permite a estos organismos y, paradójicamente, al propio Estado, puesto que estos organismos son parte constitutiva del Estado, huir del Derecho Administrativo del Estado» (25,26). Circunstancia que, pese a encontrar apoyo legal en la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, se convierte en extraordinariamente relevante desde el mismo momento en que contradice «la pretensión racionalizadora y homogeneizadora de la Administración instrumental que legitimó la aprobación de esta Ley» [6/1997] (27).

El reconocimiento de que el CNI posee una personalidad jurídica propia, en su condición de «Organismo público» de la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, permite la aplicación de un derecho singular y específico de carácter estatutario, que, a su vez, posibilita que la actuación de este Ente administrativo, en determinados aspectos, pueda situarse al margen de la regulación del Derecho Administrativo general.

Este reconocimiento legal integra una de las más notables innovaciones de la Ley 11/2002, en contraste con el régimen jurídico del CESID, que carecía de personalidad jurídica y que era un órgano dentro de la estructura general del Ministerio de Defensa, como observó el Dictamen del Consejo de Estado, de 25 de octubre de 2.001, relativo al anteproyecto de Ley reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

---

(25) Garrido Falla, F., Origen y evolución de las Entidades Instrumentales. Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, Vol. I, Instituto García Oviedo Universidad de Sevilla y Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1994, pp. 38-39.

(26) En este mismo sentido, Lafuente Benaches, M., Las nociones de administración pública y personalidad jurídica. Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, Vol. II, Instituto García Oviedo Universidad de Sevilla y Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1994, pie de página número 29, p. 963, siguiendo las tesis de Clavero Arévalo, M., en su trabajo Las nociones de Administración pública y personalidad jurídica.

(27) Jiménez de Cisneros Cid, F.J., Organización instrumental pública en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública. Documentación Administrativa, núms. 246-247 (septiembre 1996-abril 1997), p. 414.

Esta atribución de personalidad jurídica propia, siguiendo la doctrina, supone el reconocimiento del CNI como «individualidad», en su configuración como «centro de imputación» de relaciones y posiciones jurídicas. Circunstancia que «se traduce, por fuerza, en una mayor o menor capacidad de autodeterminación y de autogestión del ente en la esfera de sus intereses» (28) respecto de la «acción administrativa» encomendada. Es decir, «un conjunto de medios al servicio de un fin concreto», a consecuencia del «reconocimiento de unos intereses legítimos objeto de tutela por el ordenamiento jurídico» (29) hace que sea posible demandar una flexibilidad en el régimen jurídico aplicable, lo que ha dado lugar a «un híbrido entre el Derecho público y el Derecho privado que presenta en muchas ocasiones características bastante extrañas», y que «puede significar en ocasiones una mayor agilidad en la gestión que realizan las autoridades, pero es inevitable verlo también desde la preocupación por la garantía» (30).

Por lo tanto, el reconocimiento al CNI de una personalidad jurídica propia, de carácter instrumental, fruto de la descentralización funcional de la que deriva, le otorga el «rango de sujeto de derecho», lo que lleva consigo «la posibilidad de titularidades activas y pasivas y medios personales y reales propios, distintos de los que se imputan o pertenecen a las demás Administraciones públicas», así como «una responsabilidad peculiar ante sus propios componentes, ante el Derecho y ante el Estado» (31).

Y, al igual que sucede en otros casos similares, «constituye la garantía de la autonomía funcional...», es una condición esencial de la “realidad” de la autonomía...», o, al menos, de cierto grado de autonomía, la cual «no es tanto la consecuencia como una de las condiciones que garantizan la efectividad del cumplimiento de la tarea encomendada. Evidentemente, siempre que la personificación vaya acompañada de los correspondientes recursos personales y financieros y que el reconocimiento de potestades y

---

(28) García de Enterría, E., Curso de Derecho Administrativo, Vol I, Civitas, Madrid, 2000, pp. 374-375

(29) Malaret, E., La Comisión Nacional del Mercado de Valores (Una aproximación a su configuración institucional) REDA, núm. 76, Octubre-Diciembre 1999, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid.

(30) Baena Alcázar, M., Organización, régimen jurídico y sector público estatal. Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, Vol. I, Instituto García Oviedo Universidad de Sevilla y Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1994, p. 100.

(31) Morell Ocaña, L., El «criterium» de la Administración Pública y el Derecho administrativo contemporáneos, REDA, núm. 29, Abril-Junio 1981, CD-Rom, núms. 1-1000, Civitas, Madrid.

la correlativa atribución de competencias configure un ámbito de libre configuración, sin la adopción de mecanismos administrativos de control o tutela» (32).

## 2. EL CNI GOZA DE PLENA CAPACIDAD DE OBRAR (ARTÍCULO 7.2 DE LA LEY 11/2002)

La plena capacidad de obrar de la que goza el CNI que dimana de la personalidad jurídica que tiene reconocida, resulta esencial para el desarrollo de las funciones que le han sido legalmente encomendadas y en cuya actuación debe sujetarse, en consonancia con el artículo 103 de la Constitución Española en el que se ha consagrado el principio de legalidad universal de la actuación de las Administraciones Públicas, al «principio de sometimiento al ordenamiento jurídico», así como a «los principios de eficacia, especialización y coordinación, de acuerdo con los objetivos de inteligencia definidos por el Gobierno», como dispone el artículo 2.1 y 3 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo.

Del mismo modo, el reconocimiento de una plena capacidad de obrar posee una indudable relevancia desde el momento que, en ciertos ámbitos de actuación, el CNI se despoja de imperium, abandonando los límites del Derecho administrativo general, para acogerse al Derecho privado, tal y como prevé el artículo 8.4 de la Ley 11/2002, en relación a su régimen patrimonial y de contratación, como posteriormente se ha regulado en los artículos 4 y 5 del Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, por el que se desarrolla el régimen económico presupuestario del Centro Nacional de Inteligencia (33).

## IV. LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS DE ACTUACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA

La Exposición de Motivos de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, señala que el CNI responde en su creación a la demanda de la sociedad española de dotarse de «unos servicios de inteligencia eficaces, especializados y

---

(32) Malaret, E., La Comisión Nacional del Mercado de Valores (Una aproximación a su configuración institucional) REDA, núm. 76, Octubre-Diciembre 1999, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid.

(33) B.O.E. núm. 155, de 29 de junio de 2.002.

modernos, capaces de afrontar los nuevos retos del actual escenario nacional e internacional, regidos por los principios de control y pleno sometimiento al ordenamiento jurídico».

Esta afirmación pone de relieve el completo engarce de este nuevo «organismo público» con el marco general del proceso de reforma administrativa operado en virtud de la Ley 6/1997, que, a resultas de los principios constitucionales de organización de la Administración recogidos en el artículo 103.1 de la Constitución Española, en el que, recordémoslo, se dispone que «la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con el principio de eficacia y descentralización, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho», implica necesariamente, según ha puesto la doctrina científica, que «la Administración Pública del Estado social y democrático de Derecho ha de configurarse como una organización que debe distinguirse por los principios de legalidad, de eficacia y de servicio» (34).

Estos principios se han reflejado expresamente en la Ley 11/2002 como sigue:

#### 1. EL CNI Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD (ARTÍCULO 2.1 DE LA LEY 11/2002)

El principio de legalidad, «llave maestra» del Derecho Administrativo, opera «en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa: sólo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima» (35). «La legalidad es el fundamento mismo de la actividad administrativa» (36). De ahí que, en cuanto que «el Derecho condiciona y determina, de manera positiva, la acción administrativa» (37), éste «se encontrará siempre presente (en forma más o menos inmediata en toda actividad administrativa, ya sea como límite de su actuación válida (negative Binding en las potestades domésticas) o como

---

(34) Rodríguez-Arana Muñoz, J., Análisis global sobre la reforma administrativa, recogido en el Gobierno y la Administración. Documentación Administrativa, núms. 246-247 (septiembre 1996-abril 1997), p. 235.

(35) García de Enterría, E., vol I, p. 440.

(36) Morell Ocaña, L., El «criterium» de la Administración Pública y el Derecho administrativo contemporáneos, REDA, núm. 29, Abril-Junio 1981, CD-Rom, núms. 1-1000, Civitas, Madrid.

(37) García de Enterría, E., Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, Civitas, Madrid, 2000, p.440.

justificación directa de la misma (positive Bindung en las potestades relaciones)» (38).

El sometimiento del CNI al principio de legalidad, consagrado como principio universal de la actuación de las Administraciones públicas en los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución, constituye una preocupación constante del legislador en el momento de proceder a la configuración y actuación de este Centro, como pone de relieve la Exposición de Motivos de la Ley 11/2002, que insiste en la creación de unos «servicios de información» «regidos por los principios de control y pleno sometimiento al ordenamiento jurídico».

Esta preocupación se refleja en el artículo 2.1 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, en el que se dispone:

«El Centro Nacional de Inteligencia se regirá por el principio de sometimiento al ordenamiento jurídico y llevará a cabo sus actividades específicas en el marco de las habilitaciones expresamente establecidas en la presente Ley y en la Ley Orgánica 2/2002, de 7 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia».

El principio de legalidad se manifiesta, además, en lo que es el ámbito de las actividades del CNI, cuando, en el artículo 5.2 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, se dice que «las relaciones de cooperación y coordinación necesarias para el mejor cumplimiento de sus misiones» que mantenga con el resto de las Administraciones Públicas serán «de acuerdo con la legislación vigente en cada caso y preservando la protección legal de las actividades del Centro», así como en el control de la gestión económico y financiero que, según el artículo 8.3 de la Ley, se «efectuará con arreglo a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria para los Organismos públicos previstos en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado», sin perjuicio de las «peculiaridades necesarias» que el Gobierno establezca para garantizar «su autonomía e independencia funcional».

Ello sin perjuicio de señalar, aunque se trata de una cuestión que escapa a los límites del presente trabajo, que, en nuestra opinión, la sujeción de las actividades del CNI al «principio de sometimiento al ordenamiento jurídico», revierte en que sólo en la medida en que dichas actividades se acomoden al «marco de las habilitaciones expresamente establecidas en la presente Ley y en la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia», tal y como establece el

---

(38) Villar Ezcurra, J.L., El principio de legalidad en la Ley General Presupuestaria. REDA, núm. 23, Octubre-Diciembre 1979, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid.

artículo 2 de la Ley 11/2002, pueden ampararse en la consideración de información clasificada, con el grado de secreto del artículo 5.1 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, evitándose, de este modo, una «concepción del secreto de estado como prerrogativa infiscalizable del poder público» (39).

## 2. EL CNI Y LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y COORDINACIÓN (ARTÍCULO 2.3 DE LA LEY)

El CNI sujeta su actuación a los principios que críticamente se han denominado «principios de funcionamiento» (40) del artículo 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, en consonancia con el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (redactado conforme a la Ley 4/1999, de 3 de enero).

Estos principios se reflejan en sus líneas maestras en el artículo 2.3 de la Ley 11/2002, cuando dice:

«En el desarrollo de sus funciones, el Centro Nacional de Inteligencia actuará bajo los principios de eficacia, especialización y coordinación, de acuerdo con los objetivos de inteligencia definidos por el Gobierno».

La sujeción del CNI a estos principios resulta evidente, no tanto por su pertenencia como «organismo público» al conjunto de la Administración, sino, esencialmente, por su marcado carácter instrumental, que hace necesario el desarrollo de los valores de eficacia y eficiencia en un entorno cambiante.

Ello sin perjuicio de recordar que «el actual contexto de limitación del gasto público, que obliga a buscar un funcionamiento del aparato público que respete los indicadores de racionalidad en la gestión de recursos, tanto humanos como financieros, utilizando técnicas que van desde la programación por objetivos y el sistema de control de resultados a la introducción de estándares de calidad en los servicios públicos» (41).

---

(39) Lozano, B., El episodio judicial de los documentos del CESID como ejemplo de las tensiones e incertidumbres del nuevo equilibrio de poderes, p. 26, trabajo que, junto con otros, se reúne en *La descalificación de los secretos de Estado*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1998, recogiendo las palabras de Ferrajoli, en *Jurisdicción y democracia*, «Jueces para la democracia», núm. 29, julio 1997, pp. 3 y sigs.

(40) González Pérez, J., y González Navarro, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Vol. I, Segunda Edición, Civitas, Madrid, 1999, pp. 149 y ss.

(41) Rodríguez-Arana Muñoz, J., *Análisis global sobre la reforma administrativa*. Documentación Administrativa, núms. 246-247 (septiembre 1996-abril 1997), p. 235.

En correspondencia con el artículo 51 de la Ley 6/1997, como advierte el Dictamen del Consejo de Estado, de 13 de junio de 2.002, en el artículo 8 del Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, por el que se desarrolla el régimen económico presupuestario del Centro Nacional de Inteligencia, se dispone que:

«El Centro Nacional de Inteligencia estará sometido a un control de eficacia, que será ejercido por el Ministro de Defensa —Ministerio al que, por el momento, continúa adscrito—, sin perjuicio de los controles asignados a la Intervención general de la Administración del Estado y al Tribunal de Cuentas por la Ley General Presupuestaria. Dicho control tendrá por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados».

Se trata por consiguiente, como se ha puesto de manifiesto por la doctrina científica, de establecer un equilibrio entre la «autonomía» funcional que el CNI tiene en razón a los cometidos asignados y la existencia de «un ámbito propio de responsabilidad, es decir, capacidad y exigencia de eficacia» (42).

De entre estos principios destaca la exigencia de que el CNI funcione no sólo «bajo el principio de coordinación con los demás servicios de información del Estado español», sino también de mantener las relaciones de cooperación y coordinación necesarias con el resto de las Administraciones Públicas, «para el mejor cumplimiento de sus misiones, de acuerdo con la legislación vigente en cada caso y preservando la protección legal de las actividades del Centro», conforme dispuesto el artículo 5.2 de la Ley 11/2002.

De todo lo anteriormente expuesto, resulta evidente que el principio de coordinación se mueve en dos planos diferentes:

### — El CNI se coordina con otros servicios de información

La coordinación del CNI con los servicios de información del Estado español (43) a través, fundamentalmente, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, cuya regulación se contiene en el

---

(42) Jiménez Cisneros, Organización instrumental pública en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública. Documentación Administrativa, n.º 246-247 /septiembre 1996-abril 1997), D.A., p. 416.

(43) Cuestión que ya fue puesta de relieve y analizada en La reforma de la comunidad de inteligencia en España, 12 de noviembre de 1.999.

artículo 6 de la Ley 11/2002, que aparece presidida por el Vicepresidente del Gobierno que designe su Presidente, y de la que forman parte los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Economía, así como el Secretario General de la Presidencia, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Seguridad, que actuará como Secretario (apartado 2.º), sin perjuicio de que puedan ser convocados a las reuniones de la Comisión otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que puedan estimarse convenientes (apartado 3.º).

Entre las funciones de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia destacamos, en el apartado 4, letra b), del citado artículo 6 de la Ley 11/2002, la de «proponer al Presidente del Gobierno los objetivos anuales del Centro Nacional de Inteligencia que han de integrar la Directiva de Inteligencia», cuya determinación y aprobación, no obstante, corresponde al Gobierno, según el artículo 3 de esta Ley.

Coordinación que se extiende a otros servicios de inteligencia, según la letra c) del artículo 4 de la Ley 11/2002, que encomienda al CNI el «promover las relaciones de cooperación y colaboración con servicios de inteligencia de otros países o de Organismos internacionales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos».

#### — El CNI se coordina con el resto de las Administraciones Públicas

La coordinación del CNI con el resto de las Administraciones Públicas aparece prevista en el artículo 5.2 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, que, al regular las actividades del CNI, dispone:

«El Centro Nacional de Inteligencia mantendrá con el resto de las Administraciones Públicas, cuando proceda, las relaciones de cooperación y coordinación necesarias para el mejor cumplimiento de sus misiones, de acuerdo con la legislación vigente en cada caso y preservando la protección legal de las actividades del Centro».

Esta coordinación con el resto de las Administraciones Públicas alcanza una especial relevancia en el campo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, debido a la creciente importancia de los procedimientos y dispositivos de cifrado en las redes y servicios de información y telecomunicaciones, circunstancia que se refleja en la letra e) del artículo 4 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, que dispone que el CNI debe proceder a la coordinación de «la acción de los diferentes organismos de la Administración que utilicen medios o procedimientos de cifra, garanti-

zar la seguridad de las tecnologías de la información en ese ámbito, informar sobre la adquisición coordinada de material criptológico y formar al personal, propio o de otros servicios de la Administración, especialista en este campo para asegurar el adecuado cumplimiento de las misiones del Centro», especialmente cuando también se le encomienda, concretamente en la letra f) del mismo precepto legal, artículo 4 de la Ley, «velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la información clasificada» (44).

## V. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA

Una vez realizadas las anteriores consideraciones que se han orientado a la búsqueda de una justificación última del CNI como Entidad administrativa dotada de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, procede analizar, conforme lo prevenido en la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, a cuyo amparo se ha creado, aquéllos aspectos de su normativa específica que tienden a «hacer plenamente efectiva la independencia o autonomía» funcional que pretende otorgársele respecto del resto de la Administración General del Estado, como puso de manifiesto el Dictamen del Consejo de Estado, de 25 de octubre de 2.001, en concreto, en el régimen de personal, bienes, contratación que «podrá someterse al derecho privado» y presupuestación, «y cualesquiera otras que, por su naturaleza, exijan normas de rango de ley», según lo prevenido en el artículo 61.1, b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, en el que expresamente se dispone que «la creación de los Organismos autónomos y de las Entidades públicas empresariales se efectuará por Ley. La Ley de creación establecerá: b) En su caso, los recursos económicos, así como las peculiaridades de

---

(44) En este punto, debemos citar, en el ámbito del Ministerio de Defensa, la Orden Ministerial 76/2002, de 18 de abril (B.O.D. núm. 83, de 29 de abril), por la que se establece la política de seguridad para la protección de la información almacenada, procesada o transmitida por sistemas de información y telecomunicaciones, que contempla una decisiva participación del Secretario de Estado Director del CNI. No obstante, esta normativa resulta, en nuestra opinión, insuficiente a la vista de las letras e) y f) del artículo 4 de la Ley 11/2002, que extiende las funciones del CNI, en estas materias, al conjunto de las Administraciones Públicas. Por tal motivo, sería necesario su desarrollo reglamentario, al amparo de la facultad que tiene el Consejo de Ministros para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo, prevista en la Disposición final primera de esta Ley.

su régimen de personal, de contratación, patrimonial y, fiscal y cualesquiera otras que, por su naturaleza, exijan norma con rango de ley».

Teniendo en cuenta que la propia Ley 11/2002, de 6 de mayo, habilita al Gobierno para establecer mediante Real Decreto las peculiaridades necesarias del régimen presupuestario, de contratación, patrimonial y de contabilidad del CNI, que garanticen su «autonomía» funcional, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61.1, b), de la Ley 6/1997, de 14 de abril, se ha procedido dictar el Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, por el que se desarrolla el régimen económico presupuestario del Centro Nacional de Inteligencia, que resulta fundamental para reconocer los elementos que permiten acceder a cuál es la «autonomía funcional» del CNI, a que alude el artículo 1 de esta disposición reglamentaria.

## 1. RÉGIMEN PATRIMONIAL

En consonancia con el artículo 48.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, en el que se establece que «los Organismos autónomos, además de su patrimonio propio, podrán tener adscritos, para su administración, bienes del patrimonio del Estado», el artículo 5 del Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, dispone para el CNI un régimen patrimonial dual, en el que encontramos, por un lado, los bienes que integran su patrimonio propio; y, por otro lado, los bienes del Patrimonio del Estado que le sean adscritos.

Dicho régimen patrimonial, como ha señalado el Dictamen del Consejo de Estado, de 13 de junio de 2.002, «es conforme con lo que, a tal efecto, dispone tanto la Ley de Patrimonio del Estado (artículo 80) como la Ley de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (artículo 48.1)» anteriormente citado.

El artículo 5, párrafo primero, del Real Decreto 593/2002, dispone, en este sentido, lo siguiente:

«El Centro Nacional de Inteligencia, además de su patrimonio propio, podrá tener adscritos para el cumplimiento de sus fines bienes del Patrimonio del Estado».

### 1.1. Régimen patrimonial de los bienes propios del CNI

En relación a los bienes pertenecientes al patrimonio propio del CNI, siguiendo el mismo tenor literal del artículo 48.2, inciso primero, de la Ley 6/1997, el artículo 5, párrafo 2 del Real Decreto 593/2002 dispone:

«Respecto a su patrimonio propio, podrán adquirir a título oneroso o gratuito, poseer, arrendar y enajenar bienes y derechos de cualquier clase, tanto en territorio nacional como en el extranjero con el único requisito de la previa declaración de necesidad de su Secretario de Estado Director».

La referencia que se realiza en el artículo 5 del Real Decreto 593/2000, de 28 de junio, a que «el único requisito» para proceder a adquirir a título oneroso o gratuito, poseer, arrendar y enajenar bienes y derechos propios del CNI de cualquier clase sea «la previa declaración de necesidad de su Secretario de Estado Director» constituye la introducción, en el régimen del Centro, de una amplia libertad patrimonial, que elimina la necesidad de la previa intervención del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado, ya sea con su informe favorable en el caso de las adquisiciones de bienes inmuebles, o la comunicación para el caso de enajenación, de no producirse su incorporación al Patrimonio del Estado, previstas, como régimen general, en el artículo 48.3 y 4 de la Ley 6/1997.

En definitiva, al amparo del artículo 5, párrafo 2, del Real Decreto 593/20902, de 28 de junio, frente a lo que ha sido la visión tradicional de los bienes de organismos autónomos como una propiedad de carácter aparente o fiduciario, que dimanaba de la propia concepción centralizadora del artículo 84 de la Ley de Patrimonio del Estado, en la que sólo se concebía «un patrimonio estatal único al servicio indistintamente de todos los fines del Estado», de forma que, en caso de innecesidad para el cumplimiento directo de los fines del organismo, los bienes pertenecientes al patrimonio propio se incorporaban al Patrimonio del Estado, el régimen jurídico del patrimonio propio del CNI se sitúa, por el contrario, abiertamente en una línea de ruptura, que pasa por la «libre disposición de bienes» propios del Organismo (45), con «el único requisito», como se ha dicho, «de la previa declaración de necesidad de su Secretario de Estado Director».

El régimen patrimonial del CNI se acomoda a la profunda transformación que se ha producido, en este campo, en el ámbito de los organismos autónomos, mediante la que se ha venido a equiparar el conjun-

---

(45) Vid., Díaz Lema, J.M., La afirmación legal de patrimonios propios de los organismos autónomos (Contribución al estudio de los patrimonios inmobiliarios públicos), Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, Vol. I, Instituto García Oviedo Universidad de Sevilla y Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1994, pp. 363 y ss.

to de bienes propios al régimen jurídico de los «bienes [inmuebles] adquiridos... con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico, de acuerdo con sus fines peculiares, así como los adquiridos para garantizar la rentabilidad de las reservas que tengan que constituir en cumplimiento de las disposiciones por que se rigen» del artículo 85 del Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Patrimonio del Estado, permitiendo su enajenación por los Organismos públicos.

Sin perjuicio de que en el párrafo tercero del artículo 5 del Real Decreto 593/2002 se disponga:

«En los supuestos en que no proceda la enajenación, los bienes propios se incorporarán al Patrimonio del Estado, cuando resulten innecesarios para los fines del Organismos, realizándose la entrega por conducto del Ministerio de Defensa».

## **1.2. Régimen patrimonial de los bienes del Patrimonio del Estado adscritos al CNI**

Por lo que se refiere a los bienes adscritos al CNI, la regulación contenida en el artículo 5, párrafo 4, del Real Decreto 593/2002, en el que se dispone que «la adscripción de bienes del Patrimonio del Estado será acordada por el Ministro de Hacienda, a propuesta del Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, tramitada a través del Ministerio de Defensa», debe verse completada con lo previsto en el artículo 48.3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, en el que se indica que «los bienes y derechos que la Administración General del Estado adscriba a los Organismos autónomos conservarán su calificación jurídica originaria y únicamente podrán ser utilizados para el cumplimiento de sus fines. Los Organismos autónomos ejercerán cuantos derechos y prerrogativas relativas al dominio públicos se encuentran legalmente establecidas, a efectos de la conservación, correcta administración y defensa de dichos bienes. La adscripción de los mismos será acordada por el Ministerio de Economía y Hacienda de conformidad con la Ley de Patrimonio del Estado y legislación complementaria».

Disposición que, como señala el Dictamen del Consejo de Estado, de 13 de junio de 2.002, sobre el proyecto de Real Decreto, resulta ajustada a lo previsto en el artículo 84 de la Ley de Patrimonio del Estado y artículo 48.3 y 1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril.

### **1.3. Régimen de los bienes del CNI cuyo origen sean créditos de la Ley 11/1995, de 11 de mayo, de regulación de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados**

Por último, el régimen jurídico de los bienes propios del CNI se completa con la previsión del párrafo 5 del artículo 5 del Real Decreto 593/2002, relativa a aquellos bienes que formando parte del patrimonio propio tengan su origen en créditos contemplados en la Ley 11/1995, de 11 de mayo, de regulación de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados, respecto de los cuales, «dada la peculiaridad de sus fines», que son consecuencia o derivación (a los exclusivos efectos de inventario) de la propia caracterización de estos créditos públicos, que se encuentran destinados a sufragar los gastos que se estimen necesarios para la defensa y seguridad del Estado, y cuya publicidad está legalmente prohibida (artículo 1 de la Ley 11/1995, de 11 de mayo), establece que los mismos «quedarán excluido del inventario de bienes inmuebles y derechos adscritos al Centro a efectos de su conocimiento por organismos externos al mismo», sin perjuicio de la existencia de un especial sistema de justificación y control por parte de la Comisión parlamentaria del Congreso de Diputados que tenga acceso a secretos oficiales y del Tribunal de Cuentas (artículo 1, en relación con el artículo 7 de la citada Ley 11/1995).

Como señala el Preámbulo del Real Decreto 593/2002, lo que se pretende, teniendo en consideración la particular «naturaleza» de estos bienes cuyo origen son créditos regulados en la Ley 11/1995, es la «adecuada reserva en el momento de su enajenación, sin que lleguen a formar parte del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado», acomodándose «al régimen previsto para los Organismos o Entes públicos que adquieren bienes con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial de acuerdo con sus fines peculiares» del artículo 85 de la Ley de Patrimonio del Estado, antes comentado.

## **2. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN**

Del régimen de contratación del CNI, regulado en el artículo 4 del Real Decreto 593/2002, por el que se desarrolla la previsión contenida en el artículo 8.4 de la Ley 11/2002, en el que se limitó a establecer que «podrá someterse al derecho privado», debemos destacar, en nuestra opinión, los siguientes extremos:

- En primer lugar, que el régimen de contratación del CNI pueda «someterse al Derecho privado», como dice el párrafo segundo del artículo 4 del Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado artículo 8.4 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo.

- En segundo lugar, que corresponda al Secretario de Estado Director del CNI el fijar, «mediante disposición interna», los «criterios que determinarán en cada caso el régimen de la contratación», como señala el párrafo 4 del artículo 4 del Real Decreto 593/2002, de 28 de junio.

## **2.1. El sometimiento del régimen de contratación del CNI al Derecho privado**

El régimen de contratación del CNI es, sin duda, uno de los puntos de la regulación jurídica del Centro en los que, de una manera más relevante, se ha puesto de manifiesto cómo el concepto de personalidad jurídica es el «instrumento mediante el cual se han articulado especiales regímenes estatutarios encaminados a operarla» (46), a través de la introducción de una versátil utilización de técnicas jurídico públicas y privadas (47).

El párrafo segundo del artículo 4 del Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, dispone:

«En su régimen de contratación el Centro Nacional de Inteligencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de su Ley reguladora, podrá someterse al Derecho privado».

---

(46) Lafuente Benaches, M., Las nociones de administración pública y personalidad jurídica, Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, Vol. II, Instituto García Oviedo Universidad de Sevilla y Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1994, citando, en pie de página 29, p. 963, a Clavero Arévalo, M., Las nociones de Administración pública y personalidad jurídica, DA, núm. 58, 1962. Este último trabajo ha sido recogido, posteriormente, en la recopilación de este mismo autor, Estudios de Derecho Administrativo, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1992, pp. 85 y ss.

(47) Como señala Parejo Alfonso, L., Público y privado en la Administración Pública, Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez, Vol.- IV, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1996, p. 4669, esta utilización de técnicas jurídico públicas y privadas por parte de las Administraciones Públicas, que, en última instancia, se está caracterizando por el «abandono progresivo» del Derecho administrativo, en «favor de soluciones atípicas, especialmente de Derecho privado», se encuadra, a su vez, en un fenómeno mucho más amplio, en el seno de la Administración Instrumental, cuyo origen debemos situar en «la disociación entre la forma de las organizaciones y régimen regulador de su funcionamiento y actividad», que «ha relativizado la necesaria vinculación de ambas al Derecho público, abriendo la puerta a las múltiples combinaciones actuales entre Derecho aplicable, por un lado, y forma y actividad, de otro».

En este punto, resulta destacable como el Consejo de Estado que, en un primer momento, en el Dictamen de 25 de octubre de 2.001, relativo al anteproyecto de Ley reguladora del Centro, no hizo comentario alguno sobre la posibilidad de que el régimen de contratación del CNI pudiera «someterse al derecho privado», se extiende sobre este asunto en el Dictamen de 13 de junio de 2.002, sobre el proyecto de Real Decreto, haciéndose eco de la problemática doctrinal sobre la existencia y proliferación de personificaciones instrumentales de la Administración Pública que «optan por confiar funciones de carácter público a organismos separados que se someten en su actuación al Derecho privado».

Como ha señalado la doctrina, la «sola presencia de un ente administrativo lleva consigo la aplicación de normas jurídico-administrativas, que regulan cada relación jurídica aun en los casos en que hayan de hacerlo conjuntamente con las de Derecho privado (doctrina de los actos separables, inembargabilidad...)» (48), bien se proceda a la adopción de «las formas privadas de personificación», o bien se someta «la actuación», o ciertos campos de dicha actuación, de los «entes públicos al Derecho privado», como es el caso del régimen de contratación del CNI, puesto que, tanto en un caso como en otro, nos encontramos frente a «meros instrumentos de acción administrativa, que ni rompen la titularidad final de una instancia administrativa inequívocamente pública, ni salen de la órbita del régimen jurídico de las Administraciones públicas», y, en consecuencia, «la imposibilidad de hurtar a los poderes públicos del respeto a los derechos y a los principios que enuncia la Constitución, así como los límites que impone el Derecho comunitario europeo, mediante ropajes jurídicos diversos y la creación de personalidades jurídicas interpuestas con simples particulares» (49).

Por tal motivo, el referido Dictamen del Consejo de Estado, de 13 de junio de 2.002, se ve en la necesidad de poner de manifiesto que «cuando

---

(48) Morell Ocaña, L., El «criterium» de la Administración Pública y el Derecho administrativo contemporáneos, REDA, núm. 29, Abril-Junio 1981, CD-Rom, núms. 1-1000, Civitas, Madrid.

(49) En efecto, siguiendo en este punto a Borrajo Iniesta, I., El intento de huir del Derecho administrativo, REDA, núm. 78, Abril-Junio 1993, CD-Rom, núms. 1-1000, Civitas, Madrid, el acogimiento de los Entes administrativos al Derecho privado, no implica que debamos olvidar tres postulados fundamentales:

Primero.—«El sometimiento al Derecho privado no equivale necesariamente a la huida de todo Derecho y de todo control: las técnicas para sujetar el poder al Derecho que ofrecen los Códigos pueden ser distintas, o quizá simplemente desacostumbradas, pero en absoluto inexistentes». Por tal motivo, no se consagra «la libertad de los propietarios, sino la que sujeta a los administradores de intereses ajenos».

se aplique el derecho privado, deberá tenerse en cuenta, en principio, lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en el que se dispone que «los contratos privados de las Administraciones Públicas se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defectos de normas administrativas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo y en cuanto a los efectos y extinción por las normas de derecho privado».

Esta consideración se amplía razonando que «la aplicación de las normas de la Ley de Contratos en cuanto a la preparación y adjudicación de los contratos del Centro podría significar un obstáculo importante, y quizá insalvable, si en todos esos supuestos hubiera que acudir a sistemas de publicidad y concurrencia. Pero la propia Ley de Contratos puede resolver esta cuestión puesto que en diversos preceptos de la misma se admite la contratación directa y se excluye la publicidad. Así ocurre, para los contratos de obras, cuando se trate de expedientes «declarados secretos o reservados o cuando su ejecución debe ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforma la legislación vigente o cuando lo exija la protección de los intereses generales del Estado» (artículo 141.f). En idénticos términos se pronuncia, para los contratos de suministro, el artículo 182.h) y, para los contratos de consultoría, asistencia y de servicios, el artículo 210.g) de la Ley. Por consiguiente, las previsiones sobre contratación del proyecto de Real Decreto pueden conciliarse con la regulación general de la contratación pública».

En esta misma línea, también encontramos la jurisprudencia (como la STS de 25 de julio de 1.994), que ha venido a señalar que «la generalizada tendencia a dotar a los llamados «entes instrumentales» de un régimen jurídico más operativo que el administrativo común, con las relativas ventajas y muy graves riesgos que ello comporta, bien atribuyendo carácter civil o mercantil a sus operaciones con terceros, bien prescindiendo de trá-

---

Segundo.—«La huida del Derecho privado es, en cierta medida, inútil: la administración no puede dejar de ser quien es, por mucho que se disfrace de sociedad mercantil o con otros ropajes jurídicos; y, sobre todo, siempre subsistirá un dato capital, cuya relevancia es preciso rescatar de los archivos del antiguo Derecho: quien maneja caudales públicos no aparece ante la ley como quien gestiona propiedades privadas, sea cual sea su status subjetivo».

Tercero.—«Es inaceptable identificar el control judicial de la Administración pública con el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: dicho control puede ser ejercitado con tanta eficacia, tanto para los derechos individuales como para los intereses generales, por los Jueces de otros órdenes, quienes siempre han ejercido sustanciales porciones de ese control desde el prisma del Derecho».

mites internos que han sido típicos de la contratación administrativa. Como el fenómeno se ha extendido a los más variados ramos de la actuación administrativa, no es fácil una valoración unitaria, y habrá que estar en cada caso a lo que dispongan las leyes respectivas. Sin embargo, la exención de los trámites no comporta sin más exoneración de los principios institucionales de la contratación administrativa, como pueden ser los de publicidad y concurrencia, y su cumplimiento no puede dejar de ser competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

Es más, incidiendo en este punto, desde la perspectiva del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, hay que insistir en que «muchos de estos entes, de acuerdo con el Derecho comunitario, estarían sujetos a la normativa pública de contratación. Así lo ha declarado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en una jurisprudencia ya muy consolidada, que ha venido a confirmar la reciente Sentencia de 17 de diciembre de 1.998», sobre la base de las Directivas 93/36, 93/37 y 93/38 CEE, que unificaron la extensión subjetiva de todas las Directivas sobre contratación pública, según «un criterio mixto, de carácter definitorio y enumerativo», y «acumulativo» según la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 15 de enero de 1.998, basado en estas premisas:

- De un lado, mediante la enumeración de «las figuras subjetivas definibles como públicas: el Estado, los entes territoriales, los organismos de derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes u organismos»; y,

- De otro, definiendo «lo que para ellas [las Directivas europeas sobre contratación administrativa] son los organismos de derecho público atendiendo no a una cláusula general, sino a través de unos índices relevantes: satisfacción de necesidades de interés general que no tengan carácter mercantil, personalidad jurídica, financiación pública mayoritaria y control público de la gestión» (50).

Estas reglas o pautas se han reflejado perfectamente en el ordenamiento jurídico español en el artículo 1.3 del vigente Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el que se dispone lo siguiente:

«Deberán asimismo ajustar su actividad contractual a la presente Ley los organismos autónomos en todo caso y las restantes entidades de dere-

---

(50) Moreno Molina, J.A., La sujeción de las Administraciones Públicas y de las entidades dependientes de las mismas a la normativa comunitaria sobre contratación Pública. Comentario a la Sentencia del YJCE de 17 de diciembre de 1998. Sistema Contratos Administrativos, mayo 1999, núm. 5, pp. 1 y 4-5.

cho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas, siempre que en aquéllas se den los siguientes requisitos:

a) Que hayan sido creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.

b) Que se trate de entidades cuya actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones públicas u otras entidades de derecho público, o bien, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estas últimas, o cuyo órganos de administración, dirección o de vigilancia estén compuestos por miembros más de la mitad de los cuales sean nombrados por las administraciones públicas y otras entidades de derecho público».

Luego, el sometimiento al derecho del régimen de contratación del CNI sólo puede entenderse, sin contrariar la legislación vigente, referido exclusivamente a los negocios y contratos de disposición de los bienes propios del Centro, una vez que, tal como hemos comentado al analizar el régimen patrimonial, reglamentariamente se ha abierto la posibilidad de su libre disposición de los mismos, «con el único requisito de la previa declaración de necesidad de su Secretario de Estado Director», según el artículo 5, párrafo segundo, del Real Decreto 593/2002, y todo ello al amparo del artículo 5.3 del Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, precepto en el que el legislador «parece dar a entender su preferencia por su consideración como contratos privados» de ciertos contratos patrimoniales de las Administraciones Públicas, «en particular», como dice esta disposición, «los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades corporales y valores negociables...», sin perjuicio mantener la consideración administrativa de estos contratos:

- Cuando estén «vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante», esto es, que se trate de una «actuación «típica» de la Administración, en el ámbito de sus competencias, la esfera específica de sus funciones», así como,

- Cuando satisfagan «de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de la Administración contratante», por «la intrínseca relación del contrato con el fin público», que no sea «accesorio o instrumental» (51).

---

(51) Fuertes, M., Los problemas de la delimitación entre los contratos administrativos y privados de las Administraciones Públicas, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi, 2000, Vol. VI, pp. 45-46, y ss.

## 2.2. La «disposición interna» de fijación de criterios del régimen de contratación

Siendo evidente que la voluntad del legislador es la de someter, en un principio, toda la actividad contractual de los Entes de Derecho Público (entre los que se encuentra el CNI, en cuanto que reúne todos los requisitos señalados) a la plena aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, las reflexiones anteriormente expuestas, así como recogidas en el Dictamen del Consejo de Estado, de 13 de junio de 2.002, deberán, en nuestra opinión, ser tenidas en cuenta a la hora de fijar el Secretario de Estado Director del Centro, mediante «disposición interna», los criterios que determinarán en cada caso el régimen jurídico de la contratación del CNI (artículo 4.4 del Real Decreto 593/2002).

Todo ello sin perjuicio de significar que la «disposición interna» mediante la que el Secretario de Estado Director del Centro fijará los criterios sobre el régimen de contratación aplicable, pese a la imprecisión de la propia denominación que reglamentariamente se le asigna, constituye una instrucción u orden de servicio del artículo 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, mediante la cual, consecuencia de la función directiva asignada, el Secretario de Estado Director del CNI procederá a dirigir las actividades que en el ámbito contractual llevarán a cabo los órganos jerárquicamente dependientes, impartiendoles «directrices adecuadas para asegurar un funcionamiento coherente –no necesariamente homogéneo– de la unidad orgánica en la que esos órganos se hallan integrados» (52), las cuales, aunque no pueden innovar el ordenamiento jurídico, en la medida que afectan a una actividad, la contractual, manifestación de la autonomía del Centro en este ámbito, con una proyección que va más allá del ámbito estrictamente interno, en razón de los efectos que puedan producirse, debiera ser, entendemos, objeto de la oportuna publicación en el B.O.E., conforme dispone el párrafo 2 del artículo 21, en concordancia con el artículo 60.1, ambos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre salvo en aquellas materias clasificadas como secreto, según el artículo 5.1 de la Ley 11/2002. En caso contrario, la no publicación de la «disposición interna» del Secretario de Estado Director del CNI prevista

---

(52) González Navarro, F., en relación al artículo 21 de la Ley 30/1992, contenido en la obra de González Pérez, J., y González Navarro, F., Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Vol. I., Civitas, Madrid, 1999, p. 777.

en el artículo 4.4 del Real Decreto 593/2002, sólo implicaría una eficacia ad intra, con efectos internos, pero determinaría la carencia de una plena eficacia ad extra, que resulta imposible de asumir, por definición, en el campo contractual administrativo.

### 3. EL RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN DEL CNI

La determinación de los recursos financieros del CNI se encuentra en el artículo 2 del Real Decreto 593/2002, en consonancia con el artículo 45.2 de la Ley 6/1997, en el que, con carácter general, se dice:

«Para el desarrollo de sus funciones, los Organismos autónomos dispondrán de los ingresos propios que estén autorizados a obtener, así como de las restantes dotaciones que puedan percibir a través de los Presupuestos Generales del Estado», en relación con el artículo 65.1 de dicha Ley.

Los recursos económicos del CNI, según el artículo 2 del Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, son:

a) Las transferencias asignadas en los Presupuestos Generales del Estado, a través de un concepto específico.

b) Los ingresos obtenidos como consecuencia del normal desarrollo de sus actividades.

c) Los ingresos procedentes de la gestión de su patrimonio.

d) Los ingresos procedentes de las actividades que pueda realizar, en virtud de convenio o disposición legal.

e) Cualesquiera otros ingresos que le sea autorizado percibir.

En definitiva, como señala el Dictamen del Consejo de Estado, de 13 de junio de 2.002, «los recursos que se asignan al Centro Nacional de Inteligencia para su financiación están en concordancia con los que, con carácter general, se prevé en la citada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, a la que se remite. En efecto, el artículo 65 de la Ley 6/1997 prevé las distintas fuentes de los recursos económicos de los Organismos autónomos, lo cual tiene fiel correspondencia con las previsiones del artículo 2 del proyecto de Real Decreto. Los apartados a), b), c), d) y e) de éste se corresponden con los apartados 1c), 1e), 1a), 1e) y 1g) del artículo 65 de la Ley 6/1997. No hay en este aspecto ninguna especialidad respecto del régimen general de financiación de los organismos autónomos».

Debiéndose destacar, además del más que evidente alcance cuantitativo de las transferencias asignadas en los Presupuestos Generales del Estado como recurso económico de financiación del CNI, la regulación de un

manifiesto mecanismo de extensa «autonomía» presupuestaria, que es la que permite al Centro la elaboración de su correspondiente anteproyecto anual de presupuesto, «con la estructura que, adaptada a sus necesidades, establezca el Ministro de Hacienda», que se elevará al Ministro de Defensa, para su remisión al Consejo de Ministros a través del Ministro de Hacienda», para su integración en los Presupuestos Generales del Estado (sin que, al menos literalmente, en esta fase de la elaboración, se encuentre prevista la posibilidad de introducción de alteraciones en el anteproyecto de presupuestos), para su posterior envío a las Cortes Generales» (artículo 8.2 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, y artículo 3, párrafos 2 y 3 del Real Decreto 593/2002, de 28 de junio).

#### 4. RÉGIMEN PRESUPUESTARIO, DE CONTABILIDAD Y CONTROL FINANCIERO DEL CNI

Sin perjuicio de que, de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, con carácter general, no se «contempla ya regla específica alguna sobre la elaboración, la estructura y la ejecución de los anteproyectos de presupuestos de los Organismos Autónomos, así como sobre su contabilidad y el control-intervención de la gestión, y elimina la autorización general para la realización de operaciones financieras vinculadas a los fines del Organismos y en los términos de la legislación presupuestaria», limitándose, por ello, con carácter general, a una remisión íntegra «al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero a la Ley General Presupuestaria» (53), sobre la base de la Disposición adicional décima.2, de la propia Ley 6/1997, de 14 de abril, que prevé la adecuación de las prescripciones de aquella Ley,

---

(53) Parejo Alfonso, L., La regulación del Gobierno y la Administración; continuidad y discontinuidad en la política de desarrollo constitucional en la materia, Documentación Administrativa, n.º 246-247 /septiembre 1996-abril 1997), p. 74. En este mismo sentido, Palomar Olmeda, A., La organización instrumental pública en el ámbito de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración general del Estado. Documentación Administrativa, n.º 246-247 /septiembre 1996-abril 1997), p. 434, señala que el citado artículo 50 de la Ley 6/1997 procede a «una remisión íntegra y total al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero establecido para los Organismos Autónomos en la Ley General Presupuestaria», de modo que «podemos indicar que la autonomía de gestión que configuraba el marco esencial y potencialmente flexibilizadora para los Organismos Autónomos no parece que pueda incluir los aspectos relativos a la gestión económica de los mismos».

en la medida que «resulten procedentes», el régimen presupuestario, de contabilidad y control financiero del CNI, recogido, respectivamente, en los artículos 3, 6 y 7 del Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, contempla una regulación de estas materias que responde, en todo momento, a la «excepcionabilidad en el tratamiento de la documentación sometida al control parlamentario», en concordancia con la previsión del artículo 5.1 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo.

#### **4.1. Régimen presupuestario del CNI**

El régimen presupuestario que se encuentra previsto en el artículo 3 del Real Decreto 593/2002 tiene su cobertura en los artículos 8.2 y 3 y 9.1, b), de la Ley 11/2002, como señala el Dictamen del Consejo de Estado, de 13 de junio de 2.002. En el mencionado precepto reglamentario se consagra la «autonomía» presupuestaria del CNI, que se manifiesta en la elaboración del anteproyecto de presupuesto, sin perjuicio que la ejecución del presupuesto está sujeto a los pertinentes controles, tanto de orden administrativo, por parte del Gobierno a través del Ministerio de Defensa, como del Tribunal de Cuentas y, naturalmente, del Parlamento, a través de la correspondiente Comisión del Congreso de Diputados.

#### **4.2. Régimen de contabilidad y control financiero del CNI**

El régimen de contabilidad y control financiero, previsto en los artículos 6 y 7 del Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, que se ajusta, respectivamente, a lo establecido en el artículo 62.1, letra e), de la Ley 6/1997, de 14 de abril, y a los artículos 99 y 100 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, se acomoda a las previsiones de la Disposición adicional décima .2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, recogiendo las peculiaridades derivadas de la propia configuración del CNI y de la existencia de cantidades que, según la Ley 11/1995, de 11 de mayo, de regulación de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados, tengan la consideración de fondos reservados destinados a sufragar los gastos que se estimen necesarios para la defensa y seguridad del Estado, que aparecerán consignadas como tales en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico, y que se encuentran sujetas al control de la correspondiente Comisión Par-

lamentaria del Congreso de Diputados que, según la normativa parlamentaria, tenga acceso a secretos oficiales, que deberá ser informada semestralmente sobre la aplicación y uso de los fondos presupuestarios, y del informe que esta Comisión pueda elaborar, con carácter anual, para su remisión a los Presidentes del Gobierno y del Tribunal de Cuentas.

En este sentido, resulta evidente que la regulación del Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, como expresamente señala el Preámbulo de esta disposición reglamentaria, deriva de la consideración que legalmente tiene la información del CNI como información clasificada, con el grado de secreto, cuando va referida a la organización y estructura internas, medios y procedimientos, persona, instalaciones, bases y centros de datos, fuentes de información, y las informaciones o datos que puedan conducir al conocimiento de las anteriores materias, tal y como se establece en el artículo 5 de la Ley 11/2002, que hace patente la necesidad, como también pone de manifiesto el propio Preámbulo del Real Decreto 593/2002, de establecer «una normativa que, dentro del ordenamiento jurídico, concilie los principios garantes del mismo en particular en lo que se refiere al de publicidad con el necesario sigilo sin merma de la transparencia y eficacia en las actuaciones administrativas avaladas por los correspondientes controles, tanto interno como externo de la Administración General del Estado, encomendados a la Intervención General de la Administración del Estado y al Tribunal de Cuentas, respectivamente».

Este objetivo pretende alcanzarse, sin perjuicio de lo establecido en el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, haciendo que la documentación que se genere en los ámbitos presupuestario, contable y de control se sujete a «diferentes disposiciones legales que eximen o limitan el principio de publicidad, o, en su caso, mediante la certificación del cumplimiento de la normativa vigente y la puesta a disposición del órgano de control de la documentación acreditativa en el Centro Nacional de Inteligencia, evitando así la difusión de documentos originales y copias, cualquiera que sea su soporte, sin merma de las garantías que ofrece el control».

Todo ello se ha reflejado en la configuración del concreto régimen jurídico de la contabilidad del CNI, previsto en el artículo 6 del Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, que plasma, a su vez, las expuestas en el Preámbulo de esta misma disposición reglamentaria, en el cual se hace observar que el «dilema» que pudiera presentarse entre publicidad y seguridad en orden a verificar que la gestión económico-financiera del Centro se ajusta a los principios de legalidad, economía eficiencia y eficacia, debe solventarse, «en analogía con lo dispuesto en la Ley 11/2002 para los

documentos soportes de la información que se presenta a la Comisión del Congreso de los Diputados», con la «puesta a disposición de las cuentas ante los terceros interesados, fundamentalmente los organismos de control, a través de un certificado de cumplimiento en tiempo y forma de la normativa vigente expedido por el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, permaneciendo, mientras tanto la documentación justificativa depositada y custodiada en el mismo durante los plazos legalmente establecidos».

Y, asimismo, subrayando lo comentado, también se ha visto reflejado en el régimen de control financiero permanente de la gestión económico-financiera del CNI previsto en el artículo 7 del Real Decreto 593/2002, en el que se trata de garantizar lo ya expuesto en el Preámbulo de esta disposición, en orden a «la adecuada reserva en el tratamiento de la documentación», disponiendo, a tal efecto, que «los informes de control financiero» que puedan solicitarse por el Interventor general de la Administración del Estado al Interventor Delegado en el CNI, «una vez surtida su finalidad de promover la mejora de las técnicas de gestión económico-financiera, se custodiarán» por la mencionada Intervención Delegada, «remitiéndose al Interventor general de la Administración del Estado aquellos que determine expresamente».

## 5. RÉGIMEN DE PERSONAL

El examen del elemento personal del CNI tiene que plantearse en dos planos distintos:

— Por un lado, el régimen del personal directivo, fundamentalmente, del Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia (artículo 9 de la Ley 11/2002).

En este punto, sin entrar en mayor detalle, siempre teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 11/2002, por la que se clasifica con el grado de secreto, la organización y estructura interna del Centro, debemos advertir que el puntual desarrollo de las previsiones legales relativas a los máximos órganos rectores se encuentra en el Real Decreto 436/2002, de 12 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica del Centro Nacional de Inteligencia (54).

— De otro, el personal que presta sus servicios en el CNI (artículo 8 de la Ley 11/2002).

---

(54) B.O.E. núm. 113, de 11 de mayo de 2002.

## 5.1. Régimen del personal directivo: El Secretario de Estado Director del CNI

El Secretario de Estado Director del CNI es el órgano directivo unipersonal verdadero gozne de toda la actividad del CNI, al confluir en su persona y bajo su responsabilidad todas las funciones que dicho Centro tienen legalmente encomendadas, como viene siendo característica común a los Entes instrumentales de la nueva descentralización funcional que recientemente se está operando en el Derecho administrativo español. Es más, la mayor garantía de «autonomía» funcional del CNI descansa en la «auctoritas» profesional y personal del Secretario de Estado Director del Centro (55).

En este plano, resulta plenamente identificable la dialéctica entre la «introducción de técnicas que garanticen la estabilidad e independencia de los dirigentes de estas Entidades», que en el caso del CNI descansa fundamentalmente la propia decisión que adopte el Consejo de Ministros de nombramiento del Secretario de Estado Director del Centro, que, como veremos, tiene que realizarse atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, lo que, de por sí, al menos a un nivel político, se traduce en cierta estabilidad en su nombramiento, «a la par que se profundiza en la creación de una ámbito propio de responsabilidad, es decir, capacidad y exigencia de eficacia» (56).

Conforme el artículo 6.7 de la Ley 6/1997, en el que se dice que «los Estatutos de los Organismos públicos determinarán sus respectivos órganos directivos», el artículo 9.2, inciso primero, de la Ley 11/2002 establece:

«Corresponde al Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia impulsar la actuación del Centro y coordinar sus unidades

---

(55) Al igual que sucede en el caso de otros organismos autónomos que alcanzan la consideración o categoría de «Administración Independiente», como el Presidente del Consejo de Seguridad Nuclear, como señala López Ramón, F., *El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de Administración Independiente, Administración Instrumental*. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, Vol. I, Instituto García Oviedo Universidad de Sevilla y Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1994, p. 587, o el caso del Director de la Agencia de Protección de Datos, que «realmente es el titular de la institución», en cuanto que «las funciones de la Agencia son, en realidad, funciones de su Director, como señala este mismo autor en *La Agencia de Protección de Datos como Administración independiente en el Derecho español y comunitario europeo*, Jornadas sobre el Derecho español de la Protección de datos personales, Agencia de Protección de Datos, Madrid, 1996, p. 257.

(56) Jiménez de Cisneros Cid, F.J., *Organización instrumental pública en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública*. Documentación Administrativa, n.º 246-247 /septiembre 1996-abril 1997), p. 416.

para la consecución de los objetivos de inteligencia fijados por el Gobierno, asegurar la adecuación de las actividades del Centro a dichos objetivos y ostentar la representación de aquél».

El nombramiento de Secretario de Estado Director del Centro corresponde al Consejo de Ministros, mediante Real Decreto a propuesta del Ministro de Defensa, con un mandato de cinco años, sin perjuicio de la facultad de proceder a su sustitución en cualquier momento (artículo 9.1 de la Ley 11/2002), «atendiendo a criterio de competencia profesional y experiencia», en aras a garantizar la objetividad en el servicio a los intereses generales, conforme dispone el artículo 6.10 de la Ley 6/1997. No en vano, sobre el Secretario de Estado recaerá «la responsabilidad profesional, personal y directa de la gestión desarrollada» y «la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente –el Ministro de Defensa, departamento al que se encuentra adscrito el CNI-, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria», según el citado artículo 6.10 de la Ley 6/1997.

## **5.2. Régimen del personal que presta sus servicios en el CNI**

Por lo que se refiere a las líneas generales de configuración del régimen del personal del CNI, éstas se encuentran en el artículo 8 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, en el que se dispone:

«1. El personal que preste servicios en el Centro Nacional de Inteligencia, cualquiera que sea su procedencia, estará sometido a un mismo y único estatuto de personal que será aprobado por el Gobierno y en el que, de acuerdo con las funciones y naturaleza propias del Centro, se regularán, al menos, los siguientes extremos:

a) El proceso de selección del personal, que exigirá la superación de pruebas objetivas de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

b) El carácter temporal o permanente de la relación de servicios con el Centro Nacional de Inteligencia.

c) La estructura jerárquica del Centro Nacional de Inteligencia y las relaciones orgánicas y funcionales consiguientes.

d) Las medidas administrativas que garanticen la reserva sobre los aspectos de gestión de personal que afecten al funcionamiento del Centro.

No obstante lo anterior, el Centro podrá contratar otro personal con carácter laboral para atender sus necesidades de mantenimiento y funcionamiento no vinculadas con el ejercicio efectivo de las funciones que la presente Ley le encomiende. Este personal podrá ser sometido a las medi-

das de seguridad y control que se estimen necesarias de las que se prevean con carácter general en el estatuto de personal del Centro».

*Entre tanto*, mientras no se produzca el desarrollo reglamentario del artículo 8.1 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, según la Disposición transitoria única de esta Ley, resulta:

«1. El personal que, a la entrada en vigor de la presente Ley, tenga la consideración de personal estatutario permanente o temporal del Centro Superior de Información de la Defensa, quedará integrado en la misma condición en el Centro Nacional de Inteligencia.

2. En tanto no se produzca el desarrollo reglamentario de esta Ley y se apruebe un estatuto de personal del Centro Nacional de Inteligencia, continuará en vigor el Real Decreto 1324/1995, de 28 de julio, por el que se establece el estatuto de personal del Centro Superior de Información de la Defensa.

3. El grupo de clasificación, grado personal y demás derechos económicos que el personal del Centro Superior de Información de la Defensa tuviera reconocidos quedarán plenamente garantizados en el nuevo régimen de personal».

Toda vez que, en el momento de elaborar este trabajo, no se ha promulgado el correspondiente Real Decreto de desarrollo del artículo 8.1 de la Ley 11/2002, no es posible ningún comentario detallado de la solución estatutaria adoptada. Por ello, nos limitaremos a una serie de observaciones de carácter general.

Los tres grandes principios que informan las previsiones de personal del CNI son:

— En primer lugar, se encuentra la afirmación de que el personal que presta sus servicios en el Centro será de forma mayoritaria personal sujeto al Derecho administrativo, quedando el personal sometido al Derecho laboral para el desempeño de puestos de trabajo en supuestos excepcionales, concretamente, como señala el artículo 8 de la Ley, «para atender sus necesidades de mantenimiento y funcionamiento no vinculadas con el ejercicio efectivo de las funciones que la presente Ley le encomiende. Este personal podrá ser sometido a las medidas de seguridad y control que se estimen necesarias de las que se prevean con carácter general en el estatuto de personal del Centro» (57).

— En segundo lugar, el encuadramiento del régimen de personal en un sistema estatutario. Teniendo en cuenta el marco normativo enunciado,

---

(57) Con arreglo a la doctrina asentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio.

como ha sucedido en otros casos en los que se ha venido a establecer una «regulación funcional atípica» (58), el artículo 8.1 de la Ley 11/2002, expresamente elude la utilización del término «funcionario», prefiriendo el término de «el personal que preste servicios en el Centro Nacional de Inteligencia», lo cual «no es una simple cuestión lexicográfica», sino que responde a una «intención de distinguir» y «diferenciación» (59) frente a lo que podríamos denominar relación funcional típica.

El personal que presta servicios en el CNI presenta ciertas particularidades que le dan una estructura y consistencia autónoma que los diferencia del personal laboral y del personal funcional administrativo. Por expresa disposición legal, se trata de personal estatutario —al estar su régimen jurídico regulado en un Estatuto— y sus especialidades hacen que pudieran pensarse que ha venido a constituir un *tertium genus*, es decir, un grupo o colectividad muy particular (60), cuyo desarrollo normativo corresponde realizar al Gobierno, por vía reglamentaria, al igual que, en su momento, sucediera con las previsiones de la Disposición final octava de la derogada Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del Personal Militar Profesional, y que dieron lugar al Estatuto de 1.995, escapando del régimen funcional general, con respeto únicamente a las bases, sucintamente enunciadas, en el artículo 8.1 de la Ley 11/2002.

Se mantiene, en definitiva, la necesidad de que el CNI tenga un régimen normativo propio y exclusivo, de carácter o naturaleza estatutaria, que, como ya recogía el preámbulo del Estatuto vigente, debe apoyarse, «por un lado, en las características y exigencias para el desempeño de los distintos puestos de trabajo de la Organización, cuya relación determina su estructura jerárquica, organizativa y funcional y, por otro, en la naturaleza y carácter específico del Centro que determinan el régimen general de

---

(58) Ejemplo de ello lo encontramos en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, objeto de estudio por Carrasco Canals, C., *La Agencia Estatal de Administración Tributaria: una regulación funcional atípica*, REDA, núm. 74, Abril-Mayo 1992, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid, y, por el mismo autor, en *Las entidades instrumentales de la Administración pública: una regulación funcional atípica*, Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, Vol. I, Instituto García Oviedo Universidad de Sevilla y Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1994, pp. 319 y ss.

(59) Carrasco Canals, C., *La Agencia Estatal de Administración Tributaria: una regulación funcional atípica*, REDA, núm. 74, Abril-Mayo 1992, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid.

(60) Gimeno Feliu, *Problemática en torno a las vacantes del personal sanitario médico de la Seguridad Social: rechazo de la dualidad jurisdiccional*. REDA, núm. 64, Octubre-Diciembre 1.989, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid.

derechos, deberes y disciplinario», único e idéntico para todo el personal que presta sus servicios en el Centro, y, por supuesto, independiente del origen o procedencia profesional, ya sea ésta funcionarial, militar, de las Fuerzas o Cuerpos de Seguridad del Estado, laboral e incluso de personal sin vinculación previa con la Administración.

No obstante, «la fórmula estatutaria es cualquier cosa menos simple y sencilla; antes bien, ... se caracteriza por su complejidad. Podría hablarse de un haz de titularidades contrapuestas, de una situación que conlleva ventajas y beneficios pero que también implica cargas y restricciones. No valen, por tal motivo, «las descripciones unilaterales o parciales», puesto que, «además de un sistema estatutario general», se constata la existencia de «diversas fórmulas estatutarias, según las características de los funcionarios implicados», lo que necesariamente motiva que «las respuestas del derecho positivo varían, y mucho, precisamente porque quieren responder a exigencias y necesidades muy diversas» (61).

Ello sin perjuicio de que siga siendo «un tema clásico el de en qué medida derechos fundamentales o libertades públicas cuyo ejercicio está reconocido con carácter general van a poder resultar limitados o constreñidos cuando de los funcionarios se trate. O cuando se trate de según qué funcionarios», como es el caso del personal que presta sus servicios en el CNI, que, por su condición, pueden tener acceso a informaciones calificadas como secretas, y, por consiguiente, están «especialmente sometidos a la obligación de secreto y vean así sensiblemente disminuida su parcela de libertad de expresión» (62), o la relativa al derecho a la libertad de sindical, en tanto continúe la adscripción del CNI al Ministerio de Defensa (Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical).

— En tercer lugar, como consecuencia de la propia «autonomía» que posee el CNI para la consecución de sus fines institucionalmente establecidos, como ha sucedido en otros casos, la futura regulación del personal del Centro debería dar «una mayor entrada al individualismo «managerial»... a través de un mayor respaldo a valores netamente empresariales (productividad, eficiencia, creatividad, etc.) frente a los tradicionales de

---

(61) Martín-Retortillo Baquer, L., El estatuto de los policías según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, REDA, núm. 61, Enero-Marzo 1.989, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid.

(62) Martín-Retortillo Baquer, L., El estatuto de los policías según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, REDA, núm. 61, Enero-Marzo 1.989, CD-Rom, núms. 1-100, Civitas, Madrid.

nuestra cultura administrativa» (63), que debe traducirse en el establecimiento de una libertad de diseño de la plantilla de personal y, por qué no, en las remuneraciones, según los criterios anteriormente apuntados, dentro del margen de un necesario discrecionalidad para su asignación, pero con «escrupuloso respeto a los componentes retributivos básicos estatutarios comunes para todos los funcionarios civiles» (64).

Ello sin perjuicio de la regla de alcance incalculable en la problemática que estamos analizando, aun tratándose de personal sometido a un régimen estatutario, cual es la que aparece contenida en el artículo 1.5 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública, en la que se dispone que «la presente Ley tiene carácter supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación», que implica que aun cuando estemos en presencia de una prestación de servicios de naturaleza estatutaria, como ha venido entendiendo la jurisprudencia, la «configuración armónica e integradora del ordenamiento jurídico en general», sugiera que, «en situaciones similares», deban encontrarse «soluciones coherentes», deducidas «de los principios generales de los distintos órdenes afines», particularmente «para cubrir los vacíos» de la norma (65).

## VI. CONCLUSIONES

Primera.—La Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, en cuanto fija la naturaleza, objetivos y funciones, así como los aspectos sustanciales de su organización y régimen jurídico de

---

(63) Arroyo Yanes, L.M., La Agencia estatal de la Administración Tributaria y la reforma de la función pública, Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, Vol. I, Instituto García Oviedo Universidad de Sevilla y Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1994, pp. 210-211.

(64) Arroyo Yanes, L.M., La Agencia estatal de la Administración Tributaria y la reforma de la función pública, Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo, Vol. I, Instituto García Oviedo Universidad de Sevilla y Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1994, p. 219.

(65) Como así entendieron, en su momento, las SSTCT de 27 de febrero y 14 de mayo de 1979, 24 de octubre de 1981, 7 de mayo de 1984, 24 de abril de 1986, y 22 de junio de 1987, en relación al personal estatutario de la Seguridad Social, citadas por Gil Suárez, L., Cuestiones de interés sobre el personal de la Seguridad Social sometido al Orden Social de la Jurisdicción, en Criterios judiciales sobre despido, contrato de trabajo, seguridad social y recurso de suplicación, Poder Judicial Número especial XIV; Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1986, p. 66.

este nuevo Ente Administrativo, es la normativa básica que permite el adecuado desenvolvimiento de las funciones que se le encomiendan en la esfera de las necesidades e intereses de la Defensa Nacional, así como su plena inserción en el Estado de Derecho definido en la Constitución.

Segunda.—La propia caracterización sectorial y la importancia de los intereses nacionales y de la estabilidad del Estado de Derecho y sus instituciones, en perfecta correspondencia con el moderno concepto de «Defensa Nacional» del artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar, en cuanto que permiten salvaguardar la propia existencia del Estado de derecho y de las libertades públicas a él inherentes, son los que determinan la necesidad de dotar al CNI de la suficiente «autonomía» funcional.

Tercera.—La «autonomía» funcional del CNI se logra, fundamentalmente, a través de su configuración como «Organismo público» al amparo de la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Ello constituye una de las grandes novedades del régimen jurídico del servicio de inteligencia español, desde el momento en que el CNI legalmente goza de una personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar.

Cuarta.—La personalidad jurídica propia que tiene reconocida el CNI hace posible que esta Entidad Administrativa alcance la condición de «sujeto de derecho», al tiempo que permite su conformación como centro de creación de un estatuto en cuya virtud se admite la aplicación de un derecho singular y específico de carácter estatutario, que, en determinados extremos (patrimonial, contratación, personal, etc.) hace excepción al Derecho Administrativo general que se aplica al conjunto de la Administración Pública.

El carácter distintivo del «ius singulare» del CNI respecto del Derecho Administrativo general posee unas notas verdaderamente destacadas en el caso de su régimen jurídico de la contratación, que, como hemos visto, puede someterse al derecho privado, lo cual se presenta, en nuestra opinión, si pretendiera hacerse extensiva, una franca contradicción con la normativa comunitaria y la Ley de Contratos del Estado.

Quinta.—Finalmente, aunque la cuestión escapa a la temática que hemos analizado, en aras al «principio del Estado democrático (artículo 1.1 de la Constitución) y, más concretamente, la determinación básica de la emanación del pueblo de todos los poderes del Estado (artículo 1.2 de la Constitución)», que «puede (y debe) ciertamente interpretarse en el sentido de un mayor acercamiento entre sociedad y Estado, si se quiere inclu-

so de una determinada y fuerte imbricación entre una y otro», aunque de ello no necesariamente se siga «la total confusión de sociedad y Estado, que continúan siendo cosas distintas» (66), hubiera sido conveniente, en nuestra opinión, que la Ley 11/2002, de 6 de junio, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, no sólo hubiera previsto la sujeción del CNI al «principio de sometimiento al ordenamiento jurídico» y el correspondiente control parlamentario, sino que, además, se hubiera establecido una previsión que permitiera conocer el sentido y los fines de las actividades que realiza, a través, incluso, como sucede con el *Verfassungsschutz*, el Servicio de Protección de la Constitución alemán, de la publicación anual de un informe donde se comunique «con especial detalle —a los ciudadanos— acerca de los distintos grupos extremistas o terroristas que pueden atentar contra el orden constitucional y la convivencia pacífica», al objeto de que pueda exigírsele la prestación de un servicio de autodefensa eficaz del conjunto de la sociedad y del orden legítimamente establecido (67).

---

(66) Parejo Alfonso, L., *Público y privado en la Administración Pública*, Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez, Vol.- IV, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1996, p. 4684.

(67) González-Varas Ibáñez, S., *El CESID, La Ley*, Año XXII, Número 5300, de 3 de mayo de 2.001.