

## Capítulo sexto

### La comunidad de inteligencia española, presente y futuro

Juan Miguel Martín Cuevas

#### Resumen

La comunidad de inteligencia es un pilar fundamental de la Seguridad Nacional de cualquier país, en España la indefinición de la comunidad de inteligencia puede generar duplicidades y descoordinaciones entre los servicios de información e inteligencia existentes, particularmente en el ámbito interior. A lo largo del artículo se analiza la situación de la comunidad de inteligencia española así como las de Alemania, Italia, Francia, EE. UU. y Reino Unido para, a continuación, compararlas. Posteriormente se examinan las amenazas y debilidades de la contrainteligencia en España, finalizando con unas conclusiones y propuestas, con el objetivo de adecuar la comunidad de inteligencia a las demandas de seguridad del futuro, especialmente en el ámbito de la contrainteligencia, entendida esta como la actividad que combate las amenazas representadas por el terrorismo, el espionaje, la subversión, el sabotaje y el crimen organizado en su versión más grave.

#### Palabras claves

Comunidad de inteligencia, servicio de inteligencia, servicio de información, inteligencia y contrainteligencia.

*The Spanish Intelligence Community, present and future*

**Abstract**

The intelligence community is a key pillar of the National Security of any country, in Spain the lack of definition of the intelligence community can cause duplication and lack of coordination between existing intelligence and information services, particularly in the inner sphere. Throughout the work is analyzed the situation of the Spanish intelligence community as well as that of Germany, Italy, France, USA and UK for, compare them. Then discuss the threats and weaknesses of counterintelligence in Spain, finishing with conclusions and proposals, with the aim of the intelligence community to be adapted to the demands of security of the future, especially in the field of the counterintelligence, understood as activity to combat the threats represented by terrorism, espionage, subversion, sabotage and organized crime in its most serious version.

**Key words**

Intelligence community, intelligence service, secret service, intelligence, counterintelligence.

## Glosario de abreviaturas

AGE	Administración General del Estado.
ANIC	Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia.
AISE	Agencia de Inteligencia y Seguridad Exterior.
AISI	Agencia de Inteligencia y Seguridad Interior.
BfV	Oficina Federal para la Protección de la Constitución.
BKA	Oficina Federal Criminal.
BND	Servicio Federal de Inteligencia.
CASA	Comité de Análisis Estratégico Antiterrorista.
CBP	Aduanas y Protección de Fronteras.
CCA	Centro de Coordinación Antiterrorista (PROPUESTA).
CCC	Centro de Coordinación de Ciberdefensa (PROPUESTA).
CCN	Centro Criptológico Nacional.
CCI	Célula Conjunta de Inteligencia (PROPUESTA).
CDGAI	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia.
CENSI	Centro Nacional de Seguridad Interior (PROPUESTA).
CERT	Computer Emergency Response Team.
CESID	Centro Superior de Información para la Defensa.
CGI	Comisaría General de Información.
CIA	Agencia Central de Inteligencia.
CICO	Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado.
CIFAS	Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.
CISR	Comité Interministerial para la Seguridad de la República.
CITCO	Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado.
CME	Cuerpo de Mozos de Escuadra.
CNCA	Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista.
CNI	Centro Nacional de Inteligencia.
CNP	Cuerpo Nacional de Policía.
CNPIC	Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad.
CNR	Consejo Nacional de Inteligencia.
CSN	Consejo de Seguridad Nacional.
DAVA	Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera.
DCRI	Dirección Central de Inteligencia Interior.
DEA	Agencia Antidrogas.
DGGC	Dirección General de la Guardia Civil.
DGP	Dirección General de la Policía.
DGSE	Dirección General de Seguridad Exterior.
DGSI	Dirección General de la Seguridad Interior.
DHS	Departamento de Seguridad Nacional.
DIA	Agencia de Inteligencia de la Defensa.
DIAT	Director de Inteligencia y Antiterrorismo (PROPUESTA).
DIS	Departamento de Inteligencia para la Seguridad.
DIN	Director de Inteligencia Nacional.

DNRED	Dirección Nacional de Inteligencia y Aduanas.
DPSD	Dirección de Protección y Seguridad de la Defensa.
DRM	Dirección de Inteligencia Militar.
DSN	Departamento de Seguridad Nacional.
EMAD	Estado Mayor de la Defensa.
ESN 2017	Estrategia de Seguridad Nacional de 2017.
ETA	Euskadi Ta Askatasuna.
FAS	Fuerzas Armadas.
FBI	Oficina Federal de Investigación.
FVEY	Five Eyes. Alianza de las agencias de inteligencia de EE. UU., Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
GEOINT	Inteligencia Geoespacial.
GCHQ	Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno.
GIZ	Centro Común de Internet.
GTAZ	Centro Común Contra Terrorista.
HUMINT	Inteligencia obtenida por medios humanos.
ICE	Policía de Inmigración y Aduanas.
INCIBE	Instituto Nacional de Ciberseguridad.
JEMAD	Jefe del Estado Mayor de la Defensa.
JIC	Comité Conjunto de Inteligencia.
JIGC	Jefatura de Información de la Guardia Civil.
JTAC	Centro Conjunto de Análisis Terrorista.
Lcni	Ley reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.
LfV	Oficina estatal para la protección de la Constitución.
LOcni	Ley Orgánica 2/2002 reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia.
LODN	Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional.
LOFCS	Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial.
LSN	Ley 26/2015 de Seguridad Nacional.
MAD	Servicio de Seguridad Militar.
MASINT	Inteligencia de Medición y Firma electromagnética.
MCCD	Mando Conjunto de Ciberdefensa.
MCS	Medios de Comunicación Social.
MINISDEF	Ministerio de Defensa.
MIR	Ministerio del Interior.
NGIA	Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial.
NRO	Oficina Nacional de Reconocimiento.
NSA	Agencia de Seguridad Nacional.
OA	Organismo Autónomo.
OM	Orden Ministerial.
ONIC	Oficina Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia.
ONS	Oficina Nacional de Seguridad.
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte.

SED	Secretario de Estado-Director del CNI.
SEPBLAC	Servicio Ejecutivo de Prevención de Blanqueo de Capitales.
SES	Secretaría de Estado de Seguridad.
SI	Servicio de Inteligencia e Información.
SIFAS	Sistema de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.
SIGC	Servicio de Información de la Guardia Civil.
SIGINT	Inteligencia obtenida por señales.
SIS	Servicio Secreto de Inteligencia.
SS	Servicio de Seguridad.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TC	Tribunal Constitucional.
TESSCO	Terrorismo, Espionaje, Sabotaje, Subversión y Crimen Organizado.
TRACFIN	Servicio de Procesamiento de la Información y Acción contra Servicios Financieros Clandestinos.
TS	Tribunal Supremo.
UCLAT	Unidad de Coordinación de la Lucha Antiterrorista.

### Introducción y estado de la cuestión

#### *Introducción*

Un análisis de la situación actual de la comunidad de inteligencia<sup>1</sup> en España resulta del todo imprescindible para seguir avanzando en la lucha por un entorno de libertad y seguridad para nuestro país. En esa lucha podemos inspirarnos en las comunidades de inteligencia de países aliados con los que compartimos esos mismos objetivos.

Esa guerra permanente debe llevarnos a aprender de nuestros errores y a analizar las deficiencias organizativas que presenta la comunidad de inteligencia española. Solo así se podrá continuar con éxito en la batalla por un futuro lo más libre de amenazas y riesgos posible. Ello nos obliga a un proceso de perfeccionamiento constante.

Lo enunciado arriba es, precisamente, lo que trata de analizar el presente artículo: ¿Cuál debe ser la configuración adecuada de la comunidad de inteligencia en España para afrontar los retos de inteligencia y contrainteligencia? El tema resulta de altísimo interés desde la perspectiva tanto de la Defensa como desde la más amplia que representa la seguridad.

---

<sup>1</sup> GALVACHE VALERO, F.: Cuadernos de Estrategia, Núm. 127 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). «Ciertamente, el concepto de comunidad de inteligencia no es un hallazgo reciente. Se puede decir que comenzó a acuñarse de modo intencional y funcional, cuando el 22 de enero de 1946, el presidente Thruman, fresco aún el recuerdo del desastre de Pearl Harbour, ordenó que las actividades de inteligencia relacionadas con la Seguridad Nacional fueran planeadas y desarrolladas de forma coordinada para garantizar la eficacia y el logro de sus objetivos».

## Definiciones y conceptos

Para presentar el estado de la cuestión y el marco teórico vamos a describir el concepto de comunidad de inteligencia así como el de servicio de inteligencia y servicio de información. Estos «operadores de inteligencia» son los que finalmente van a desarrollar el ciclo de la inteligencia<sup>2</sup>, proceso inevitablemente ligado a cualquier tipo de actividad de información o inteligencia.

### *Concepto de comunidad de inteligencia*

La comunidad de inteligencia consiste en «un sistema integrado por las agencias y organismos relevantes en tal materia que sirven a los objetivos estratégicos del Gobierno de la nación, de forma coordinada, gracias a la labor de una estructura de superior nivel que promueve y garantiza las relaciones y la conectividad necesaria, a los niveles y por los procedimientos adecuados y en orden a optimizar los resultados». (Sanso-Rupert. 2006).

### *Servicio de inteligencia vs servicio de información*

Se entiende por servicio de inteligencia aquel «organismo del Estado, normalmente definido como entidad pública y con presupuesto propio, al que se le asigna el cometido general de facilitar al presidente del Gobierno y al Gobierno de la nación informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o la integridad territorial de la nación, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones. También conocida como agencia de inteligencia». (Díaz. *et al.* 2013. p. 235).

Por otro lado, se define como servicio de información a la «estructura, generalmente de carácter policial, que analiza información con una orientación de prevención del delito y orientados a la protección del orden público, y por tanto, hacia el interior de las fronteras donde el gobernante tiene autoridad. Suele definirse por oposición a servicio de inteligencia. Trabaja con actos estrictamente tipificados y su función es claramente preventiva, ya que la presencia en ciertos entornos es disuasoria. Tiene una función represiva cuando se produce el delito y su información se emplea para perseguir el delito». (*Ibidem* anterior, pp. 234-235).

La literatura académica distingue entre el modelo británico y el modelo norteamericano como máximos exponentes de uno y otro. En el modelo británico (el modelo soviético-ruso se enmarca aquí también) la inteligencia es

---

<sup>2</sup> Compuesto en el modelo ideal por cuatro fases: Dirección, obtención, elaboración y difusión de la inteligencia. En todo este proceso el material «en bruto» sobre el que se trabaja es la información.

un tipo específico de información, concretamente la obtenida por medios no convencionales. En el modelo norteamericano la información es un componente específico de la inteligencia, que tras su elaboración, crea conocimiento. (Palacios. 2014. P.105)

No obstante en esta distinción doctrinal que podemos realizar, entre servicio de inteligencia y servicio de información, ambos tipos de servicios forman parte de la comunidad de inteligencia. Esta pertenencia se debe a una designación legal y a una realidad fáctica, especialmente contrastable en materia de seguridad interior.

Ejemplos de designación legal tenemos en el artículo 6 de la *Ley 11/2002<sup>3</sup> de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia (Lcni)*, al referirse a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (CDGAI) que reza lo siguiente: «1. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia velará por la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado para la formación de una comunidad de inteligencia».

Igualmente la *Ley 26/2015 de Seguridad Nacional (LSN)* en el artículo 9.2 al definir los componentes de la Seguridad Nacional señala:

*«Los Servicios de Inteligencia e Información del Estado, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, apoyarán permanentemente al Sistema de Seguridad Nacional, proporcionando elementos de juicio, información, análisis, estudios y propuestas necesarios para prevenir y detectar los riesgos y amenazas y contribuir a su neutralización».*

Por ello debemos asumir la indiferencia, a los efectos de la comunidad de inteligencia española, de la condición de servicio de inteligencia o servicio de información, SI en ambos casos.

### *Inteligencia interior vs contrainteligencia*

En el plano doctrinal también surgen matices respecto a los conceptos de inteligencia, inteligencia exterior, inteligencia interior y contrainteligencia. Por ello se recogen las definiciones de estos cuatro términos del ya mencionado *Diccionario LID. Inteligencia y Seguridad* del Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España.

Inteligencia es descrita como el «producto obtenido tras aplicar a la información técnicas de análisis, de forma que resulte útil al decisor a la hora de tomar sus decisiones con el menor nivel de incertidumbre posible, siguiendo el ciclo de inteligencia». (Díaz. *et al.* 2013. p. 162)

<sup>3</sup> El artículo 9 apartado f) de la *Ley 11/2002 (Lcni)* dispone que el secretario de Estado director del Centro Nacional de Inteligencia desempeña las funciones de Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia y la Dirección del Centro Criptológico Nacional.

Inteligencia interior se define como:

*«Tipo de inteligencia que se ocupa de prever y monitorizar los riesgos y amenazas para la seguridad que provienen del interior del país, bien sean de nacionales o extranjeros residentes. La actividad de los servicios de vigilancia de sus propias poblaciones, sin unos adecuados mecanismos de control, ha sido motivo de muchos de los escándalos que han envuelto a estas agencias en numerosos países». (Ibidem anterior, p.168).*

La contrainteligencia responde a:

*«Acciones realizadas por los servicios de inteligencia en defensa y garantía de la seguridad de un país contra los servicios de inteligencia hostiles de potencias extranjeras y las organizaciones o individuos que realicen acciones de terrorismo, espionaje, sabotaje, subversión y crimen organizado (conjunto de amenazas reconocidas por las siglas «TESSCO»). También incluye acciones contra los extremismos religiosos, políticos, étnicos, etc., de carácter violento y contra las operaciones de información y psicológicas que tengan como objetivo nuestra población. Las acciones tienen como objetivo detectar, evaluar, analizar y contrarrestar tanto las amenazas directas como las indirectas, y se llevan a cabo en todas las áreas de la inteligencia en la que se pueda realizar la obtención de información, especialmente en la obtención por medios humanos, obtención en el espectro electromagnético, obtención en redes y bases de datos, obtención por imágenes, vigilancia y reconocimiento». (Ibidem anterior, pp. 86-87).*

Por otro lado, la inteligencia exterior es:

*«Tipo de inteligencia que se ocupa de prever y monitorizar los riesgos, amenazas y oportunidades para un país que se producen más allá de sus fronteras. Actualmente con la aparición de actores no estatales en el ámbito internacional, esta inteligencia ya no es automáticamente asimilable a amenazas provenientes de otros Estados». (Ibidem anterior, pp. 167-168).*

Vistas las distintas definiciones resulta evidente la confusión con la que algunos autores utilizan los conceptos de contrainteligencia e inteligencia interior. La propia Directiva de Seguridad Nacional de 2017 al referirse a la contrainteligencia la limita a aquella actividad destinada a evitar la obtención ilegal de información, en especial a través del ciberespacio, por parte de Estados o grupos de personas. Esto es, define el todo con solo una pequeña parte de los cometidos de la contrainteligencia.

Esta definición restrictiva de contrainteligencia se ve influida por la percepción de que la contrainteligencia se limita a la labor de control de los SI extranjeros en territorio nacional. Ello ha dado pie al uso del concepto de inteligencia interior con asiduidad. Esto, no obstante, debe considerarse un error desde el punto de vista conceptual. La existencia o las actividades de un servicio de inteligencia interior, que, de acuerdo a la definición arriba

expuesta, vigilara a los ciudadanos de su propio país resultan inaceptables en una democracia avanzada como la española.

### *Amenazas «TESSCO»*

Terminaremos esta introducción haciendo una breve referencia a las amenazas «TESSCO» que se encuentran recogidas en el ámbito de la contrainteligencia, esta abreviatura recoge los principales ámbitos de actuación de la contrainteligencia: terrorismo, espionaje, sabotaje, subversión y crimen organizado. Debemos destacar de entre estas el terrorismo y, en los últimos años, la subversión en Cataluña.

La subversión es definida como un «conjunto de actividades encaminadas a minar o desalojar mediante la violencia o la agitación el régimen constitucional establecido en un Estado. Las actividades subversivas buscan interferir o, en su caso, destruir las instituciones electorales, legislativas, gubernamentales o procesos judiciales del país y pueden provenir de actores internos o extranjeros». (Díaz. *et al.* 2013. p. 243).

Atendiendo a esta definición, es evidente que la subversión es una de las amenazas actuales para la Seguridad Nacional de nuestro país. A estas amenazas en su representación clásica hay que añadir las mismas anteponiendo la fórmula «ciber» delante. Así nos encontramos con ciberterrorismo, ciberespionaje, cibersabotaje..., etc. Las amenazas cibernéticas son un espacio integrado en el conjunto de las amenazas, aunque lógicamente con un tratamiento diferente. La neutralización del sabotaje cibernético (una vez más amenaza «TESSCO») debe constituir una prioridad para nuestros SI,s y sus correspondientes órganos de ciberdefensa y ciberseguridad.

## La comunidad de inteligencia en España

### *Servicios de información e inteligencia en España*

La comunidad de inteligencia se articula en torno a una serie de servicios de información e inteligencia que la componen. Vamos a describir con más detalle los relevantes para la comunidad de inteligencia española y, en la medida de lo posible su estructura.

### El Centro Nacional de Inteligencia

El Centro Nacional de Inteligencia (CNI) creado en la ya mencionada *Ley 11/2002 (Lcni)*, es heredero del Centro Superior de Información para la Defensa (CESID) fundado por *Real Decreto 1558/77 de 4 de julio*. Este organismo se encontraba incardinado en el Ministerio de Defensa (MINISDEF) tanto orgánica como funcionalmente. No obstante en el año 1982 pasó, mediante la *Orden Ministerial (OM) 135/1982*, a depender funcionalmente del presidente

del Gobierno. Finalmente, por *Real Decreto 1324/1995*, se procedió a la creación de un estatuto único para todos sus miembros civiles y militares.

Su estructura, organización, actividades, medios, instalaciones, procedimientos, bases de datos, personal, fuentes de información e informaciones son declaradas secreto por el artículo 5 de la *Lcni*. Ello no obsta para que exista un adecuado control de sus actividades en todos los ámbitos. El control administrativo se lleva a través de la CDGAI. El control político de sus actividades se ejecuta por la comisión parlamentaria de control de los créditos destinados a gastos reservados, conocida como comisión de secretos oficiales. Finalmente, el control judicial lo realiza directamente un magistrado del Tribunal Supremo (TS) tal y como establece la *Ley Orgánica 2/2002 reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia (LOcni)*.

El *Real Decreto 436/2002 de 10 de mayo por el que se establece la estructura orgánica del Centro Nacional de Inteligencia modificado por Orden Ministerial de Defensa DEF/2962/2009 de 2 de noviembre* especifica que este se conforma por una Secretaría General y tres Direcciones Generales Técnicas: Inteligencia, Apoyo a la Inteligencia y Recursos. Todas ellas bajo la dirección del secretario de Estado-director del CNI (SED) y, en caso de suplencia, por el secretario general con rango de subsecretario de Estado.

Dentro del CNI se enmarcan igualmente otros organismos: El Centro Criptológico Nacional (CCN), la Oficina Nacional de Seguridad (ONS), y la Oficina Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia (ONIC).

El SED es, además, Autoridad Nacional de Ciberseguridad al dirigir el CCN y Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia. Así lo recoge el artículo 9.2 f) de la *Lcni* cuando indica que le corresponde al SED desempeñar las funciones de Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia (ANIC) y la Dirección del CCN.

Por *Real Decreto 421/2004* se regulan las funciones del CCN y su director, invistiendo al SED en autoridad de certificación de seguridad de las tecnologías de la información y autoridad de certificación criptológica. Para recalcar estas facultades termina el real decreto señalando: «Para el desarrollo de estas funciones, el CCN podrá establecer la coordinación oportuna con las comisiones nacionales a las que las leyes atribuyan responsabilidades en el ámbito de los sistemas de las tecnologías de la información y los sistemas».

Por el contrario, como Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia, no se ha producido desarrollo legislativo alguno que dote de auténticas competencias esa designación. Los intentos de elaboración y desarrollo de un real decreto para dar contenido a esa autoridad han terminado en fracaso<sup>4</sup>. Esto

---

<sup>4</sup> El último de ellos, el proyecto de real decreto regulador de la Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia, en cuya fase de informe fue duramente criticado por el Ministerio del Interior en informe de 23 de junio de 2015 de la Policía Nacional entre otros.

tiene gran trascendencia pues supone que el SED, aun siendo designado ANIC, no tiene poderes reales para desempeñar esa función.

Finalmente, indicar que el SED ejerce, además, de Autoridad Nacional de Seguridad Delegada, encargado de la recepción y tramitación de la información clasificada proveniente de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE).

### La Comisaría General de Información

La Comisaría General de Información (CGI) del Cuerpo Nacional de Policía es el servicio de información de la Policía Nacional. Sus antecedentes se remontan a 1912, año del asesinato del presidente del Consejo de Ministros don José Canalejas.

La *Orden de Interior 28/2013 de 18 de enero*, que desarrolla la estructura orgánica y de funciones de los servicios centrales y periféricos de la DGP, en su artículo 6 se refiere a la CGI indicando que estará compuesto por las unidades y servicios que se determinen mediante orden comunicada.

De conformidad con lo establecido en los Acuerdos del Consejo de Ministros<sup>5</sup> de 28 de noviembre de 1986 y de 16 de febrero de 1996 la estructura, organización, medios, técnicas operativas, bases de datos e informaciones utilizadas en la lucha antiterrorista por las FCSE tienen la consideración de «secreto». Esta clasificación de «secreto» ha sido ampliada a la lucha contra la delincuencia organizada por las FCSE mediante otro Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 6 de junio de 2014.

La estructura de la CGI por unidades centrales nos es desconocida por el ya mencionado carácter de secreto de su estructura, pero bien pudiera responder a una división por tipos de terrorismo, esto es, una unidad central para la persecución del terrorismo de origen autóctono, una unidad central para la persecución del terrorismo de origen internacional y una unidad central para la persecución de delitos derivados de radicalismos violentos y el cono-

---

<sup>5</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986. Otorga con carácter genérico la clasificación de secreto: «Las claves de material criptográfico», «La estructura, organización, medios y procedimientos operativos específicos de los servicios de información, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas». Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 1996. Otorga con carácter genérico la clasificación de secreto: «La estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas». Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2014. Otorga con carácter genérico la clasificación de Secreto: «La estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizados en la lucha contra la delincuencia organizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas».

cimiento de otras áreas de interés. Siempre, y en todo caso, con el apoyo de los medios técnicos necesarios operados por especialistas.

Además, la vertebración de la CGI con otras unidades periféricas de información, previsiblemente estructuradas a imagen y semejanza de la estructura central, hacen que el despliegue policial en esta materia constituya un auténtico servicio de información policial bajo la denominación genérica de Comisaría General de Información.

La CGI se encuentra claramente orientada a la lucha contra el terrorismo. Hasta hace unos años, esta estructura había estado orientada a la lucha contra el terrorismo de carácter autóctono, de extrema izquierda e independentista fundamentalmente. No obstante, la CGI y sus unidades periféricas siempre han constituido la punta de lanza en la lucha contra el terrorismo internacional de corte yihadista a nivel mundial. La CGI en la actualidad prioriza la incorporación de la tecnología a sus procedimientos de trabajo mediante el *Proyecto i3* y el procesamiento masivo de datos.

#### La Jefatura de Información de la Guardia Civil

La Jefatura de Información de la Guardia Civil (JIGC) es el otro SI que compone la estructura de información de las FCSE. Sus orígenes como servicio de información se remontan a la ley de 8 abril de 1940 de organización de la DGGC con la creación de la Tercera Sección del Estado Mayor de la Guardia Civil. Esta estructura militar se derivaba del carácter militar de la institución.

Por orden reservada de abril de 1941, el ya denominado Servicio de Información de la Guardia Civil (SIGC) pasó a depender de la Segunda Sección del Estado Mayor. Durante ese periodo es de destacar el papel que tuvo esta segunda sección en la lucha contra los «maquis» mediante el uso de las contrapartidas<sup>6</sup>.

Durante el régimen de Franco las labores de información policial recayeron casi en exclusiva en el Cuerpo General de Policía que, en el imaginario popular español, era conocido como «la policía secreta». No fue hasta principios de los años 80 que la lucha contra la organización terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA) obligó al desarrollo conjunto de operativos de información entre los grupos de servicios especiales de la Segunda Sección de Estado Mayor, denominación adoptada por los operativos del SIGC, y los servicios de información del Cuerpo Superior de Policía, sucesora del Cuerpo General ya mencionado.

---

<sup>6</sup> Los «maquis» o guerrilleros republicanos se conformaron al acabar la Guerra Civil en «partidas» o grupos guerrilleros particularmente activos en zonas montañosas y sobre todo cerca de la frontera de Francia donde obtenían cierto refugio. Las «contrapartidas» eran grupos de guardias civiles que se hacían pasar por partidas guerrilleras y obtenían información sobre los apoyos del movimiento republicano.

La desaparición de la estructura de Estado Mayor y la aparición de las subdirecciones generales provocó que el SIGC se incardinara en la subdirección operativa dentro de la Jefatura de Investigación e Información, que incluía al Servicio de Policía Judicial y al Servicio de Información. Posteriormente, el SIGC pasó a separarse del Servicio de Policía Judicial convirtiéndose en jefatura mandada por un oficial general adoptando la denominación de Jefatura de Información.

El artículo 11.1 g) y h) de la *LOFCS* establece para el CNP y la GC idénticas misiones en el plano de la información, distribuidas, eso sí, de acuerdo a un criterio territorial. No obstante, en el marco de la investigación y explotación de la información, el artículo 11.3 rompe esta distribución territorial, lo que supone de facto que ambos cuerpos realizan funciones de investigación e información en todo el territorio nacional. Esta situación solo es gestionable con criterios racionales desde una coordinación total y absoluta entre ambos cuerpos.

En cuanto a la estructura de la JIGC, sus medios, técnicas operativas, bases de datos e informaciones están declaradas secretas al igual que los de la CGI. Por ello tampoco se conoce su estructura si bien se intuye que no debe ser muy diferente de la de la CGI con una potenciación de la investigación en las redes informáticas.

Para terminar, diremos que la estructura de la JIGC a nivel central se ve fuertemente reforzada por la estructura periférica de información. La suma de la JIGC y las unidades periféricas se han dado en llamar SIGC manteniendo la antigua denominación pero dotándole de un significado diferente.

### El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas

El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) es el único SI español que declara explícitamente su pertenencia a la comunidad de inteligencia. Lo realiza en la *Orden del Ministerio de Defensa 1076/2005* en la que, además, se recogen sus misiones.

El CIFAS, a través del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), es el encargado de facilitar al ministro de Defensa y a otras autoridades militares, inteligencia militar precisa que alerte sobre situaciones internacionales que potencialmente afecten a la Defensa Nacional. También presta apoyo en inteligencia durante las operaciones militares y se encarga de la contrainteligencia militar.

Es el único centro en materia de inteligencia de las Fuerzas Armadas en el nivel estratégico, como se recoge en el *Real Decreto 872/2014*. También se encarga de apoyar la obtención de inteligencia en el nivel operacional. En el nivel táctico coordina las diferentes actuaciones llevadas a cabo por los ejércitos en materia de inteligencia, cuando es necesario.

Esta distribución por niveles es una característica muy relevante de este SI. También lo es la dirección y explotación de medios y sistemas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento que pertenecen a diferentes unidades de las Fuerzas Armadas. Igualmente planifica, dirige y, en su caso, ejecuta las labores de cartografía de la Defensa a través de las unidades correspondientes que mantienen una dependencia funcional del CIFAS.

Todo esto supone que, en un momento dado, gran cantidad de sistemas, medios y unidades pueden encontrarse bajo la dependencia funcional del CIFAS con el potencial que ello supone. Este «sistema de sistemas» es denominado SIFAS Sistema de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, y cuenta con gran cantidad de subsistemas para la captación de imágenes, señales y fuentes humanas.

Sus actuaciones están regidas por la Directiva de Inteligencia Militar de la que emanan unos planes de inteligencia para el CIFAS. La Directiva de Inteligencia Militar es revisada con antelación por el CNI para asegurar su adecuación a los objetivos estratégicos recogidos en la Directiva de Inteligencia Nacional.

Los cometidos específicos y la estructura del CIFAS son declaradas secretas, al igual que ya vimos en el caso de la CGI y la JIGC. Se supone que la estructura del CIFAS será similar a la del CNI.

En el caso del CNI eran tres las direcciones generales existentes, si atendemos a las misiones que el *Real Decreto 872/2014* le otorga al CIFAS (inteligencia militar internacional, apoyo a las operaciones y contrainteligencia militar). Es posible deducir que la estructura del CIFAS esté ajustada al número de direcciones generales del CNI y a las misiones recogidas en el real decreto.

### Otros servicios

Existen otros SI en España que realizan tareas que, en mayor o menor medida, se pueden calificar como inteligencia. En el marco de la seguridad interior y dependiente del MIR, nos encontramos con el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO). Creado en el año 2014 fruto de la fusión del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) y el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) mediante el *Real Decreto 873/2014 de 10 de octubre*.

Particularmente relevante es la presencia del CNI como observador en su División Antiterrorista, (no así en la de Crimen Organizado), la de Instituciones Penitenciarias y el SEPBLAC, y desde finales de marzo del 2018, la de un representante del CIFAS.

### La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (CDGAI) nace, como ya vimos, de la mano del CNI. Esta comisión se diseña con la do-

ble función de dirección y control del CNI por un lado, y de coordinación de los SI para la constitución de una autentica comunidad de inteligencia por otro.

La CDGAI «velará por la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado para la formación de una comunidad de inteligencia». (*Lcni*, artículo 6.1). E insiste: «Velará por la coordinación del Centro Nacional de Inteligencia, de los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los órganos de la administración civil y militar». (*Lcni*, artículo 6.4).

Está claro que a esa comunidad de inteligencia deben pertenecer los SI sobre los que se ha desarrollado el apartado anterior, a saber: el CNI, la CGI, la JIGC y el CIFAS, siendo este, sin embargo, el único SI que indica expresamente su pertenencia a esta comunidad en la disposición que lo crea.

No está determinado que órganos o servicios deban conformar esa comunidad de inteligencia además de los mencionados. No se ha producido ningún desarrollo legislativo posterior que diera forma a la misma. Ni tampoco se ha dotado de operatividad real a la CDGAI. Es por ello, por lo que esta comisión resulta al mismo tiempo tan importante y tan inoperante.

Es cierto que la CDGAI tiene capacidad de dirección y control sobre el CNI, a través de la proposición de objetivos anuales del CNI que han de integrar la Directiva de Inteligencia y mediante la realización del seguimiento del grado de cumplimiento de estos objetivos. Pero estas funciones limitan básicamente la actividad de la CDGAI al CNI sin que ningún desarrollo normativo posterior haya concretado sus funciones de «adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado».

En relación a su composición, se encuentra presidida por la vicepresidente del Gobierno e integrada por los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Economía, el secretario de Estado de la Presidencia, el secretario de Estado de Seguridad y el secretario de Estado director del CNI que actúa como secretario de la reunión. A sus deliberaciones podrán ser convocados los titulares de otros órganos superiores y los directivos de la Administración General del Estado (AGE) que se estimen convenientes.

En cuanto a las funciones de la CDGAI estas son:

- Proponer al presidente del Gobierno los objetivos anuales del CNI.
- Realizar seguimiento y evaluación del desarrollo de esos objetivos.
- Velar por la coordinación del CNI con los SI de las FCSE y otros órganos de la Administración Civil y Militar.

Ni tan siquiera le corresponde a la CDGAI la aprobación de la Directiva de Inteligencia, ya que esta concierne al Gobierno en pleno. Su cometido se limita a los objetivos anuales.

En definitiva, la *Ley 11/2002* a pesar de su declaración de intenciones, no conforma a la CDGAI como un órgano de coordinación en torno al cual articular

la comunidad de inteligencia. Más bien la estructura como un órgano de control administrativo y ejecutivo sobre el CNI.

## Modelos comparados

### *La comunidad de inteligencia en países de nuestro entorno*

La desaparición de la guerra de bloques y el surgimiento de la multipolaridad y las nuevas amenazas de carácter global, han provocado procesos de adaptación en todos los grandes SI del mundo. Las nuevas amenazas tienen una dimensión transnacional y su naturaleza diversa dificulta su predicción.

Se van a describir brevemente algunos de los SI de países de nuestro entorno con los que luego poder hacer un análisis comparativo de utilidad. Trataré básicamente de dos grupos: los anglosajones, cuya pertenencia a la comunidad *Five Eyes*<sup>7</sup>(FVEY) sitúa a los mismos en un nivel de cooperación sin comparación en el mundo de los SI; por otro lado los SI continentales europeos más relevantes, que pertenecen además a países asimilables en muchos aspectos a España lo que hace de máximo interés su análisis<sup>8</sup>.

## Modelos continentales. Alemania. Italia. Francia

### *La comunidad de inteligencia en Alemania*

La comunidad de inteligencia alemana se encuentra dirigida por una Autoridad Nacional denominada secretario de Estado de la Cancillería Federal y delegado del Gobierno Federal para los Servicios Federales de Inteligencia.

Esta dirección se compagina con un exhaustivo control parlamentario por el que cada medida restrictiva de derechos debe ser aprobada por una comisión de diez (10) parlamentarios elegidos *ad hoc*. El control parlamentario de la actividad de los SI alemanes se encuentra recogido en la Constitución alemana.

La estructura de la comunidad de inteligencia alemana está basada en tres servicios de inteligencia y dos centros de coordinación conjuntos. Además de esto, cada *länder* cuenta con una oficina propia de contrainteligencia.

El Servicio Federal de Inteligencia, *Bundesnachrichtendienst (BND)* es el servicio de inteligencia exterior y está adscrito a la Cancillería Federal alemana. Sus funciones coinciden con las de un SI exterior clásico, esto es, recopi-

<sup>7</sup> Definida por Vitor Tossini en el *UK Defence Journal* como «la alianza de inteligencia más importante del mundo». Está constituida por los servicios de inteligencia de los EE. UU., Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Comenzó como un acuerdo de cooperación en materia de inteligencia de señales en el año 1946.

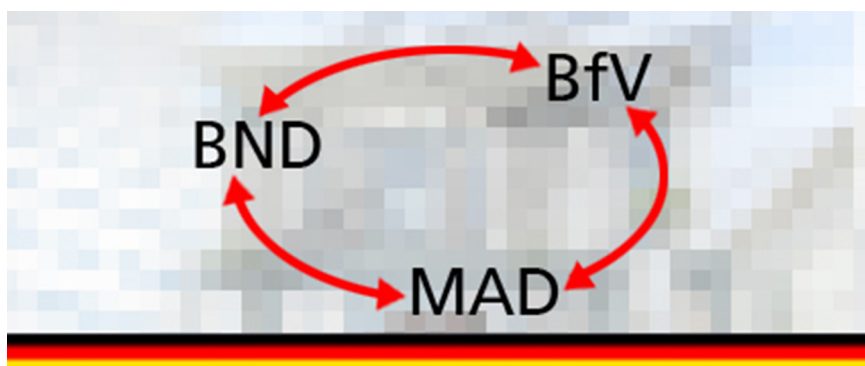
<sup>8</sup> RUIZ, Miguel (2002): *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado Constitucional*. Editorial Tecnos.

lar y analizar información exterior relevante para Alemania. En los últimos tiempos ha reorientado sus actividades hacia el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la inmigración irregular y la inteligencia económica.

La Oficina Federal para la Protección de la Constitución, *Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)* es el servicio de contrainteligencia y depende del ministro federal del Interior. Cada *länder* cuenta con una oficina propia para la defensa de la Constitución (*LfV*) que forma parte del respectivo Ministerio del Interior, trabajan juntas y coordinadas con *BfV*. En el caso de proceder a restricciones de derechos fundamentales en el marco de sus investigaciones deben contar con la aprobación de la comisión especial. Carecen de la condición de agentes de la autoridad y deben contar con el apoyo de las policías de los *länder* o de la Oficina Federal Criminal (*BKA*).

El Servicio de Seguridad Militar, *Abschirmdienst Militärischer (MAD)*, es responsable fundamentalmente de la contrainteligencia militar y, aunque sus funciones son limitadas, se considera un autentico SI. También se encarga de la seguridad, secretos oficiales militares y del control de los militares extranjeros y las actividades extremistas dentro de las propias Fuerzas Armadas alemanas. La inteligencia en operaciones la desarrolla la Oficina de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y el apoyo en control de señales la Oficina de Control de Señales de las Fuerzas Armadas.

Junto a estos tres SI nos encontramos dos centros de coordinación conjuntos que integran a estos SI junto con otros servicios policiales y de seguridad. Así tenemos el Centro Común Contra Terrorista (*GTAZ*) que cuenta con representantes de *BKA*, *BfV*, *BND*, la Oficina del Fiscal General, los departamentos estatales de la Policía Criminal, las *LfV*, la Oficina Central del Servicio de Investigación Criminal de Aduanas, la Policía Federal, *MAD* y la Oficina Federal para la Migración y los Refugiados.



Fuente: Gobierno Federal de Alemania<sup>9</sup>, 2018

<sup>9</sup> <http://www.bnd.bund.de>. Bundesbeauftragter für Bundesnachrichtendienste.

Finalmente, en 2007 se creó el Centro Común de Internet (GIZ) bajo la dirección de la BfV. Las siguientes instituciones están representadas en el GIZ: BKA, BND, MAD y la Fiscalía General. El principal objetivo es identificar las actividades terroristas y extremistas en una fase inicial, especialmente la planificación de atentados y el reclutamiento de seguidores así como las actividades de captación orientadas a la radicalización a través de las redes.

### *La comunidad de inteligencia en Italia*

La Ley 124/2007 es la que sienta las bases del Sistema de Inteligencia para la Seguridad de la República, y tiene como objetivo dar respuesta a las nuevas amenazas y superar la desconfianza política sobre los SI italianos.

La clave de la reforma se basa en que el primer ministro, que asume una serie de decisiones fundamentales, promulga las directivas posteriores y ejerce sus atribuciones de coordinación y control. Para ello utiliza el Departamento de Inteligencia para la Seguridad (DIS), incardinado en la Presidencia del Consejo de Ministros y del que dependen los dos (2) SI que se detallan abajo.

El Sistema de Inteligencia para la Seguridad de la República es el nombre dado a las autoridades y organizaciones responsables de las políticas de inteligencia, coordinación de inteligencia y operaciones de inteligencia. Está constituido por: el presidente del Consejo de Ministros, la autoridad delegada del presidente, el Comité Interministerial para la Seguridad de la República (CISR), el Departamento de Inteligencia para la Seguridad (DIS), la Agencia de Inteligencia y Seguridad Exterior (AISE), y la Agencia de Inteligencia y Seguridad Interior (AISI).

La responsabilidad política global de la inteligencia recae en el primer ministro, que es quien ejerce la coordinación de las políticas de inteligencia, emite las directivas destinadas a la protección de infraestructuras críticas y el fortalecimiento de la seguridad cibernética nacional y autoriza a los agentes de las agencias (AISE y AISI) a llevar a cabo operaciones especiales.

El CISR con funciones de asesoramiento, propuesta y deliberación en materia de la política de información de seguridad es el principal órgano deliberativo del Sistema de Inteligencia para la Seguridad de la República. Está presidido por el presidente del Consejo de Ministros e incluye a la autoridad delegada y los ministros de Asuntos Exteriores, Interior, Defensa, Justicia, Economía y de Desarrollo Económico.

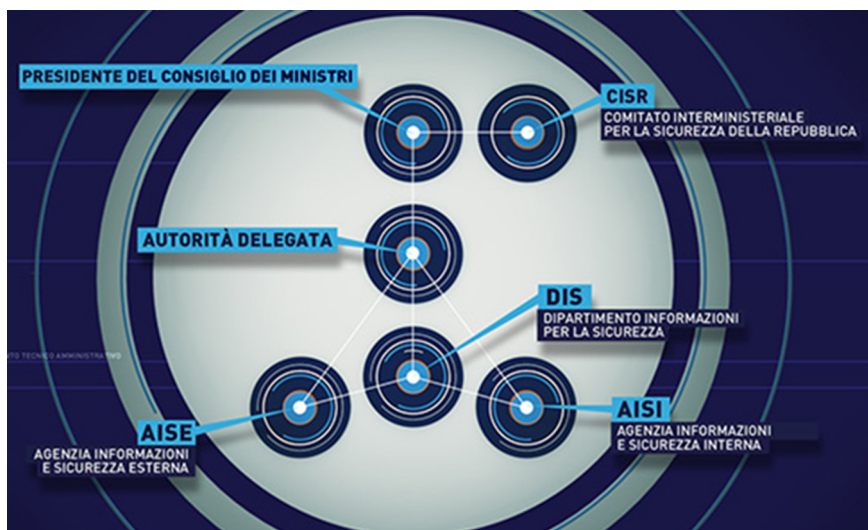
El DIS es el órgano de ejecución del presidente del Consejo y de la autoridad delegada para el ejercicio de sus poderes. Ello lo realiza a través del director del DIS que incluye la Oficina Central de la Inspección, la Oficina Central de Archivos, la Oficina Central de Secreto y la Academia de Inteligencia.

Las responsabilidades de las dos agencias, AISE y AISI, se diferencian en el ámbito territorial de la amenaza, a la que se suma una competencia específica de la AISE en cuanto a la contraproliferación se refiere.

En realidad se estructuran en torno a la clásica división de inteligencia y contrainteligencia pues las misiones de la AISI son: las actividades de seguridad para la protección en el interior de Italia de los intereses políticos, económicos, militares, científicos e industriales. También identificar y contrarrestar dentro del territorio nacional la actividad de espionaje, subversión, criminalidad organizada y terrorismo que afecten al Estado.

Por su parte la AISE es responsable de la captación de información relevante para salvaguardar la Seguridad Nacional contra amenazas provenientes del extranjero, protegiendo los intereses políticos, militares, económicos, científicos e industriales de la República. También se encarga de la contraproliferación de forma específica y solo puede actuar en territorio italiano de forma conjunta con la AISI.

Finalmente, mencionaré el Comité de Análisis Estratégico Antiterrorista –*Comitato de Analisi Strategica Antiterrorismo*– (CASA), que es un órgano permanente de coordinación antiterrorista dependiente del Ministerio del Interior y al que se encuentran adscritos la Policía de Estado y el Arma de Carabineros, como servicios policiales y la AISE y la AISI como SI. La Guardia de Finanzas y el Departamento de Administración Penitenciaria participan también cuando se les solicita colaboración y su función principal es facilitar la colaboración y la trasmisión de la información en la lucha antiterrorista.



Fuente: Gobierno de Italia<sup>10</sup>, 2018

<sup>10</sup> <http://www.sicurezza nazionale.gov.it>. Dipartimento di Intelligence per la Sicurezza. Sistema de Inteligencia para la Seguridad de la República.

### *La comunidad de inteligencia en Francia*

El sistema de inteligencia nacional francés experimentó una reorganización entre los años 2008 y 2009, de conformidad con las recomendaciones del *Libro Blanco* de 2008. Se creó la figura del coordinador nacional de inteligencia y el Consejo Nacional de Inteligencia (*CNR*), que se reúne bajo la Presidencia del jefe del Estado y se encarga de asegurar la gestión estratégica de la inteligencia.

La comunidad de inteligencia está compuesta por seis servicios: dos de ámbito general, la Dirección General de Seguridad Exterior (*DGSE*) y la Dirección General de la Seguridad Interior (*DGSI*); y cuatro servicios especializados: la Dirección de Inteligencia Militar (*DRM*), la Dirección de Protección y Seguridad de la Defensa (*DPSD*), la Dirección Nacional de Inteligencia y Aduanas (*DNRED*), y el Servicio de Procesamiento de la Información y Acción contra Servicios Financieros Clandestinos (*TRACFIN*).

El Consejo Nacional de Inteligencia (*CNR*) define las orientaciones estratégicas y las prioridades en la obtención de información, reparte los objetivos y arbitra entre los SI en caso necesario. Además, establece la planificación de los medios humanos y técnicos de los servicios especializados de información/inteligencia.

El coordinador nacional de inteligencia es el asesor del presidente de la República y, para algunos de los asuntos, también del primer ministro. Es miembro ejecutivo del *CNR* del cual prepara las reuniones, vela por la puesta en marcha de las decisiones tomadas en el consejo, coordina la acción y se asegura de la buena cooperación de los servicios especializados que constituyen la comunidad de inteligencia. Trasmite las instrucciones del presidente de la República a los responsables de los servicios, los cuales le comunican la información que tiene que ser elevada al conocimiento del presidente y del primer ministro.

La *DGSI* representa la última evolución de la política del Gobierno francés en materia de contrainteligencia con el fin de modernizar las estructuras de la seguridad interior y para asegurar la adecuada atención a la cuestión del contraterrorismo, inteligencia económica, protección de infraestructuras críticas y el ciberespacio.

La *DGSI* depende ahora, directamente, del ministro del Interior. Antes de esta reforma su denominación era Dirección Central de Inteligencia Interior (*DCRI*), dependía de la Dirección General de la Policía y era considerado como una oficina «especial» de la Policía Nacional.

La *DGSE* es la agencia de inteligencia exterior de la República que, bajo la autoridad del ministro de Defensa, tiene la responsabilidad de la obtención y explotación de inteligencia, así como de detectar y localizar actividades de espionaje externo. Entre los cometidos principales de la *DGSE* se encuentra

la obtención de inteligencia HUMINT y SIGINT, el análisis de imágenes satelitales y las operaciones especiales del «servicio de acción» (13º Regimiento Paracaidista de Dragones).

De este modo, el Gobierno francés mantiene una fuerte separación entre las dos áreas de competencia, con importantes implicaciones operativas conectadas a un sistema de división por funciones, interior-exterior e inteligencia-contrainteligencia<sup>11</sup>.

La DPSD es responsable de las operaciones de contrainteligencia militar, así como de la vigilancia política de los militares, asegurando la lealtad constitucional del personal de las Fuerzas Armadas, y de otras tareas de seguridad.

La DRM es el SI militar de Francia y se encarga también del análisis de imágenes satélites y otras señales electromagnéticas, para ello depende en gran medida de los medios de obtención de las Fuerzas Armadas, como el BRGE –Regimiento de Inteligencia y Guerra Electrónica–. La DRM se formó mediante la fusión de varios centros independientes que funcionaban en varios de los servicios dentro de las Fuerzas Armadas<sup>12</sup>.

La DNRED depende del Ministerio de Economía y Finanzas y es una agencia de inteligencia francesa que tiene la tarea de llevar a cabo investigaciones sobre contrabando, falsificación de dinero y fraude aduanero. Está muy ligado al servicio que vamos a ver a continuación.

El Servicio de Procesamiento de la Información y Acción contra Servicios Financieros Clandestinos (TRACFIN) es un servicio de información adjunto a los Ministerios financieros (Economía, Hacienda e Industria). Contribuye a la lucha contra las operaciones financieras ilegales, el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

También existe un órgano de coordinación entre los SI y la Policía Nacional que es la Unidad de Coordinación de la Lucha Antiterrorista –*L'Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste (UCLAT)*–. Creada en 1984, la UCLAT no es una agencia de inteligencia, y trabaja bajo la autoridad de la *Direction Générale de la Police Nationale (DGPN)* en el Ministerio del Interior.

En el año 2017 se crea el Centro Nacional Contra el Terrorismo con la misión de diseñar y proponer planes de acción concertados para la acción de los SI en su lucha contra el terrorismo. El objetivo declarado del Elíseo es descompartimentar los diferentes SI pero sin crear una nueva estructura de decisión, y el fortaleciendo de los lazos entre servicios en la lucha contra el terrorismo.

---

<sup>11</sup> También disponible en otros países europeos, por ejemplo, en Italia, donde una fuerte separación divide las agencias AISI y AISE.

<sup>12</sup> Centro de Explotación de Inteligencia Militar, Centro de Información sobre la Radiación Electromagnética, la Unidad conjunta HELIOS, el Centro conjunto de Interpretación de Imágenes y la Sección de Inteligencia de la Fuerza Aérea.

Para finalizar con la comunidad de inteligencia en Francia adjuntamos un gráfico con «las caras de la inteligencia en Francia» y su organigrama. Es curioso observar en el organigrama el valor específico que la prensa otorga a los SI que lo componen. Priman tres figuras, el coordinador nacional (Policía Nacional) y los jefes de la DGSE (embajador) y la DGSJ (Policía Nacional).



Fuente: Revista L'OBSP<sup>13</sup>. Junio de 2017

## Modelos anglosajones. Estados Unidos y Reino Unido

### La comunidad de inteligencia en los Estados Unidos

La Comisión Nacional sobre los ataques terroristas en Estados Unidos de 2004<sup>14</sup>, fue determinante a la hora de identificar la falta de integración e interoperabilidad entre las agencias, las cuales seguían aferradas a estructuras

<sup>13</sup> <http://www.nouvelobs.com>. «Las caras de la inteligencia en Francia».

<sup>14</sup> *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. The 9/11 Commission Report.*

creadas durante la Guerra Fría y con falta de mecanismos efectivos para planear operaciones contraterroristas.

Una de sus principales recomendaciones fue la creación de un director nacional de inteligencia que asegurara la unidad de esfuerzos mediante la supervisión de centros nacionales de inteligencia orientados a las diferentes amenazas. También la supervisión de las diferentes agencias, además del establecimiento de estándares comunes para el personal y los sistemas de información utilizados por los SI.

Como consecuencia del *Informe 9/11*, se aprobó en el Congreso la ley de la reforma de la inteligencia y prevención del terrorismo –*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 (IRTPA)*– suponiendo la mayor reorganización de la inteligencia en los EE. UU. en los últimos 30 años, y por la que se creó la Oficina del Director de Inteligencia Nacional (ODIN) para supervisar una comunidad de inteligencia compuesta por 17 organizaciones. Desde entonces, la coordinación y el intercambio de información constituyen casi una obsesión.

La comunidad de inteligencia norteamericana está formada por un conjunto de agencias civiles y militares cuya cúspide está ocupada por el Director de Inteligencia Nacional (DIN). Lo integran un órgano de dirección (ODIN) para apoyo del DIN y dieciséis (16) agencias, de las que las más importantes (6) son denominadas *Program Managers* y son las siguientes: la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Oficina Federal de Investigación (FBI), la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA), la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial (NGIA), y la Oficina Nacional de Reconocimiento (NRO).

De esta comunidad también forman parte agencias integradas en el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) o en el Departamento de Justicia, como, por ejemplo, Aduanas y Protección de Fronteras (CBP), Policía de Inmigración y Aduanas (ICE), Agencia Antidrogas (DEA), y otras de menor consideración.

La organización global de la comunidad de inteligencia de los EE. UU. es la siguiente:

Gestores de programas: compuesto por las seis (6) principales agencias que asesoran y asisten a la ODIN en la identificación de necesidades de inteligencia, elaboración de presupuestos y evaluación de las acciones de inteligencia.

Servicios departamentales: incluyen las principales oficinas de los diferentes departamentos del Gobierno que forman parte de la comunidad de inteligencia, excepto las que forman parte del Departamento de Defensa, y que se centran en satisfacer las necesidades de inteligencia de sus propios departamentos.

Ejércitos: abarcan al personal de inteligencia de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Guardacostas, que, fundamentalmente, están dedicados a las necesidades de sus respectivos Ejércitos y organizaciones.



Fuente: Gobierno de los EE. UU. , 2018

Dentro de los centros incardinados en la ODIN los más relevantes son: el Centro Nacional de Contraterrorismo (*NCTC*) para el planeamiento estratégico global contra objetivos terroristas específicos; el Centro Nacional de Contraproliferación (*NCPC*) para coordinar e identificar las necesidades de inteligencia en el esfuerzo de Estados Unidos contra actividades de proliferación; el Ejecutivo Nacional de Contrainteligencia (*NCIX*). Y el Consejo Nacional de inteligencia (*NIC*), para el pensamiento estratégico a medio y largo plazo.

En cuanto a los SI, solo nos vamos a referir a los denominados «gestores de programas» que, en todo caso, son los más relevantes para la finalidad de este trabajo.

La *CIA* es el mayor productor de inteligencia de todas las fuentes sobre una gran variedad de asuntos de Seguridad Nacional, y es el principal organismo de acción encubierta. La *CIA* es, junto con la Agencia de Seguridad Nacional (*NSA*), la agencia gubernamental de los Estados Unidos encargada de la recopilación, análisis y uso de «inteligencia» mediante el espionaje fuera del territorio americano, ya sean Gobiernos, corporaciones o individuos que puedan afectar la Seguridad Nacional del país.

El *FBI* es un órgano de investigación criminal federal y, a la vez, una agencia de inteligencia nacional. Sirve de enlace principal entre las comunidades de

<sup>15</sup> <http://www.Intelligence.gov/mission/structure>.

inteligencia y de Policía Judicial. La Dirección de Inteligencia (*DI*) gestiona todas las actividades de inteligencia del *FBI*. Sus prioridades principales son la amenaza terrorista, la contrainteligencia y el cibercrimen.

La *DIA* proporciona inteligencia militar de todas las fuentes a las autoridades de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos y sus miembros trabajan en todo el mundo. Su director es responsable del *Programa de Inteligencia General de la Defensa*. La *DIA* dirige y gestiona las necesidades de obtención de inteligencia HUMINT, inteligencia de medición y firma electromagnética (*MASINT*). Además proporciona análisis de inteligencia de señales (*SIGINT*) e inteligencia geoespacial (*GEOINT*) de la Defensa.

La *NSA* recopila, coordina, dirige y realiza operaciones altamente especializadas para producir, principalmente a través de *SIGINT*, inteligencia y para proteger los sistemas de información de los Estados Unidos. La *NSA* apoya tanto a las Fuerzas Armadas como a las autoridades nacionales, las comunidades de contrainteligencia y de lucha contra el terrorismo así como a aliados internacionales clave.

La *NGIA* proporciona inteligencia geoespacial en apoyo de objetivos de Seguridad Nacional. Inteligencia geoespacial es la explotación y análisis de imágenes e información geoespacial para describir, evaluar y visualmente representar características físicas y referenciar geográficamente actividades sobre la tierra.

Finalmente la *NRO* se dedica a la investigación y desarrollo, adquisición, lanzamiento y control de sistemas de reconocimiento aéreo.

### *La comunidad de inteligencia en el Reino Unido*

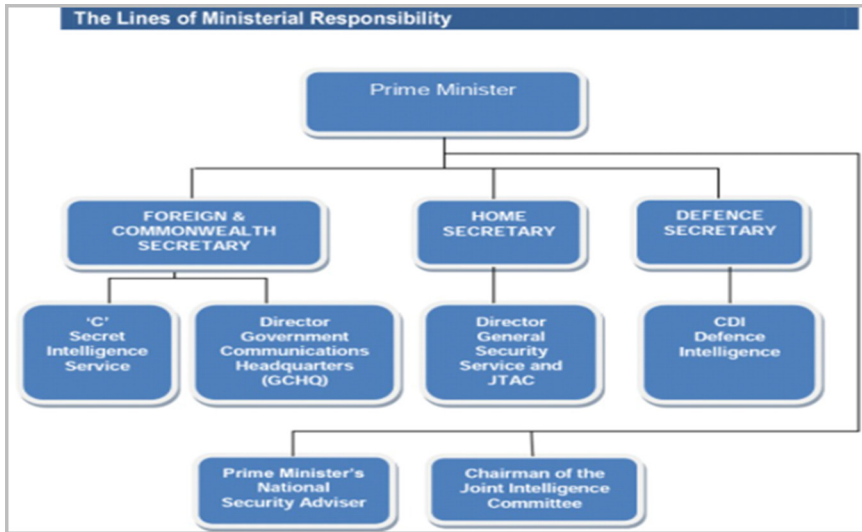
El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es un Estado constituido por cinco naciones, tiene una profunda tradición democrática y es probablemente el país con mayor historia en los servicios de inteligencia. Sin embargo las «agencias», como hoy en día se conocen públicamente al Servicio Secreto de Inteligencia (*SIS*), al Servicio de Seguridad (*SS*) y al Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno (*GCHQ*), no fueron públicamente reconocidas hasta 1989 con la aprobación del *Security Service Act*.

El sistema de inteligencia en el Reino Unido está compuesto por: La Oficina del Gabinete, *Cabinet Office*<sup>16</sup>, que dirige el sistema de control de los diferentes servicios, el Servicio Secreto de Inteligencia (*SIS*), también conocido como MI6, el Servicio de Seguridad (*SS*) también conocido como MI5, el Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno (*GCHQ*), y el Servicio de Inteligencia de la Defensa (*DIS*), que forma parte del Ministerio de Defensa. A esto

<sup>16</sup> Departamento ministerial para apoyar al primer ministro y al vice primer ministro.

hay que añadirle un centro de cooperación permanente, el Centro Conjunto de Análisis Terrorista (*JTAC*).

El primer ministro es el primer responsable para todos los asuntos de seguridad e inteligencia y responsable ante el Parlamento, y preside el Consejo de Seguridad Nacional<sup>17</sup> (CNS), entre cuyos miembros permanentes se en-



Fuente: Gobierno británico<sup>17</sup>, 2010

cuentran el viceprimer ministro, el secretario de Exteriores, de Interior, de Defensa, ministro de Seguridad y otros ministros y altos oficiales del Gobierno, incluyendo a los directores de los SI que participan cuando se considera necesario.

El Sistema Nacional de Inteligencia<sup>19</sup> (*National Intelligence Machinery*) coordina la actividad de los servicios de inteligencia del Reino Unido por medio del Comité Conjunto de Inteligencia (*JIC*).

Este sistema central se encuentra ubicado en la Oficina del Gabinete y es dirigido por el presidente del *JIC* y vice asesor de Seguridad Nacional para Inteligencia, Seguridad y Resiliencia, que es responsable de asignar cometidos a las agencias de acuerdo con las necesidades y prioridades, recursos e idoneidad de los distintos SI. Es también responsable con el cargo de *Professional Head of Intelligence Analysis (PHIA)*, de proporcionar las valoraciones de inteligencia previamente coordinadas con todos los departamentos sobre

<sup>17</sup> Creado en mayo de 2012 por el primer ministro David Cameron.

<sup>18</sup> <http://www.gov.uk/nim-november2010>.

<sup>19</sup> *The National Intelligence Machinery 2010*. Gobierno británico.

un amplio abanico de asuntos sobre los intereses nacionales tanto de carácter inmediato como de largo plazo

El *JIC* está formado por altos funcionarios del Servicio de Exteriores, del Ministerio de Defensa (incluyendo al jefe del *DIS*), del Ministerio del Interior, del Gabinete del Gobierno, del Departamento de Desarrollo Internacional, y del Tesoro, los tres jefes de las agencias de inteligencia y otros departamentos cuando estos sean requeridos. Su presidente es el responsable de la supervisión del trabajo del comité y, al igual que los jefes de las agencias, tiene acceso directo al primer ministro.

El *SIS* o *MI6* es el servicio británico de inteligencia exterior, dependiente del secretario de Exteriores. La principal función del *SIS* es la obtención de inteligencia en el exterior relativa a asuntos de interés vital para el Reino Unido en los campos de la seguridad, la defensa, el crimen organizado y la política exterior y económica, con especial énfasis en la contraproliferación y el terrorismo.

El *SS* o *MI5*, es el servicio de inteligencia del Reino Unido que principalmente se dedica a la seguridad interior. Es responsable de proteger la seguridad de la nación del terrorismo, armas de destrucción masiva, y del espionaje, con la colaboración de la policía. También proporciona asesoramiento en materia de seguridad a otras organizaciones dentro del Reino Unido.

El *GCHQ* tiene dos misiones principales: la obtención de inteligencia a través de la interceptación de comunicaciones (inteligencia de señales o *SIGINT*) y la de proporcionar servicios y asesoramiento como autoridad técnica nacional del Reino Unido para la seguridad de la información. Dentro de su regulación, la elección de los objetivos de interceptación y el consiguiente informe al Gobierno o a los mandos militares, al igual que para el *SIS*, se basa en los requerimientos y prioridades establecidas por el *JIC*.

El *DIS* es un elemento esencial dentro del sistema de inteligencia nacional, aunque difiere en importantes aspectos del *SIS*, el *GCHQ*, y el *SS*. A diferencia de estos, no es una agencia independiente, ya que forma parte del Ministerio de Defensa. Reúne personal experto de los tres Ejércitos, así como personal civil, y sus fondos provienen del presupuesto de Defensa. El *DIS* también proporciona un amplio abanico de servicios geoespaciales, incluyendo cartografía.

El Centro Conjunto de Análisis Terrorista (*JTAC*) establecido en el año 2003, es consecuencia del desarrollo de acuerdos de coordinación para la gestión y difusión de inteligencia en respuesta a la amenaza terrorista internacional. Es una unidad formada por miembros de las tres agencias y representantes del *DIS*, así como de otros departamentos relevantes, incluyendo la Oficina de Asuntos Exteriores, Interior y la Policía. El *JTAC* opera bajo la autoridad del director general del *MI5* y su objetivo es derribar las barreras institucionales entre los organismos y agencias de inteligencia.

### Comparación con los modelos analizados

Del estudio comparativo de las comunidades de inteligencia analizadas a lo largo del capítulo, podemos resaltar algunos aspectos en común. Se recoge la necesidad de incrementar y expandir la acción de los SI para hacer frente a las nuevas amenazas de actores no estatales y en el ciberespacio. Se potencian en todos los ejemplos estudiados las «comunidades» o «sistemas» de inteligencia, si bien existen diferencias en la manera en que estas se coordinan y dirigen. Los servicios de inteligencia continúan siendo los pilares fundamentales del sistema, pero su centro de gravedad se mueve hacia centros de coordinación y dirección, directamente dependientes de las jefaturas del Gobierno.

También se potencia la figura de la Autoridad Nacional de Inteligencia en forma de director, coordinador, secretario de Estado, ministro o presidente de comité. Estas Autoridades Nacionales de Inteligencia se dan en todos los países analizados, cada uno con una denominación distinta, se convierten, sin embargo, en piezas claves de las comunidades de inteligencia de las que asumen la coordinación.

En otros casos, como sucede en Francia, el mantenimiento de unos estándares de calidad en los procedimientos de análisis comunes a todas las agencias, se busca a través de una formación conjunta en una única academia de inteligencia para todas las agencias y servicios.

Las nuevas estructuras de coordinación no restan importancia a los SI. Estos continúan manteniendo un papel preponderante. La existencia de un servicio de inteligencia exterior y otro de interior constituye normalmente el núcleo de los sistemas de inteligencia actuales.

La inteligencia militar, tradicionalmente vinculada a la inteligencia exterior, a pesar de que la aparición de amenazas de carácter transnacional difumina los límites, pierde cierta relevancia manteniéndose en la actualidad centrada en la inteligencia estrictamente militar y en el apoyo con sus medios a la labor de la inteligencia exterior.

Las agencias de inteligencia de las comunicaciones son muy relevantes en el mundo anglosajón, en el modelo continental estas capacidades están incorporadas en los SI exterior e interior o se prestan desde otros órganos (fundamentalmente las Fuerzas Armadas).

Para completar el estudio vamos a presentar una tabla analítica en la que exponemos ciertos parámetros de las cinco comunidades de inteligencia analizadas y los comparamos con la española.

Los resultados de la tabla son bastante explícitos en cuanto a las importantes diferencias que existen entre la comunidad de inteligencia española y las cinco analizadas. Todas las naciones, a excepción de los EE. UU. que se trae a colación por razones obvias, son comparables en cuanto a población,

riqueza, amenazas y valores a la nuestra. Lo razonable sería que nuestra comunidad de inteligencia, con su propia idiosincrasia, se asemejara a las de las naciones con las que compartimos tanto.

	ESPAÑA	ALEMANIA	ITALIA	FRANCIA	EE. UU.	RU
¿Existe una autoridad DIRECTIVA de la comunidad de inteligencia?	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
¿Existen centros de coordinación de TODAS las agencias?	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
¿Existen agencias compartiendo espacio y COMPETENCIAS?	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO
¿Existe un SI ESPECÍFICO para la inteligencia exterior?	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
¿Existe un SI ESPECÍFICO para la contrainteligencia?	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
¿Existe un SI específico de INTELIGENCIA militar?	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
¿Existe un SI ESPECÍFICO para la inteligencia de señales?	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Se puede defender la existencia de una Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia en España, pues así lo declara la *Lcni*, pero lo cierto es que esa autoridad no ejerce ninguna función real de dirección o coordinación de la comunidad de inteligencia.

Esta es la situación actual porque las autoridades políticas así lo han decidido. Muestra de lo dicho es que los dos intentos de dotar al SED del CNI de auténticos poderes, el último de ellos el malogrado proyecto de real decreto regulador de la Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia de junio de 2015, fueron frustrados tras los informes en contra provenientes de la SES y el Ministerio del Interior.

También se puede afirmar que España tiene un SI para la inteligencia exterior, y efectivamente lo tiene, el CNI, y en materia antiterrorista la CGI y la JIGC a tenor de su regulación, pero lo que el cuadro refleja es la existencia (o no) de un SI específico para la inteligencia exterior. Lo mismo puede decirse en relación al servicio de contrainteligencia.

Respecto a lo mencionado en la tabla sobre la inteligencia de señales y captación de imágenes es evidente que en todos los países nombrados existe una estructura para la misma. Lo que se analiza en el cuadro es si esa estructura es independiente y se articula como servicio o agencia autónoma o no.

El resto de los parámetros puede admitir discusiones, pero es congruente con la estructura que doctrinalmente mantienen las comunidades de inteligencia de los países analizados.

Por ejemplo, es de todos conocido que la *CIA* y el *FBI* han mantenido conflictos competenciales en el pasado, pero doctrinalmente y en atención a sus esferas de trabajo no debería ser así al menos entre las seis agencias principales (*program managers*).

En España, doctrinalmente las áreas de competencia se superponen y eso asegura la posibilidad de conflicto competencial. Lo mismo sucede en Alemania donde el *BfV* y los *LfV* comparten competencias y funciones lo que se explica, como ya se mencionó, por el temor a las prácticas de inteligencia interior que desarrollaron los nazis y los comunistas en el siglo pasado.

Finalmente en Italia, según se refleja en el cuadro, se carece de un SI militar lo que se debe a que el AISI no es estrictamente un SI militar, aunque sin duda desempeña también esas funciones pues es este además su origen, ya que el AISI es heredero del antiguo servicio de inteligencia militar.

## La contrainteligencia en España

### *Amenazas y desafíos de la contrainteligencia española*

Como se ha expresado anteriormente, toda actividad de contrainteligencia está dirigida a prevenir, detectar y neutralizar las amenazas y riesgos que puedan afectar a los intereses nacionales. Por ello resulta imprescindible que dichas amenazas e intereses estén perfectamente determinados, así como las posibles procedencias de la agresión.

En España, la recientemente aprobada *Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2017*, determina cinco objetivos generales y quince ámbitos de actuación a los que asigna un objetivo específico y líneas de acción para su consecución. Igualmente recoge las amenazas y desafíos detectados para la Seguridad Nacional.

En relación a las amenazas la *ESN 2017* distingue tres tipos de ellas:

- Las amenazas.
- Las amenazas y desafíos sobre los espacios comunes globales.
- Las amenazas sobre las infraestructuras críticas.

## La comunidad de inteligencia española, presente y...

Las amenazas (sin apellido según la *ESN*) a su vez se dividen en: conflictos armados, terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, crimen organizado y espionaje.

Las amenazas y desafíos sobre los espacios comunes globales se clasifican así: vulnerabilidad del ciberespacio, vulnerabilidad del espacio marítimo y vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre.

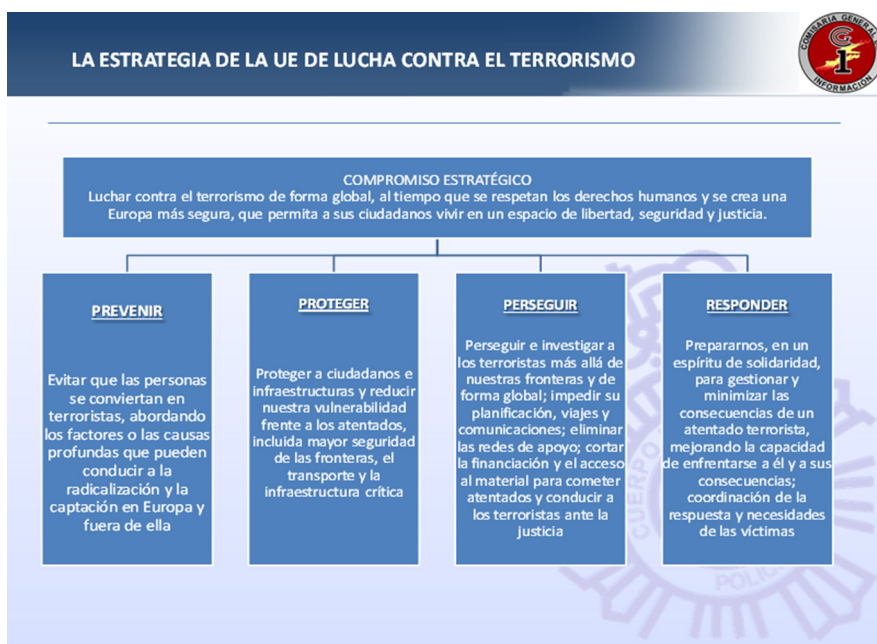
Finalmente nos encontramos con las amenazas sobre las infraestructuras críticas.

Frente a todos estos tipos de amenazas la inteligencia y la contrainteligencia juegan un papel destacado, convirtiéndose así en desafíos para las agencias de inteligencia.

En el plano específico de la contrainteligencia, las amenazas a las que debe enfrentarse más específicamente son: el terrorismo, el crimen organizado, el espionaje, la vulnerabilidad del ciberespacio y las amenazas sobre las infraestructuras críticas. A continuación desarrollaremos las líneas de acción previstas sobre cada una de ellas.

### *La amenaza terrorista*

Los principales objetivos establecidos en la *ESN 2017* en relación con el terrorismo son dos: neutralizar la amenaza terrorista tanto dentro como fuera



Fuente: Comisaría General de Información, 2017

de nuestras fronteras y reducir la vulnerabilidad de la sociedad haciendo frente a los procesos de radicalización violenta.

Dentro de las líneas de acción de la *ESN 2017* se especifican cuatro ámbitos principales de actuación: la prevención, en la que destaca el *Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta*; la protección, a través de la mejora de las capacidades nacionales de lucha antiterrorista; la persecución, a través del refuerzo de los instrumentos legales y la mejora de las capacidades de investigación y en particular las nuevas tecnologías; y finalmente la preparación de la respuesta, minimizando las consecuencias de los atentados y consolidando la unidad de las instituciones.

### ***El crimen organizado***

El principal objetivo en relación con el crimen organizado es neutralizar los grupos criminales ya existentes, evitar la creación de otros nuevos y contrarrestar su confluencia con el terrorismo.

Las líneas de acción de la *ESN 2017* son las siguientes: formación permanente sobre los métodos y herramientas usadas por las organizaciones criminales, y potenciación de la inteligencia criminal y de los mecanismos de incautación de los beneficios procedentes del delito, concluyendo con la mejora de la coordinación a nivel internacional.

### ***El espionaje***

La actividad dirigida a combatir el espionaje es definida como contrainteligencia. Su principal objetivo es la adopción de medidas preventivas, de detección y de neutralización de las operaciones encubiertas, para la obtención de información, procedentes de otros Estados o grupos o personas, incluyendo las realizadas en el dominio del ciberespacio.

Ya comentamos con anterioridad que la denominación utilizada en la *ESN 2017* es inadecuada, al tomar una parte, (el contraespionaje) por el todo (la contrainteligencia). Las líneas de acción de la *ESN 2017* son las siguientes: reforzar las capacidades de los órganos nacionales de inteligencia para garantizar los medios suficientes; potenciar la protección de la información clasificada; incrementar la cooperación internacional en contrainteligencia; e intensificar la contrainteligencia en el ciberespacio.

### ***La vulnerabilidad del ciberespacio***

La ciberseguridad tiene como objetivo primordial garantizar el uso seguro de las redes y los sistemas de información y comunicación mediante la pre-

vención, detección y respuesta a los ciberataques, reduciendo la vulnerabilidad del ciberespacio.

El CNI lidera la defensa del ciberespacio español a través del CCN. Las FCSE dedican muchos esfuerzos a la prevención a través del CNPIC<sup>20</sup>, a la detección con en el *CERT-SI*<sup>21</sup> de la SES y el INCIBE, y a la respuesta mediante las unidades de Policía Judicial e Información. El CIFAS como tal no realiza funciones de ciberdefensa a diferencia del MCCD que es bastante activo. Además es el único organismo autorizado a contraatacar en el dominio de la red.

Las líneas de acción de la *ESN 2017* son las siguientes: reforzar las capacidades de prevención, detección, reacción, recuperación y respuesta, y mejorar la coordinación en los niveles técnicos y estratégicos; medidas de mejora de la protección y la resiliencia en 4 ámbitos: sector público, sectores estratégicos, sector empresarial y ciudadanía; mejorar la cooperación público-privada en ciberseguridad: impulsar a la industria española de ciberseguridad, promocionar el conocimiento profesional en ciberseguridad, y la colaboración en la consecución de un ciberespacio seguro en el ámbito de la Unión Europea y a nivel internacional.

### *Las amenazas sobre las infraestructuras críticas*

El objetivo es asegurar la provisión de servicios esenciales para la sociedad mediante el fortalecimiento del sistema de infraestructuras críticas y el aumento de su resiliencia.

Las líneas de acción establecidas en la *ESN 2017* son: avanzar en el cumplimiento de la normativa sobre protección de infraestructuras críticas; potenciar la seguridad integral, física y cibernética, de las infraestructuras críticas; incrementar la capacidad de respuesta impulsando la implantación de programas de gestión de riesgos; promover la coordinación en materia de protección de infraestructuras críticas; lucha contra el terrorismo y ciberseguridad de todas las organizaciones responsables, mejorando la capacidad de todas ellas; estimular la cooperación público-privada en la materia y favorecer la innovación en seguridad; e impulsar la colaboración internacional y la alerta temprana en caso de ataque.

En el momento actual, la fragmentación de la respuesta del Estado, así como el enfoque parcial de los distintos SI, aumenta las debilidades de la comuni-

<sup>20</sup> Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad. La palabra «ciberseguridad» ha sustituido a «críticas» en la denominación del organismo tras la última reforma del Ministerio del Interior, operada por *Real Decreto 770/2017*.

<sup>21</sup> *Computer Emergency Response Team (CERT)* denominado *CERT-SI* (de Seguridad e Industria) por acuerdo de 21 de octubre de 2015 de las Secretarías de Estado de Seguridad e Industria.

dad de inteligencia española y hace que las amenazas se potencien. Precisamente eso es lo que vamos a analizar en el siguiente apartado.

### La búsqueda de una verdadera contrainteligencia

Examinadas las amenazas y vulnerabilidades en las que se concentra la contrainteligencia tal vez se eche en falta una de ellas. La que afecta de manera directa a nuestra estabilidad interna. Los problemas de cohesión interna son nombrados en el resumen ejecutivo y en el capítulo 1 de la *ESN 2017*, pero no se profundiza en línea de acción alguna, ni tan siquiera se describe como vulnerabilidad. No nos queda más remedio que achacar a condicionantes políticos esta ausencia. Sin embargo esta falta de claridad, y/o decisión en el nivel político tiene sus consecuencias directas en el ámbito de la contrainteligencia tal y como se pudo comprobar durante el referéndum ilegal del 1-0 de 2017.

En este mismo sentido la deslealtad constitucional de alguno de los SI españoles tiene, dentro de esta amenaza o vulnerabilidad, una marcada trascendencia en la situación actual de la contrainteligencia y en su posible evolución. El concepto de lealtad constitucional ha sido definido por el expresidente del Tribunal Constitucional (TC) Manuel Jiménez de Parga como «un compromiso más allá del estricto cumplimiento de la letra de la Constitución. No basta con atenerse a lo que esta dispone, en la literalidad de su expresión, sino que es preciso atender a lo que persigue... La lealtad es un verdadero principio constitucional que impone obligaciones precisas y concretas como la obligación ineludible de la recíproca información y consulta y como el deber de voluntad negociadora, con el que se destierran la imposición y el unilateralismo»<sup>22</sup>.

La lealtad a la Constitución no puede alcanzarse según el autor con la sola observancia de la norma positiva. La lealtad constitucional en opinión del expresidente del TC «exige prestar atención a las consecuencias de los actos propios. No solo a los efectos inmediatos y directos sobre sus destinatarios o sobre el interés al que de manera directa está subordinado el ejercicio de las competencias propias, sino a los que puedan producirse más allá de ese círculo, afectando a otras comunidades autónomas o al conjunto del Estado»<sup>23</sup>.

Atendiendo a esta definición de lealtad constitucional no es en absoluto descabellado afirmar que en agosto y octubre de 2017 el SI del CME actuó con deslealtad constitucional en Cataluña. Ello en los términos definidos con anterioridad por el expresidente del TC y que son exigibles a las comunidades autónomas, corporaciones locales y sus organismos.

<sup>22</sup> Expresidente del Tribunal Constitucional (TC) Manuel Jiménez de Parga. Diario *ABC*, 29 de noviembre de 2002.

<sup>23</sup> *Ibidem* anterior.

Otra de las razones que nos deben guiar en la búsqueda de una nueva contrainteligencia son las de tipo económico. Es obligación de los Gobiernos y la Administración buscar la eficiencia y el rigor en la gestión del gasto público. Pues bien, en el caso de la seguridad, que viene representado en las partidas presupuestarias como grupo de gasto 3, «Orden Público y Seguridad»<sup>24</sup>, este gasto en el año 2016 supuso casi el 5 % del conjunto del total del de las Administraciones Públicas. En total 21.330 millones de euros que representan un 1,91 % del PIB nacional. Como referencia, en ese mismo año, el presupuesto del Ministerio de Defensa fue de 10.501 millones de euros.

Por todo ello se necesita una contrainteligencia, que, además del terrorismo, sea capaz de afrontar amenazas que han eclosionado con fuerza en los últimos tiempos. Amenazas tales como las que ponen en riesgo la cohesión territorial y el orden constitucional (subversión), las infraestructuras críticas mediante ataques cibernéticos (sabotaje) o el desarrollo económico nacional mediante actividades ilícitas para obtener información (espionaje).

Con este catálogo de debilidades, las amenazas ya conocidas y las oportunidades y fortalezas, que sin duda las tiene nuestra comunidad de inteligencia, se procede a elaborar la siguiente matriz DAFO<sup>25</sup>:

<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Ausencia de una Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia dotada de poder.</li><li>- Falta de mecanismos de vertebración de la comunidad de inteligencia.</li><li>- Duplicidad de organismos en el Ministerio del Interior.</li><li>- Descoordinación en materia de contrainteligencia.</li><li>- Deslealtad constitucional de algunos miembros de servicios de información autonómicos.</li><li>- Falta de fluidez en la comunicación de la inteligencia con los órganos del Estado encargados de la acción exterior.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- La amenaza terrorista, en particular la de motivación yihadista.</li><li>- El espionaje, en particular el industrial.</li><li>- El crimen organizado, cuando es desestabilizador de las instituciones.</li><li>- Los conflictos armados y sus repercusiones.</li><li>- La proliferación de armas de destrucción masiva.</li><li>- Las amenazas sobre los espacios globales comunes, en particular la vulnerabilidad del ciberespacio</li><li>- Las amenazas sobre las infraestructuras críticas.</li><li>- La subversión en contra de la unidad nacional y el régimen constitucional.</li></ul>

<sup>24</sup> Informe sobre gasto público. Análisis por grupos de función. Periodo 2012-2016. 2017. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Gobierno de España.

<sup>25</sup> Matriz de análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Servicios de inteligencia robustos.</li><li>- Servicios de inteligencia con gran experiencia.</li><li>- Servicios de inteligencia con dotación amplia de personal y medios.</li><li>- Servicios de inteligencia con gran despliegue nacional e internacional.</li><li>- Servicios de inteligencia plenamente integrados en la comunidad de inteligencia internacional y reconocidos internacionalmente.</li><li>- Legislación penal avanzada en materia de terrorismo yihadista.</li><li>- Sociedad española con gran resiliencia y capacidad de superación frente al terrorismo.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Reforzamiento de la cooperación internacional.</li><li>- Establecimiento de mecanismos de coordinación de la comunidad de inteligencia nacional.</li><li>- Fortalecimiento los cauces de comunicación con el máximo nivel decisorio.</li><li>- Robustecimiento de la lealtad constitucional de las instituciones del Estado.</li><li>- Evitación de duplicidades en materia de inteligencia, especialmente en el seno del Ministerio del Interior.</li><li>- Mejora en la imagen de España.</li><li>- Ahorro económico.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia, 2018.

## Conclusiones y propuestas

### Conclusiones

El resultado final del trabajo puede resumirse diciendo que existen debilidades importantes en la comunidad de inteligencia española por existencia de duplicidades, descoordinaciones y la inexistencia de una Autoridad Nacional de Inteligencia dotada de verdaderos poderes. A modo de recapitulación podemos exponer las siguientes conclusiones:

- El único órgano de coordinación existente, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (CDGAI), tiene carácter colegiado y no permanente, lo que no permite una adecuada coordinación de las actividades de los diferentes componentes que, además, no están definidos. De tal forma que la denominada comunidad de inteligencia es más ficticia que real.
- La Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia nombrada como tal, el SED del CNI, no ejerce ningún poder directivo ni de coordinación, por carecer de instrumentos legales para ello. Cuando se ha tratado de dotarle de tales instrumentos, las reticencias del MIR han dado como resultado la ausencia de una autoridad con poder real de coordinación.
- En el ámbito de la contrainteligencia nos encontramos con los SI pertenecientes a las FCSE del MIR, el CNI y los servicios de las Policías Autonómicas actuando al mismo tiempo en territorio nacional. Esta

situación no parece, desde el punto de vista de inteligencia, la más deseable. Máxime si, como parece ser, alguno de estos órganos dependientes de las Policías Autonómicas ha actuado con deslealtad constitucional.

- En el caso del MIR esta situación es todavía, si cabe, más difícil de entender. La existencia de dos SI en su seno hace que se dupliquen órganos operativos, además de recursos humanos y materiales, cuando, muy posiblemente, con una única dirección y gestión se alcanzarían resultados similares o mejores y con un menor gasto. La existencia en el MIR de órganos y centros de coordinación interna solamente se explica por la necesidad de alcanzar la imprescindible coordinación entre dichos servicios, lo cual quedaría automáticamente garantizado si de un único servicio se tratara.

### *Propuestas*

Como hemos visto en la matriz del capítulo anterior, las fortalezas y oportunidades de la comunidad de inteligencia española son muchas. Las amenazas, desgraciadamente, también. Es por ello que se debe hacer el mayor esfuerzo posible en reducir las debilidades y es en ello en lo que nos concentraremos en estas propuestas.

El objetivo final de cualquier comunidad de inteligencia del futuro debe pasar por un modelo de comunidad de inteligencia que consiga una estructura de los servicios de inteligencia y contrainteligencia, eficiente, coordinada, y sin duplicidades ni descoordinaciones, versátil, configurable, y capaz de proporcionar rápida respuesta ante las nuevas amenazas.

Para ello resulta del todo imprescindible la existencia de una Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia que se podría denominar Director de Inteligencia y Antiterrorismo. Destacamos el terrorismo dada la importancia de este fenómeno dentro de las amenazas «TESSCO». Es absolutamente imprescindible que este fenómeno, dada su complejidad y el traspaso de fronteras, sea respondido desde el Estado y su Administración General como máximo responsable.

Pero no solo existe el terrorismo, se debe alumbrar un único SI con capacidades verdaderas de contrainteligencia más allá de las exclusivamente antiterroristas. Este nuevo SI absorbería las capacidades de la CGI, la JIGC, CITCO, CNPIC y el *CERT-SI* del INCIBE-SES. Este nuevo SI superaría el modelo de información policial para constituir un servicio integral de contrainteligencia con una visión holística de la situación de Seguridad Nacional y de las amenazas existentes. Reduciría tremendamente el gasto, las dificultades de coordinación, y las duplicidades que ya hemos analizado.

La competencia en contrainteligencia se ejecutaría de forma exclusiva por este nuevo SI que podría denominarse Centro Nacional de Seguridad Interior

(CENSI). Obviamente se contaría con la adecuada coordinación dentro de la comunidad de inteligencia, pues no podemos desconocer que el catálogo de amenazas y su forma de ejecución es tan variado que establecer límites y compartimentos no es ni posible ni deseable.

La frontera entre amenazas interiores y exteriores en la actualidad no es difusa sino inexistente, y es por ello por lo que no se considera este el criterio de diferenciación competencial. La auténtica diferencia está en la función, la inteligencia por un lado y la contrainteligencia por otro. Y eso porque las funciones sí admiten margen de diferenciación, especialmente cuando se ejecutan en territorio nacional y de acuerdo al ordenamiento jurídico español. Entendemos que no debe tener nada que ver la forma de conducir una operación de inteligencia en el extranjero ejecutada por el CNI (que decir del CIFAS en Afganistán por ejemplo), con una operación de contrainteligencia en Barcelona.

Por ello el CNI debería perfilarse como el auténtico servicio inteligencia con ejecución de sus operaciones en el exterior. Su dependencia y estructura actual no tendrían que verse alteradas más allá del desempeño de las funciones de contrainteligencia a las que renunciaría, al menos en el territorio nacional. Su adscripción al Ministerio de Asuntos Exteriores no parece necesaria pero sí el establecimiento de protocolos de colaboración operativa que hicieran fluir la información más rápida y transversalmente entre las dos instituciones. Se considera muy adecuada la adscripción del CCN al CNI pero a la luz de lo dicho antes sobre el CNPIC, el CCN debería reorientar su actividad hacia la acción exterior principalmente.

Respecto del CIFAS, este SI se ha visto potenciado en los últimos tiempos y todo indica que lo será aún más en el futuro, nada de malo hay en ello, más al contrario, el único "pero" que se le puede poner a esa situación es que el CIFAS caiga en la tentación de intervenir en territorio nacional



Fuente: Elaboración propia, 2018

más allá de los casos de contrainteligencia militar que le corresponda investigar. Supone una anomalía democrática que SI militares desarrollen funciones en el interior de su propio país, al menos en situaciones de normalidad institucional. Cualquier intervención del CIFAS en territorio nacional debería realizarse, a juicio del que suscribe, en coordinación con el CENSI.

Para finalizar se considera positivo adscribir el MCCD al CIFAS, al modo y manera que lo está el CCN al CNI y lo estaría el CNPIC al CENSI. Con esto se lograría una armonización total de la comunidad de inteligencia que quedaría en su cadena orgánica como exponemos en el gráfico a continuación.