



Colaboración

## COOPERACIÓN ENTRE AGENCIAS DE SEGURIDAD Y PROCESO PENAL: ¿PARALLEL CONSTRUCTION?

**Adriano J. Alfonso Rodríguez**  
Doctor en Derecho  
Profesor Derecho-Criminología UNED-Lugo. Juez (s)  
[ajalfonsorodriguez@hotmail.com](mailto:ajalfonsorodriguez@hotmail.com)  
ORCID: 0009-0005-2821-4603

Recibido 14/05/2025  
Aceptado 14/05/2025  
Publicado 27/06/2025

Cita recomendada: Alfonso, A. J. (2025). Cooperación entre agencias de seguridad y proceso penal: ¿Parallel Construction?. *Revista Logos Guardia Civil*, 3(2), p.p. 13–34.

Licencia: Este artículo se publica bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Depósito Legal: M-3619-2023

NIPO en línea: 126-23-019-8

ISSN en línea: 2952-394X



## **COOPERACION ENTRE AGENCIAS DE SEGURIDAD Y PROCESO PENAL: ¿PARALLEL CONSTRUCTION?**

**Sumario:** 1. PREFACIO. 2. EL MODELO DE AUTORIZACION JUDICIAL PARA ACTIVIDADES DEL CNI 3. EL MODELO NORTEAMERICANO: LA FISA COURT Y UN MURO QUE SE CAE 4. LA “CONSTRUCCION PARALELA” Y LA COMUNICACIÓN DE INTELIGENCIA ENTRE AGENCIAS 5. CONCLUSIONES 6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

**Resumen:** La existencia de dos tipos de seguridad, la nacional y la pública, ha servido para apoderar a organismos diferentes sobre su prevención. Los servicios secretos han adquirido un protagonismo destacado en lo que respecta a la nacional, mientras que la pública implica la presencia de órganos policiales. Para el trabajo de vigilancia y protección es necesario en ambos casos vulnerar, autorizadamente, los derechos fundamentales. Sin embargo, no existe el mismo estándar cuando participan los servicios secretos que se ve rebajado por no estar investigando un hecho delictivo y la problemática comunicación de la información obtenida, cuando aquel aparece, a las fuerzas policiales ¿Es necesaria una estrategia de ocultación de la fuente? ¿Es precisa, en definitiva, una construcción paralela?

**Abstract:** The existence of two types of security, national and public, has served to empower different agencies to prevent it. Secret services have taken on a prominent role in national security, while public security requires the presence of police forces. Surveillance and protection work requires, in both cases, the authorized violation of fundamental rights. However, the same standards do not exist when secret services are involved, and they are lowered by not investigating a crime and the problematic communication of information obtained when it becomes available to police forces. Is a strategy of concealing sources necessary? Is a parallel construction ultimately necessary?

**Palabras clave:** Seguridad pública, Seguridad nacional, Policía, Servicio de inteligencia, Garantías procesales.

**Key Words:** Public security; National security; Police; Intelligence service; procedural guarantees.

## ABREVIATURAS

Art.: Artículo.

CE: Constitución Española.

CP: Código Penal.

CESID: Centro Superior de Información de la Defensa.

CIA: Central Intelligence Agency.

CITCO: Centro de Inteligencia para el Terrorismo y Crimen Organizado.

CNI: Centro Nacional de Inteligencia.

DEA: Drug Enforcement Agency.

DIA: Defence Intelligence Agency.

EM: Exposición de Motivos.

FBI: Federal Bureau of Investigation.

FJ: Fundamento Jurídico.

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.

LOPSC: Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana.

LSN: Ley de Seguridad Nacional.

NSA: National Security Agency

SAN: Sentencia Audiencia Nacional.

SECED: Servicio Central de Documentación.

SED: Secretario de Estado Director.

SIAM: Servicio de Información del Alto Estado Mayor.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

TS: Tribunal Supremo

## 1. PREFACIO.

Desde los atentados a las Torres Gemelas en New York el 11 de septiembre de 2001-con su dolorosa réplica el 11 de marzo de 2006 en Madrid- estamos ante un mundo convulso, donde los sistemas democráticos tienen diversos frentes abiertos, frentes que comprenden desde conflictos bélicos al crimen organizado transnacional, con el telón de fondo de los persistentes riesgos terroristas, o las tareas de espionaje llevadas a cabo por países hostiles. También, de factura menos convencional, hay que estar alerta frente a los ciberataques o las campañas de desinformación, responder a los flujos migratorios irregulares, las catástrofes climáticas y pandemias globales, o la inseguridad económica. Hechos que reflejan un mundo lejano de una paz perpetua y expresivo de una “Sociedad del Riesgo” que implica confrontar una situación de intranquilidad, no provocada por amenazas sino por los individuos que las ponen de manifiesto (Beck, 2006, p. 107).

Afrontar los desafíos que se presentan, todos ellos muy variados, con raíces diferentes y soluciones complejas, nos sitúan en el ámbito de la denominada protección de la “Seguridad Nacional”, concepto que se ha intentado explicar desde diversas perspectivas. No obstante, en nuestro país la regulación sobre aquella es muy reciente, apenas diez años, y busca dotar de un marco normativo a un espacio que, tradicionalmente, se situaba en la penumbra al estimar que la acción del Estado, en determinados ámbitos, debía mantenerse en un estricto secreto y ello, en claro contraste, con la idea de “Seguridad Pública” cuya presencia legislativa es muy anterior, obligada en democracia, y basada en la idea que gobernar implica una potestad de contención del poder policial (Zaffaroni, 2006, p. 165).

En todo caso, nuestro texto constitucional ( en adelante CE) no ha abordado la idea de la “Seguridad Nacional”, ni contempla como tal una definición, aunque sí alude al concepto de “Seguridad Pública” en diversos preceptos de nuestra lex superior al establecer la garantía de la “seguridad ciudadana” por la fuerzas de policía (art. 104.1 CE) o la titularidad estatal exclusiva de la “seguridad pública” (art. 149.1.29ª CE), sin olvidar el art. 126 CE donde habla de una “Policía Judicial” en situación de dependencia de Jueces y Fiscales en la averiguación del delito y el descubrimiento del delincuente (*Cfr*: las SSTC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 7º 86/2014, de 29 de mayo, FJ 4º o 55/1990, de 28 de marzo, FJ 5º). Esta situación, ayuna de reconocimiento, no ha impedido que la idea de “Seguridad Nacional” aflore como herramienta singular de protección, como una política propia, aunque sin ministerio que la gestione (Herbon Costas, 2021, p. 164). Ahora bien, lo anterior no impide observar que ambas “seguridades” operan en los mismos ámbitos, tocan aspectos semejantes y se fijan idénticos objetivos, y si bien cabe la conculcación de derechos fundamentales en ambos planos, se opera bajo diferentes criterios, más flexibles en su dimensión ética cuando se trata de cuestiones de seguridad nacional, y que dejan en el aire la existencia de un puente por el que transitar en los supuestos de colaboración entre los diferentes órganos operativos encargados de vigilar su satisfacción.

Desde una perspectiva normativa, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre de Seguridad Nacional (en adelante LSN), señala en su art. 3 que “A los efectos de esta ley se entenderá por Seguridad Nacional la acción del Estado *dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales*, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”.

Al hilo de esta definición, la idea de “Seguridad Pública” de la Exposición de Motivos (EM) de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC) señala que “La Ley, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, parte de un concepto material de seguridad ciudadana entendida como actividad *dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos*, que engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones se sitúan las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin, en especial, las que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a las que el artículo 104 de la Constitución *encomienda proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana...*”.

Es fácilmente perceptible, como se ha destacado, la idea común de protección de libertades y derechos que sitúan ambos conceptos en un hilo de conexión claro, que podemos observar, incluso, jurisprudencialmente. En este sentido, la STC 184/2016, de 3 de noviembre, primera resolución que ha abordado el concepto de “Seguridad Nacional” señala “*Por otra parte, siendo clara la competencia estatal, tanto en materia de defensa como en materia de seguridad pública, no tendría sentido que, en un ámbito como la seguridad nacional, tan estrechamente vinculado a ambas, hasta el punto de identificarse sus fines y objetivos y los bienes jurídicos protegidos en la forma indicada, la competencia estatal pasara a ser puramente residual. En definitiva, la seguridad nacional no es una competencia nueva, sino que se integra en las competencias estatales de defensa y seguridad pública*” (FJ 3º). Esta sentencia que no hace sino más que hermanar ambos conceptos, no impide que establezcamos patentes diferencias.

En primer lugar, la defensa de la seguridad nacional frente a sus amenazas, mediante la obtención de información, es materia propia de los servicios secretos, en concreto, y en nuestro país, del Centro Nacional de Inteligencia (CNI). En el caso de la seguridad pública, o ciudadana, su protección se encomienda a los servicios policiales ya sean del gobierno central, autonómico o local. En segundo lugar, los servicios secretos, en la vigilancia de aquellas actividades que puedan afectar a la seguridad nacional (espionaje, contraespionaje, labores antiterroristas...), operan bajo un criterio claro de discreción operativa extrema de manera que su trabajo queda bajo el paraguas de la información clasificada, que no es conocida por el público, y rara vez se sustancia el resultado de su trabajo ante un tribunal, situaciones éstas que no afectan al trabajo de las fuerzas de seguridad quienes desarrollan sus actividades de manera supervisada por los órganos judiciales, con resultados que son públicos y publicitados siendo la finalidad última desembocar, de ordinario, en la determinación, o no, de una responsabilidad penal a dilucidar judicialmente. En cuarto lugar, la vulneración organizada de los derechos fundamentales exige, tanto en el trabajo policial como en la tarea del CNI, una autorización judicial, sin embargo, mientras el marco procesal penal que deriva de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECRIM) hace de brida a las agencias de seguridad pública, los servicios secretos operan en un marco necesariamente más amplio donde la regulación normativa es más bien limitada, a través del único artículo contenido en la Ley 2/2002, de 6 de mayo, con una supervisión judicial ceñida a la autorización de las medidas que afectan al secreto de las comunicaciones y entradas domiciliarias que afectan parcialmente al art. 18 CE siendo su finalidad la recopilación de información cuyo destino no es, en principio, un juicio. No obstante, se nos suscitan varias preguntas ¿Cómo es nuestro modelo de supervisión judicial de las actividades de inteligencia? ¿Es posible que

los servicios secretos compartan la información con las agencias policiales? ¿Sería posible su uso en el marco procesal y de investigación penal? Veamos diferentes aspectos aptos para formalizar el debate.

## 2. EL MODELO DE AUTORIZACION JUDICIAL PARA ACTIVIDADES DEL CNI.

La tradicional obtención de información por los servicios de espionaje siempre ha estado basada en técnicas clandestinas y con una dimensión ética necesariamente flexible en su desarrollo con un marco de garantías para los afectados bastante difuminado. Cuanto mayor es la amenaza, más complejos son los métodos de obtención de información, donde la evaluación y el análisis se convierten en herramientas de precisión para determinar la respuesta, acción o decisión. De hecho, la importancia de los servicios secretos en democracia radica en ayudar al Ejecutivo a seguir unas líneas concretas en defensa de los intereses nacionales, convirtiéndose en actores importantes para la toma de decisiones políticas (Pinto Cebrián, 2019, pp. 51 y ss.). Nada tienen que ver con la averiguación del hecho delictivo, ni del delincuente ni su persecución procesal (Sánchez Ferro, 2020, pp. 188-189), sin olvidar que es, precisamente, la seguridad nacional la que justifica sus funciones y habilita la vulneración, ordenada eso sí, de los derechos fundamentales (Aba Catoira, 2020, p. 228).

En nuestro país, ya lo anticipé, el protagonismo lo tiene el CNI, órgano de la Administración General del Estado con una naturaleza singular (SAN 2632/2009, 27 de mayo, Sala de lo Contencioso (Ponente: Sr. Gil Ibáñez, FJ 1º), dependiente del Ejecutivo y que “...no es ni se asimila a un organismo identificado con una administración independiente, en el sentido que tienen dicha tipología de entidades de Derecho público dotadas de la autonomía e independencia funcional que las caracteriza: es un organismo instrumental del Gobierno...” (STS 1238/2021, de 18 de octubre, de la Sala III, (Ponente: Sr. Requero Ibáñez) FJ 7º), que viene a reflejar, en su fisonomía, una larga evolución en la historia de nuestros servicios. Así, aquel se convierte en el sucesor del Centro Superior de Información de la Defensa (CESID) que, a su vez, fue creado por Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, órgano que aglutinó a los anteriores servicios de información, - Servicio Central de Información dependiente de la Presidencia del Gobierno (CESED) y Servicio de Información del Alto Estado Mayor (SIAM)-, y siempre actuando como órgano de evaluación de inteligencia y dependiente, durante los diferentes gobiernos, del Ministerio de Defensa, salvo un período de dependencia del Ministerio de Presidencia durante el gobierno de don Mariano Rajoy Brey. Su integración, inicialmente, con miembros de las Fuerzas Armadas ha acabado evolucionando con la incorporación de personal civil, de manera que ya no puede verse a este órgano como un mero recopilador de inteligencia militar ante un conflicto bélico potencial. Su trabajo va más allá, por cuanto las amenazas son cada vez más heterogéneas, con conflictos asimétricos, que se desarrollan en campos de batalla invisibles y cuya existencia e intervención resulta fundamental para confrontarlas.

Al frente del CNI, conforme el art. 9 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, se sitúa un Secretario de Estado (SED), siendo “Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia” con el título de “Director”, nombrado por Real Decreto a propuesta del Ministerio de Defensa, y con un mandato de cinco años pudiendo ser prorrogado sucesivamente o sustituido en cualquier momento por el Gobierno. Sus funciones son de “impulso” y “coordinación”, que podemos resumir en “dirección” de las tareas del

órgano, nombramiento de los diferentes cargos directivos, competencia presupuestaria o la cooperación “*con los servicios de información de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*, y los órganos de la Administración civil y militar, relevantes para los objetivos de inteligencia...”. Se ve asistido por un Secretario General, con categoría de Subsecretario, que, entre otras funciones, además de sustituirlo, se encarga de “Dirigir el funcionamiento de los servicios comunes del Centro a través de las correspondientes instrucciones y órdenes de servicio” (art. 10, Ley 11/2002). Son, estos, por tanto, los principales directivos que se encargan de funciones de responsabilidad en el CNI, con la posible e hipotética existencia de la División de Inteligencia Exterior, División de Contrainteligencia, División de Inteligencia Interior, División de Economía y Tecnología junto con la Subdirección General de Administración y Servicios y Subdirección General de Personal y una Asesoría Jurídica, un Gabinete Técnico, una Jefatura de Apoyo Operativo y un Servicio de Seguridad (arts. 1 y 2 RD 2632/1985, de 27 de diciembre, si bien con posterioridad, en el RD 266/1996, de 16 de febrero, el art. 2 establecía la existencia de unidades de inteligencia y unidades de apoyo operativo y técnico junto con una unidad de seguridad encargada de tareas de protección). En todo caso, es posible que esta organización interna, a día de hoy, sea muy distinta.

De entre todas las cuestiones, hay una que subyace con importancia frente a una historia que situaba el trabajo de nuestro servicio secreto en la penumbra. Se trata de los supuestos de actividades de inteligencia en las que practicaban allanamientos y escuchas telefónicas sobre objetivos, escenario huérfano de toda regulación y enormemente problemático hasta la Ley 2/2002, de 6 de mayo, que en un único precepto, con incidencia a través de su derecho transitorio en la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, (LOPJ), en los arts. 125, 127, 135, junto con el nuevo art. 342 bis en el mismo texto, decide que sea un Juez del Tribunal Supremo (Sala Segunda de lo Penal o Tercera de lo Contencioso-Administrativo) el encargado de la autorización al CNI de actos que afecten a la inviolabilidad domiciliaria (art. 18.2 CE) y la interceptación de comunicaciones (art. 18.3 CE). Configurando un sistema insólito (Lanz Muniain, 2023, p.27), sin parangón en los países de nuestro entorno, excepción hecha, con relativos matices, de los Estados Unidos como veremos, la atribución de la competencia a una magistratura unipersonal, y temporal por espacio de cinco años, no está exenta de críticas por apartarse del sentido constitucional de Juez ordinario predeterminado por la Ley (De la Oliva Santos, 2006, p. 154). Es evidente que no se ha creado, propiamente, una corte de espionaje.

La justificación que se hace para la modificación resulta de la EM de la Ley 2/2002 que señala “Para las actividades que puedan afectar a la *inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones*, la Constitución española exige en su artículo 18 autorización judicial, y el art. 8 del Convenio Europeo para Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales exige que esta injerencia esté prevista en la Ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, *sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública*, el bienestar económico del país, la defensa del orden y *la prevención del delito*, la protección de la salud o de la moral, o la *protección de los derechos y las libertades de los demás*”. Como se puede observar alude a las dos seguridades y a aspectos que las nutren como elemento justificante de la vulneración del art. 18 CE y con el trasfondo de la protección de los derechos y libertades, elemento nuclear de ambas.

El modelo de autorización es sumamente peculiar, regulado en el artículo único de la Ley 2/2002, de 6 de mayo, y en síntesis se inicia por el SED quien formula al Magistrado del TS (Sala II o III), elegido por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) por un período de cinco años-coincidente con el mandato del SED- para tal función, una petición de conculcación de derechos fundamentales que debe estar debidamente motivada y contener necesariamente los siguientes extremos: “a) *Especificación de las medidas que se solicitan. b) Hechos en que se apoya la solicitud, fines que la motivan y razones que aconsejan la adopción de las medidas solicitadas. c) Identificación de la persona o personas afectadas por las medidas, si fueren conocidas, y designación del lugar donde hayan de practicarse. d) Duración de las medidas solicitadas, que no podrá exceder de veinticuatro horas en el caso de afeción a la inviolabilidad del domicilio y tres meses para la intervención o interceptación de las comunicaciones postales, telegráficas, telefónicas o de cualquier otra índole, ambos plazos prorrogables por sucesivos períodos iguales en caso de necesidad*”. Recibida la petición impetrada por el SED, el Juez del TS tiene 72 horas (o 24 horas en función de la urgencia de la medida) salvaguardando sus actuaciones, que serán secretas. La inicial resolución judicial, posiblemente un auto, y las posteriores que las prorrogan, ni son recurribles, ni tampoco revisables, y ello porque los únicos actores de dicho procedimiento son el Magistrado del TS y el SED, quien, por otro lado, “ordenará la inmediata destrucción del material relativo a todas aquellas informaciones que, obtenidas mediante la autorización prevista en este artículo, no guarden relación con el objeto o fines de la misma”.

A la vista está que no existen principios que inspiran la petición, criterios de concesión o denegación, uso o destino del material obtenido, control judicial de la ejecución de las medidas o del resultado obtenido, excepción hecha de la prórroga, situación de los afectados por la medida de inmisión o recursos a interponer frente a la resolución dictada. En este sentido, la justificación pasa, apriorísticamente, porque el material obtenido ni es susceptible de generar acervo probatorio ni va a ser utilizado en el proceso penal (González Cussac, 2015, p.88). No obstante, no podemos descartar, como primer elemento de matiz, la trascendencia procesal del trabajo de inteligencia pues destaca el uso, en la jurisdicción contenciosa, de los informes del CNI para denegar la nacionalidad de solicitantes extranjeros por motivos de “seguridad nacional” (SSTS 233/2022, 23 de febrero, de la Sala III, Ponente: Sr. Menéndez Pérez, FJ 4º; 395/2022, 29 de marzo, de la Sala III, Ponente: Sr. Román García FJ 6º; 367/2021, de 17 de marzo, de la Sala III, Ponente: Sr. Herrero Pina FJ 2º; 4376/2015, de 26 de octubre, de la Sala III, Ponente: Sr. Del Riego Valledor, FJ 4º; STS 2105/2014, de 26 de mayo, de la Sala III, Ponente: Sr. Del Riego Valledor, FJ 5º). No obstante, sobre su empleo en procesos penales volveré más adelante para clarificar la cuestión. En todo caso, se ha buscado conjugar aspectos relativamente antitéticos como supervisar algo que, por su propia naturaleza podría no serlo, mediante la apertura de una vía judicial que, por otro lado, no encorseta operativamente a los agentes al mantenerlos al margen de las exigencias derivadas de la existencia de un proceso penal abierto (Alfonso Rodríguez, 2024, p. 132).

El punto de inicio de la solicitud pivota en torno al art. 4 b) de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, que establece, entre otras, como función principal de nuestro servicio de espionaje el 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 este sentido, aquí se refleja el elemento justificativo de la solicitud de autorización judicial del artículo único, convirtiendo al Juez del TS autorizante en intérprete de conceptos no jurídicos como "soberanía" o "integridad", "intereses económicos nacionales" o el "bienestar de la población" que son las finalidades últimas del desarrollo de las tareas de espionaje y que juntamente con el respeto a los derechos, libertades o estabilidad institucional implica convertirlo en el guardián de la "seguridad nacional" que apodera al servicio para poder desarrollar sus funciones.

La cuestión que suscita la habilitación judicial al CNI para interceptar un teléfono o entrar en un domicilio es que supone una suerte de salvaguarda pero se distancia de una función de garantía de los derechos fundamentales (Pascual Sarria, 2007, p. 197) que, por otro lado, el Poder Judicial tiene atribuido en virtud del art. 117.4 CE, y convierte el procedimiento en *una suerte de expediente secreto de solicitud de medidas limitativas de derechos fundamentales concretos, en el marco de operaciones de inteligencia para la protección de la seguridad nacional, a un Juez del TS, sometido a un mandato temporal y expresamente nombrado para tal fin* (Alfonso Rodríguez, 2023, p.89).

### **3. EL MODELO NORTEAMERICANO: LA FISA COURT Y UN MURO QUE SE CAE.**

No está claro si los Estados Unidos han sido el modelo seguido para la configuración y fisonomía de nuestro sistema de control de actividades inteligencia. Ahora bien, resulta claro que no podemos aceptar la inspiración total pues el sistema procesal es distante entre ambos países, existiendo el esquema adversarial de Norteamérica en el que las partes (acusador y acusado) son las verdaderas "dueñas" del proceso penal estadounidense, y donde el principio del "Due Process of Law", el derecho al proceso debido con todas las garantías, se nos muestra como el "motor" de la organización procesal (Gómez Colomer, 2006, pp. 50-57), en contraste con un modelo de Juez Instructor que resulta bendecido por una LECRIM de 1882, imposible, bajo cualquier presupuesto, en Estados Unidos. No obstante, hay que señalar que el modelo procesal de la FISA Court no responde a este sistema de adversarios.

El modelo de inteligencia norteamericano se asienta sobre una pluralidad de agencias (CIA, NSA, DIA, FBI en su rama de inteligencia, Fuerzas Armadas y Departamentos del Gobierno con sus propios servicios) que ahora son coordinadas por un Director/a Nacional de Inteligencia, con arreglo a la Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo de 2004 (IRPA) en cuanto comisionado del Ejecutivo para una adecuada coordinación de todas las organizaciones, conviviendo con un intenso control por parte del legislativo a través de las comisiones parlamentarias de supervisión. Sentada esta circunstancia, hay que partir de una fase de abusos sistemáticos por parte del FBI o la CIA puestos de manifiesto por el Comité *Church* del Senado (Arrieta, 2025, p. 122), motivó que se promulgase en 1978 la *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) o Ley de Vigilancia de Inteligencia Extranjera, siendo parte de ella la creación de un Tribunal Federal destinado a controlar la vigilancia electrónica de los agentes extranjeros en Estados Unidos, integrada ahora por once Jueces Federales con identidades públicas pero con un trabajo que se desarrolla en secreto, y que son designados por el Presidente (*Chief Justice*) de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos. Son estos Magistrados los que se encargan de verificar las peticiones del Ejecutivo quien debe acreditar como "causa probable"-sospecha sensata que motiva la solicitud- que el objetivo de la escucha o

vigilancia de los dispositivos electrónicos es un poder extranjero o agente de un poder extranjero destinatario de la operación de recopilación de inteligencia, por tanto, su uso no estaba, apriorísticamente, destinado a interceptar las comunicaciones de ciudadanos norteamericanos. Al no tener que acreditarse indiciariamente la comisión de hecho delictivo alguno para conseguir el mandato del Tribunal FISA, el standard de autorización es menos riguroso que el habitual que se solicita policialmente para conculcar los derechos de la cuarta enmienda-privacidad- (Ruger, 2007, p. 243).

La solicitud se sustancia ante un Juez del Tribunal FISA en la que el Gobierno comparece con su representación como única parte procesal interviniente donde, además, de acreditar la causa probable debe señalarse la identidad de los implicados y de los funcionarios actuantes, duración de las medidas de vigilancia electrónica, certificados de las autoridades de inteligencia y detalle de solicitudes anteriores, entre otros elementos. El hecho que sea el Ejecutivo quien actúa como único participante permite distanciar su procedimiento del sistema adversarial propio del sistema norteamericano (Sobel, 2023, p. 15), estimando que efectivamente una de las razones, entre otras expuestas en su momento por el Ministro de Justicia (*Attorney General*) Griffin Bell durante la elaboración de la Ley, que podría motivar la falta de otros actuantes, vendría dada por la reticencia del propio Gobierno a desclasificar información por temor a filtraciones (Chin, 2021, p.665).

A la vista de los datos suministrados, el Juez FISA concederá, o denegará detalladamente, la orden (*warrant*) de vigilancia electrónica interesada por el Gobierno con identificación de sujetos, medios, tipo de información a obtener y duración de dicha orden siendo su denegación revisable ante la *FISA Court Review* integrada por tres jueces del mismo órgano, siendo posible interponer apelación ante la Corte Suprema (*U.S Supreme Court*) si la revisión no obtiene el éxito el pretendido.

Sin embargo, si bien hasta el año 2001 el mandato FISA servía para acopiar inteligencia, los ataques terroristas del 11-S en Estados Unidos, con la Ley Patriótica (*Patriot Act*) de 2001, en virtud de la sección 203, mutó la arquitectura de la ley y con ello rompió la separación (*wall*) entre recopilación de inteligencia extranjera e investigaciones criminales (Donohue, 2021, p. 204), permitiendo el uso de información-compartición por las agencias policiales (FBI o la DEA), obtenida bajo el fin de recopilación de inteligencia extranjera a la luz de FISA, y en investigaciones criminales, mezclando de esta manera un idéntico método con finalidades distintas lo que motiva varias reflexiones.

En primer lugar, en virtud de los estándares de petición por cuanto la acreditación de la causa probable es distinta, pues en una investigación penal había que evidenciar, a través de aquel concepto, la posible comisión de un hecho delictivo, esto no es algo que acontece en la petición de orden bajo la regulación FISA. En segundo lugar, con el objetivo común de la prevención de un ataque terrorista se incrementaba la cooperación y transmisión de inteligencia entre las agencias de espionaje y las fuerzas de seguridad cuyos cometidos son diferentes, y así los límites entre Comunidad de Inteligencia y agencia policial se difuminaban y mezclaban (Stein, Mondale, Fisher, 2016, p. 2266). En tercer lugar, la posibilidad de construir un caso criminal, con información obtenida bajo los criterios de la FISA, se convertía en una posibilidad evidente (pensemos en un caso federal de terrorismo o narco-terrorismo en el que las fuerzas policiales han recibido información de las agencias de inteligencia fruto de los resultados obtenidos en virtud de

una orden FISA) de manera que se planteaba un claro debate respecto de las garantías procesales de los afectados y su derecho de defensa ante la compartición de materiales de inteligencia entre agencias (Reid, 2015, p. 429).

#### 4. LA “CONSTRUCCION PARALELA” Y LA COMUNICACIÓN DE INTELIGENCIA ENTRE AGENCIAS.

Fruto de lo anteriormente observado respecto de la caída del muro, se evidencia que la “Seguridad Nacional”, concepto demasiado ambiguo, embebía a la “Seguridad Pública”, teniendo presente que los requisitos procesales de conculcación de derechos fundamentales, singularmente, la privacidad de las comunicaciones se veían rebajados ante la pretensión de recopilación de inteligencia, inteligencia que luego, fruto de un cambio de realidades, que motivaban una mutación de principios, se usaba con fines distintos de manera que se bordeaban las aduanas procesales y los derechos fundamentales en ejercicios de intercambiabilidad, ya fuera para la toma de decisiones políticas, ya fuera para configurar una base destinada un caso penal. Es, en este escenario, donde cobra sentido el concepto de “*construcción paralela*”, que se iniciaba por la recepción de información de inteligencia con estándares de obtención relajados y cuyo origen no se puede revelar y que, como antes apunté, bien pudiera poner en riesgo las garantías procesales al suponer un atajo operativo que pudiera sortear las objeciones legales y que obliga a inventarse un cauce-paralelo- que desvíe la atención de la fuente originaria (p. e. un confidente artificialmente creado que oculta la información de inteligencia obtenida de un mandato distinto como pudiera ser un warrant del Tribunal FISA).

Si antes analizamos el modelo de obtención de información por el CNI, órgano principal de nuestra Comunidad de Inteligencia, la situación ante la que se encuentra una agencia policial, ya sea estatal como la Policía Nacional, Guardia Civil o Servicio de Vigilancia Aduanera o los supuestos de Policías Autonómicas expresivas de un modelo integral (STC 184/2016, de 3 noviembre, FJ 4º) como Cataluña, Navarra y el País Vasco, teniendo cada una de ellas unidades de información y que configuran una suerte de “Comunidad Policial de Inteligencia” donde el Centro de Inteligencia para el Terrorismo y Crimen Organizado (CITCO) interviene como órgano de análisis y coordinación entre cuerpos. No obstante, es preciso indicar que, a la hora de recopilar inteligencia, los cuerpos policiales se ven sometidos a servidumbres procesales, en el marco de la satisfacción de la seguridad pública, radicalmente diferentes respecto de los servicios de inteligencia, y donde la autoridad judicial actúa como garante de los derechos fundamentales. En este sentido, el marco de actuación previsto en la LECRIM condiciona el paso de los investigadores sujetando su actividad a un conjunto de principios y exigencias que se establecen un estándar de garantías procesales propias del Estado de Derecho.

Una investigación penal puede incidir en diversos derechos fundamentales como la libertad personal (art. 17 CE) la intimidad (art.18.1 CE), la inviolabilidad domiciliaria (art.18.2 CE), el secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) y también la libertad de circulación o movimientos (art. 19 CE) siendo la autoridad judicial que determina bajo los presupuestos de la Ley la posible adopción de cualquier medida que afecte a los anteriores, por tanto, si bien debe existir una habilitación legal que permita su adopción, esto, sin embargo, no es suficiente. Es necesario que la medida conculcadora este motivada de manera suficiente de tal modo que exprese la argumentación fáctica y

jurídica que determina su adopción con arreglo a los principios de especialidad, idoneidad, excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad. Es decir, se tiene que estar investigando un hecho delictivo (especialidad) que en todo caso debe ser lo suficientemente grave para motivar la adopción de dicha medida, que sirva al objetivo de la investigación (idoneidad; SSTC 85/1994, 14 de marzo, FJ 3º; 181/1995, 11 de diciembre, FJ 5º; 49/1996, 26 de marzo, FJ 3º; 54/1996, 26 de marzo, FJ 7º y 8º; 123/1997, 1 de julio, FJ 4º ) pues los resultados no se pueden conseguir por medio de otras medidas menos gravosas respecto a los derechos fundamentales del investigado, resultando imprescindibles desde la perspectiva del caso concreto (excepcionalidad y necesidad) y finalmente sólo hechos graves, trascendentes socialmente con indicios poderosos, justifican el sacrificio de derechos fundamentales clave so riesgo de ver una situación de impunidad delictiva (proporcionalidad, STC 49/1999, 5 de abril, FJ 7º ).

A la vista está que la petición limitativa de derechos fundamentales que inste para investigar la unidad policial se ve sometida a las anteriores exigencias justificativas, de manera que, ante un hecho delictivo que está siendo objeto de investigación en curso, se encuentra con un “muro” que precisa ser saltado mediante la habilitación judicial para poder continuar con la indagación. No cabe, bajo ningún concepto, la petición policial con fines prospectivos (STS 822/2022, 18 de octubre de la Sala II (Ponente: Sr. Palomo del Arco), FJ 1º.3. a)) es decir, sin un delito previo indiciariamente justificado no cabe, si quiera pensar, en llevar a cabo una solicitud destinada a obtener una resolución judicial que conculque un derecho fundamental. Por tanto, es evidente que las fuerzas policiales están para investigar bajo parámetros precisos y limitaciones claras y si bien la clandestinidad de la indagación es precisa, su destino final es aflorar en un juicio público con pleno respeto al derecho de defensa y con el objetivo claro de satisfacer las exigencias de la “seguridad pública” (STC 175/1999 de 30 de septiembre, FJ 7º o la STC 86/2014, de 29 de mayo FJ 4º), algo que contrasta con la tarea de los servicios secretos donde, en aras de proteger la “seguridad nacional”, se recopila información de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, información que pasa a clasificarse y que, desde luego, no está destinada a ventilarse públicamente ante un órgano de enjuiciamiento para deducir una responsabilidad penal y sin que ideas como “contradicción”, “defensa”, “sospechoso” o “procesado” tengan sustantividad propia dado que su trabajo nada tiene que ver con la investigación criminal.

Sin embargo, pese a lo anteriormente expuesto, los campos de actuación de las fuerzas policiales y de los servicios secretos son comunes. Crimen organizado, terrorismo, inmigración ilegal...son una amenaza simultánea a la “seguridad pública” y a la “seguridad nacional” de tal manera que:

El crimen organizado es una amenaza a la seguridad que se caracteriza por su finalidad esencialmente económica, su efecto horador sobre las instituciones políticas y sociales, su carácter transnacional y su opacidad. Los grupos delictivos y las organizaciones criminales camuflan sus operaciones ilegales con negocios lícitos y se apoyan cada vez más en tecnologías digitales, como las cripto-monedas y la Internet oscura. Además de su dimensión económica, el crimen organizado tiene un relevante potencial destabilizador. Sus estructuras se adaptan al entorno geoestratégico y repercuten en la gobernanza, la paz social y el normal funcionamiento de las instituciones. En cuanto a la delincuencia grave, actividades como la explotación de menores o la trata con fines de explotación sexual se dirigen hacia los colectivos vulnerables y violan gravemente los derechos humanos. El contrabando, el cibercrimen, el tráfico de drogas,

de armas y de especies silvestres y la corrupción son amenazas tangibles para la Seguridad Nacional. La convergencia entre grupos terroristas y redes de crimen organizado va en aumento. Los modelos de organización cada vez más descentralizada de estos actores delictivos favorecen su cooperación y facilitan la financiación terrorista (Estrategia de Seguridad Nacional (2021), pp. 64-65).

Ni que decir tiene que, en atención a lo anteriormente señalado, es necesaria una actividad colaborativa de nuestro servicio secreto y de las fuerzas policiales en una actividad que pudiera ser materialmente coincidente en cuanto a hechos y sujetos, de ahí su naturaleza claramente concentrada cuando se trata, entre otras cuestiones, de terrorismo, crimen organizado o ambos. Llegados a este punto, se suscita una duda clara, ¿Qué ocurre cuando al CNI fruto de sus escuchas tiene conocimiento de un hecho delictivo susceptible de ser investigado por su inminencia?

Es evidente que no hay un sistema de vasos comunicantes regulado legalmente que oficialice la transmisión de información ante el conocimiento por el CNI de la comisión de hechos delictivos (Sánchez Barrilao, 2011, p. 61), pues apenas hay referencias en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, acerca de la cooperación con las Fuerzas de Seguridad salvo aspectos puntuales como el art. 9.2 d) que atribuye al SED el mantenimiento y desarrollo de “la colaboración con los servicios de información de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y los órganos de la Administración civil y militar, relevantes para los objetivos de inteligencia”. Es aquí donde entra en juego lo que antes señalamos como “*construcción paralela*” en cuanto expresión de la configuración de un caso penal por una fuerza policial ocultando el origen de la fuente que lo impulsa ( Reid, 2015, p. 427) y que necesariamente podría estar conectado con una información obtenida por una agencia de inteligencia teniendo que construir elementos indiciarios paralelos destinados ser el manto que esconda la génesis de la información originaria, lo que nos obliga a ver cómo deberíamos tratar el material de inteligencia como iniciador o impulsor de una investigación policial penal.

En principio, hay que partir de lo señalado por la STS 746/2022, de 21 de julio de la Sala II, (Ponente: Sra. Polo García) que señala:

“(…) Como hemos dicho en la sentencia que es citada por la Sala -312/2021, de 13 de abril- no existe un derecho a que el encausado pueda desvelar el contenido y alcance de las colaboraciones policiales internacionales. *Los investigados sometidos a proceso penal carecen de un derecho que les ampare a desvelar los puntos de apostamiento policial, o la identidad de los confidentes, o la información recabada mediante técnicas de criminalística que perderían su eficacia si se divulgaran masivamente. No existe un derecho a conocer los instrumentos y materiales concretos de los que se dispuso la policía para la investigación y que podrían quedar desprovistos de eficacia para intervenciones futuras.* Tampoco hay un derecho a conocer las indagaciones de otros delitos que puedan atribuirse a los mismos sospechosos pero que estén todavía en proceso de confirmación policial, menos aún si consideramos que, en su caso, deberán ser objeto de un procedimiento de persecución penal independiente (art. 17.1 LECRIM). Como no resulta tampoco asumible que se conozcan aquellas investigaciones que ni siquiera afectan a los sometidos a proceso y que pueden arruinar otras actuaciones policiales de obligada persecución de la criminalidad.” (FJ 3.3).

El origen de la anterior resolución se debía a la negativa del órgano judicial que se encargó del enjuiciamiento de aceptar la testifical de agentes de la DEA americana que facilitaron información a la Policía Nacional que llevó a cabo una investigación en materia de drogas que culminó con una condena. Repárese que la resolución anterior no era novedosa, nuestro Alto Tribunal ya había dejado claro con bastante anterioridad que “...cuando servicios de información extranjeros proporcionan datos a las fuerzas y cuerpos de seguridad españoles, *la exigencia de que la fuente de conocimiento precise también sus propias fuentes de conocimiento, no se integra en el contenido del derecho a un proceso con todas las garantías...*” (STS 445/2014, de 29 de mayo, de la Sala II, Ponente: Sra. Ferrer García FJ 2º ; STS 884/2012, de 12 de noviembre, de la Sala II, Ponente: Sr. Marchena Gómez FJ 8 ). Por tanto, obtenemos una primera solución parcial: los servicios de inteligencias extranjeros pueden facilitar a nuestras fuerzas policiales sus fuentes sin ningún problema para comenzar a investigar. Su origen, en suma, no es relevante y por tanto la DEA (o el FBI, o cualquier otra fuerza policial extranjera) podría recibir información de una agencia de inteligencia propia (CIA, NSA...o de su servicio de inteligencia) y transmitirla a agencias policiales para iniciar un caso penal en nuestro país, sin entrar en el debate de la relajación en los estándares legales de obtención, por cuanto no existe un derecho a debatir sobre las fuentes de obtención, dado que no es exigible su conocimiento para configurar el proceso debido.

La cuestión de la transmisión a las fuerzas de seguridad por parte del CNI de informaciones que ha podido obtener fruto de sus escuchas-o de las entradas domiciliarias- requiere otras precisiones y de hecho es un asunto abordado jurisprudencialmente negando que sus funciones tengan que ver con la investigación penal (SSTS 1140/2010, de 29 de diciembre, de la Sala II (Ponente: Sr. Berdugo Gómez de la Torre); 1094/2010, de 10 de diciembre, de la Sala II (Ponente: Sr. Marchena Gómez)). Y en este punto, se vuelve a insistir, la diferente metodología procedimental-procesal que requiere una interceptación telefónica, por ejemplo, dependiendo si lo solicita el CNI de si lo solicita una agencia policial es que sólo tienen en común la necesidad de la autorización judicial misma, nada más.

Argumentos a favor que una información obtenida por el CNI vulnerando un derecho fundamental, y bajo sus presupuestos procedimentales-no procesales- propios, con autorización judicial pueda servir como fuente para iniciar un caso penal con la posible comunicación a las fuerzas policiales no faltan.

En primer lugar, se impone *un principio de unidad de acción entre agencias policiales y de inteligencia* y que resulta impuesto por las Estrategias de Seguridad Nacional que se vayan dictando en cuanto marco de actuación (art. 4.3 LSN). Así:

En los ámbitos tradicionales de la seguridad, la adaptación a la naturaleza cambiante de las amenazas – conflictos armados, terrorismo, criminalidad organizada, proliferación, flujos migratorios irregulares, actividades de los Servicios de Inteligencia – es un rasgo constante de *la acción de los diversos agentes de la Seguridad Nacional*. A medida que aumenta la transnacionalidad de estos fenómenos, *se intensifica la exigencia de concertación* a todos los niveles. La estrecha vinculación que con frecuencia existe entre varias de estas amenazas obliga a abordarlas desde marcos estratégicos y operativos amplios, *bajo la premisa del principio de unidad de acción*. Del presente Informe se desprende que este enfoque tiene ya plena vigencia en la respuesta de España a los retos clásicos de la seguridad (Estrategia de Seguridad Nacional, 2013, p. 145).

Difícilmente, so riesgo de poner en peligro a la comunidad, no podemos admitir un trabajo configurado en compartimentos estancos y así la LSN impone esa “unidad de acción” (art. 4.2) recordando el art. 9. 2 que “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 tanto, la exigencia de un sentido convergente se concreta necesariamente en la cooperación entre agencias (“Servicios”) para cumplir con las exigencias destinadas a conjurar los riesgos (“contribuir a su neutralización”). En suma, la comunicación de información es clave como elemento coadyuvante para neutralizar los riesgos que surjan.

En segundo lugar, una justificación de la comunicación podría venir dada por *la obligación de denuncia de los hechos delictivos o de su comisión inminente* de todo aquel que lo presenciare con arreglo al art. 262 LECRIM (De la Oliva Santos 2006, p. 164) empezando por el propio Magistrado del TS que autorizara la intervención de comunicaciones o la entrada en el domicilio del CNI (López Alafranca, 2014, p. 135) y ello en virtud igualmente de la exigencia de responsabilidad penal (407 y 408 CP) cuando hablemos de funcionarios policiales que pudieran prestar servicios en el CNI. El conocimiento por el Juez del desarrollo de la medida autorizada necesariamente deberá derivarse de la necesidad de prórroga de las medidas limitativas de derechos fundamentales que puede interesar el CNI, por cuanto no existe la posibilidad del desconocimiento de los hechos por el órgano autorizante salvo que se admitiese una autorización “ciega” como un “cheque en blanco” y sin control de manera sucesiva, lo que no es posible por cuanto la norma prevé dicha prórroga “en caso de necesidad” (art. único 2 d) Ley 2/2002) , necesidad que debería ser justificada, con los hechos resultantes de la medida inicialmente acordada, para continuar con las medidas limitativas.

No puede aceptarse la tesis, sin perjuicio de su solvencia, que la falta de consideración de autoridad de los agentes del CNI (art. 5.4 Ley 11/2002) enerva la obligación de denunciar delitos (Lanz Muniain, 2023, p. 34), sin embargo la obligación que el art. 262 LECRIM impone a aquellos que “por razón de sus cargos, profesiones u oficios” tengan conocimiento del hecho delictivo determina que es indiferente si se es, o no, autoridad o su agente por cuanto conoce por su profesión el hecho y debe denunciarlo. Pero es que tal comunicación ha venido a ser avalada por el propio TS al señalar que “Por tanto, la función legal de este Servicio no es la investigación de delitos concretos, sin perjuicio de que si en el curso de sus labores *averiguan* o tienen indicios de acciones delictivas *lo pongan en conocimiento de los órganos policiales y judiciales competentes*, pero -se insiste- su actividad no va encaminada directamente al descubrimiento de delitos, ni tiene como condicionante la previa comisión de alguno” (STS 1140/2010, de 29 de diciembre, de la Sala II (Ponente: Sr. Berdugo Gómez de la Torre) FJ 9º).

En tercer lugar, *una hipotética clasificación secreta tampoco puede amparar la impunidad de hechos de naturaleza delictiva* (López Alafranca, 2014, p. 136), que, por otro lado, deben ser necesariamente impedidos. Asimismo, aun cuando se tratase de información clasificada (“organización y estructura interna, medios y procedimientos, personal, instalaciones, bases y centros de datos, fuentes de información y las informaciones o datos que puedan conducir al conocimiento de las anteriores materias..” ex art. 5.1 Ley 11/2002) , nada obstaculiza un procedimiento de desclasificación de la información a nivel procesal pero esto es una cuestión ajena a la comunicación misma

que, precisamente, tiene como límite aquella información transmitida en la que no se divulgue material que deba ser desclasificado (Pascual Sarria, 2007 p. 214).

En cuarto lugar, precisamente la obtención por el CNI de información si implica vulnerar la privacidad de las comunicaciones o la entrada en domicilio *está avalada por una resolución judicial necesariamente motivada por su efecto lesivo* (SSTC 126/1995, de 25 de julio, FJ 2; 139/1999, de 22 de julio, FJ 2; en idéntico sentido, SSTC 290/1994, de 27 de octubre, FJ 31; 50/1995, de 23 de febrero, FJ 5; 41/1998, de 24 de febrero, FJ 34; 171/1999, de 27 de septiembre, FJ 10; 8/2000, de 17 de enero, FJ 4 ), por tanto no se han acordado tales medidas al margen de un esquema procedimental o por un capricho acorde con sus necesidades operativas, de manera que no hay ilicitud propiamente en su obtención y por tanto, tampoco en su comunicación para el inicio de una investigación penal, investigación que no nace contaminada.

Con arreglo a esta cuestión, hay que diferenciar el aspecto probatorio de la cuestión propia de la comunicación para el inicio de causa penal. Son temas diferentes. El material obtenido por el CNI no está destinado a ser prueba en el proceso penal, y ello porque es la investigación policial misma la que está destinada a cumplir con dicha función, recordando que sólo existe “prueba ilícita” (art. 11 LOPJ) “cuando los medios empleados para obtenerlos resultan constitucionalmente ilegítimos” (STC 49/1999, de 5 de abril, FJ 12). En este sentido, la STS 1094/2010, de 10 de diciembre, en su FJ 2 A nos recuerda que “... Pero lo que está fuera de dudas *es que la existencia de un ulterior proceso penal en el que la notitia criminis no sea ajena al expediente de seguridad tramitado por el CNI, no implica la transmutación de la funcionalidad de ese expediente*, que dejaría de ser lo que es, distanciándose de sus principios reguladores, para convertirse en un acto procesal sine qua non del verdadero proceso y, por tanto, sometido a las reglas generales que disciplinan el principio de publicidad”.

Y es precisamente, la decisión judicial autorizante la que impide hablar de una suerte de “cornisa” alegar por la que, arriesgadamente, transitarían nuestro servicio de inteligencia. Sin embargo, si bien hemos dicho que el material de inteligencia no va destinado al proceso penal como elemento probatorio no hay que olvidar que “Y respecto a la incorporación al proceso de las pruebas obtenidas por los Servicios de Inteligencia y que se refieran a material desclasificado, puede ser valorado desde dos prismas diferentes. O bien actúa en el proceso penal como documental, cuando se trata de una prueba de estas características, o bien sirve para conducir la investigación criminal mediante la declaración testifical de los autores del mismo” (STS 1140/2010, de 29 de diciembre, de la Sala II (Ponente: Sr. Berdugo Gómez de la Torre) FJ 9º).

Sin embargo, no faltan objeciones al sistema, empezando por las complejidades que podría implicar la presencia de los servicios secretos en el proceso penal (Hassemer, 2000, p. 114), de tal manera que podría existir una confusión, casi una mezcla, que convirtiera en indistinguibles las funciones policiales y de recopilación de inteligencia (Orgis, 2011, p. 162). No sería bueno para las fuerzas policiales, no sería bueno para los servicios secretos y ello en virtud de los diferentes parámetros de actuación. Por otro lado, la obtención de una escucha o la entrada domiciliaria por nuestros servicios secretos está sujeta a un estándar distinto donde es preciso justificar extremos propios de peligro para la seguridad nacional que puede no tener nada que ver con la comisión de un hecho delictivo. En suma, una cosa es que en el curso de una operación de inteligencia se descubriera un hecho delictivo grave, o cuya comisión fuera inminente, algo que

necesariamente debe ser comunicado o denunciado a las fuerzas policiales y otra distinta es que el procedimiento de solicitud y obtención de escuchas o entrada domiciliaria por los servicios secretos sirviera, a modo de atajo procedimental, para la búsqueda del delito mismo lo que avocaría a la irrelevancia del sistema de garantías procesales constitucionales en lo referido a la limitación y conculcación de derechos fundamentales.

Finalmente, antes apuntamos que no toda la información puede ser conocida lo que podría llevar, ya en el marco de un proceso penal, a poner a prueba el derecho de defensa (art. 24.2 CE) pues el acceso al expediente en el caso del CNI está sometido a restricciones y a una situación de clasificación que contrasta con la puesta a disposición de las partes implicadas de todos los elementos integrantes de la instrucción penal. Es decir, la presencia de los servicios secretos y de las informaciones por ellos obtenidas en el marco del proceso penal no pueden aflorar con idéntica naturalidad que un supuesto de investigación policial. En suma, no todos pueden acceder a toda la información con lo que hay elementos sustraídos a una hipotética estrategia defensiva ya sea de un investigado, ya sea respecto de terceros ajenos al procedimiento cuyas comunicaciones o domicilios pudieran verse afectados, que van a permanecer ocultas, lo que puede servir para cuestionar la pureza del procedimiento y de la decisión en torno a las responsabilidades penales.

## 5. CONCLUSIONES.

Existe una relación concéntrica entre la seguridad nacional y la seguridad pública en tanto ambas trabajan sobre el presupuesto de la existencia de amenazas al Estado de derecho. Sin embargo, los actores habilitados para su protección son distintos, teniendo los servicios secretos competencia sobre la primera y los policiales sobre la segunda. En este sentido, se han establecido herramientas destinadas a conjurar los riesgos anteriormente señalados mediante la atribución de medidas limitativas de derechos fundamentales. En el caso de las agencias de seguridad pública (Policías estatales, autonómicas o locales) sus atribuciones vienen enmarcadas en el ámbito procesal penal con pautas muy rigurosas de conculcación de los derechos mediante la necesidad de una autorización judicial garantista que habilite las actividades invasivas, pero ordenadas, por parte de las fuerzas de seguridad teniendo como marco la LECRIM. El servicio de inteligencia (CNI) sólo de manera relativamente reciente se ha visto apoderado para la interceptación de comunicaciones y la entrada en domicilios mediante una ley de control judicial del año 2002, sin que podamos afirmar que sus exigencias coincidan con las de la LECRIM a la hora de su concesión con lo que nos encontramos con un sistema de doble estándar en función del sujeto actuante.

El concepto de *construcción paralela* resulta de un modo de actuar respecto de las fuerzas policiales quienes reciben información de inteligencia que, por un lado, les permiten construir casos penales pero, por otro, teniendo presente que existe un estándar de obtención rebajado en el caso de la información procedente de inteligencia se ven obligados a ocultar su origen, buscando procedimientos alternativos para evitar que la fuente originaria aflore y permita al investigado cuestionar su obtención mediante la vulneración del proceso debido. Esta cuestión se ha puesto de manifiesto fundamentalmente en Norteamérica fruto de la ruptura del “muro”, con los atentados del 11 de septiembre de 2001, entre actividades policiales y de inteligencia que ha provocado la duda respecto del uso de aquellas informaciones que se obtienen del Tribunal de Inteligencia Extranjera (Tribunal FISA) cuyo mandamientos de vigilancia, a una agencia

de inteligencia, suministran informaciones que luego pueden ser empleadas por las fuerzas policiales quienes se han podido ahorrar la justificación de la causa probable ante un órgano judicial para practicar sus investigaciones. Es decir, parece una suerte de atajo operativo que genera dudas, dudas que también nos afectan a nosotros sobre el posible uso de información fruto de una autorización del Juez del TS al CNI fuera una escucha, fuera de una entrada en un domicilio. En este sentido, hay una serie de exigencias que motivarían la comunicación de un hecho delictivo fruto de la práctica de una diligencia restrictiva de derechos fundamentales por nuestro servicio secreto a las agencias policiales que bien pudiera ser la obligación de denuncia general del art. 262 LECRIM. Pero es que una elemental unidad de acción en la prevención de amenazas que afectan conjuntamente a la seguridad pública y nacional obligan a una cooperación entre servicios y la compartición de información. Pensemos en la inminencia de un ataque terrorista del que se tiene conocimiento casualmente por una escucha del servicio secreto, nadie duda de la necesaria comunicación y alerta y ello al margen de la posible clasificación secreta de la información, clasificación que no puede amparar el silencio frente a un hecho delictivo ni dejarlo impune. Para ello, además, existe un proceso de desclasificación.

Nuestro TS ha dicho que cuando un servicio de información extranjero remite una confidencia que sirve para abrir una causa penal, no existe un derecho de conocimiento de la fuente de la fuente, por tanto, no es necesario, ni procedente, ocultar el origen o fuente de conocimiento por la agencia policial. En el supuesto de comunicación por el CNI a una fuerza de seguridad pública también nuestro Alto Tribunal avala, aisladamente eso sí, la comunicación de un hecho delictivo sin entrar en la cuestión de la clasificación o no como secreta de la información, con lo que tampoco parece tener sentido ni la ocultación, ni la elaboración de estrategias alternativas, que pueden llegar a comprometer el procedimiento penal. No cabe, por tanto, *la construcción paralela*, todo ello sin perjuicio que la presencia de los servicios secretos en el proceso penal genera interrogantes que si se quieren despejar exigirá una reforma en el sistema diseñado por la Ley 2/2002 de 6 de mayo.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- Aba Catoira, A. (2020). Rendición de cuentas y servicios de inteligencia. En J. J. Fernández Rodríguez (Ed.), *Seguridad y libertad en el sistema democrático* (pp. 209-237). Tirant lo Blanch.
- Alfonso Rodríguez, A. J. (2023). Gobernanza democrática y rendición de cuentas: Control judicial de las actividades de inteligencia (ODS 16.6). *Revista de Derecho UNED*, (31).
- Alfonso Rodríguez, A. J. (2024). Interceptación de comunicaciones telefónicas, seguridad(es) y garantías procesales. *Revista Ciencia Policial*, (182).
- Arrieta, G. (2025). Balancing the scales: Amici curiae as special masters in the shadow of FISA. *California Western Law Review*, 61(1), Article 6. <https://scholarlycommons.law.cwsl.edu/cwlr/vol61/iss1/6>
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Paidós Ibérica.
- Chin, S. (2021). Introducing independence to the Foreign Intelligence Surveillance Court. *The Yale Law Journal*, 131(2). <http://www.yalelawjournal.org/author/simon-chin>
- De la Oliva Santos, A. (2006). *Escritos sobre derecho, justicia y libertad*. Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Donohue, L. K. (2021). The evolution and jurisprudence of the Foreign Intelligence Surveillance Court and Foreign Intelligence Surveillance Court of Review. *Harvard National Security Journal*, 12.
- Gómez Colomer, J. L. (2006). Adversarial system, proceso acusatorio y principio acusatorio: Una reflexión sobre el modelo de enjuiciamiento criminal aplicado en los Estados Unidos de Norteamérica. *Revista Poder Judicial*, (Especial XIX).
- Hassemer, W. (2000). ¿Proceso penal sin protección de datos? En C. M. Romeo Casabona (Ed.), *La insostenible situación del derecho penal* (pp. 103-128). Comares.
- Herbón Costas, J. J. (2021). La gestión de las crisis en el marco de la Ley de Seguridad Nacional: La pandemia por covid-19 y la necesidad de una urgente reforma. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 121. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.121.05>
- Lanz Muniain, V. (2023). El CNI un servicio de inteligencia y seguridad: Panorama normativo. *Revista Española de Derecho Militar*, (119).
- López Alafranca, M. (2014). ¿Pero quién vigilará a los vigilantes? *Revista Cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, (92).
- Orgis, M. (2011). Operaciones impulsadas y guiadas por inteligencia: La mejor opción para combatir las amenazas preeminentes. En J. Fernández Rodríguez, D. Sanso-

Rubert Pascual, J. Pulido Grajera, y R. Monsalve (Eds.), *Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea* (pp. 143-166). Ministerio de Defensa.

Pascual Sarria, F. (2007). El control judicial a la interceptación de las comunicaciones: Especial referencia al control judicial previo a las intervenciones del Centro Nacional de Inteligencia. *Revista Española de Derecho Militar*, (89).

Pinto Cebrián, F. (2019). *Manual de inteligencia y contrainteligencia (terrorismo y contraterrorismo)*. Amabar.

Reid, L. (2015). NSA and DEA intelligence sharing: Why it is legal and why Reuters and the Good Wife got it wrong. *SMU Law Review*, 68(2), Article 5.

Ruger, T. W. (2007). Chief Justice Rehnquist's appointments to the FISA Court: An empirical perspective. *Northwestern University Law Review*, 101(1).

Sánchez Barrilao, J. F. (2011). Prevención e inteligencia: Centro Nacional de Inteligencia y comunidad de inteligencia ante el terrorismo, la criminalidad organizada y la inmigración ilegal. *Revista Ejército*, (846).

Sánchez Ferro, S. (2020). ¿Misión imposible? Un intento de comprensión jurídica del mundo del espionaje en España. En J. J. Fernández Rodríguez (Ed.), *Seguridad y libertad en el sistema democrático* (pp. 159-207). Tirant lo Blanch.

Sobel, A. X. (2023). Procedural protections in a secret court: FISA amici and expanding appellate review of FISA decisions. *University of Pennsylvania Law Review*, 172. [Nota: Corregido "Pennsilvania" a "Pennsylvania". Faltan números de página o número de artículo.]

Stein, R., Mondale, W., & Fisher, C. (2016). No longer a neutral magistrate: The Foreign Intelligence Surveillance Court in the wake of the war on terror. *Minnesota Law Review*, 100. [https://scholarship.law.umn.edu/faculty\\_articles/564](https://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles/564)

Zaffaroni, E. R. (2006). *El enemigo en el Derecho Penal*. Dykinson.

