



Transparencia, derecho de acceso a la información y libertad de información durante la emergencia sanitaria por coronavirus en España. Algunas enseñanzas *

di Cristina Pauner Chulvi **

ÍNDICE: 1. Introducción: los derechos fundamentales en un contexto de emergencia, en concreto, el derecho a la libertad de información. – 2. Transparencia de las instituciones públicas y derecho de acceso a la información. – 2.a) La publicidad activa. – 2.b) La publicidad pasiva. – 3. Infodemia y desinformación en tiempos de la covid-19. – 3.a) La comunicación institucional. – 3.b) El papel de los medios de comunicación. – 4. Conclusiones.

* El presente trabajo se ha elaborado en el marco del proyecto RTI2018-095367-B-100 sobre la implementación del RGPD en España.

** *Professora Titular* di Diritto costituzionale presso l'Universitat Jaume I di Castellón. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*); versione definitiva ricevuta l'11 ottobre 2021.



1. Introducción: los derechos fundamentales en un contexto de emergencia, en concreto, el derecho a la libertad de información

La situación de crisis pandémica mundial provocada por la covid-19 ha tenido un impacto profundo en todos los ámbitos poniendo en peligro la salud y los cimientos de las sociedades democráticas y ha requerido de la adopción de medidas sanitarias, sociales y legales que han puesto a prueba la resistencia ciudadana y la adecuación de instrumentos jurídicos para hacerle frente.

Entre estos últimos, y a semejanza de otros países¹, el Gobierno español declaró el estado de alarma² en todo el territorio nacional con la promulgación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que se prorrogó mediante

¹ Entre los meses de enero y mayo, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Italia, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay declararon estados de emergencia nacional; Chile y Ecuador adoptaron figuras similares como el estado de excepción, estado de urgencia sanitaria (Francia) o estado de calamidad pública (Guatemala). En Reino Unido se aprobó una ley específica que concedió poderes de emergencia al Gobierno (Coronavirus Act 2020) y en Alemania se adoptaron medidas negociadas entre los Länder y el gobierno de Berlín sin declarar ningún tipo de estado de emergencia o excepción.

² Esta figura se encuentra prevista en los artículos 55.1 y 116.2 de la Constitución Española (CE) y en España cuenta con el único precedente de la declaración de estado de alarma el 4 de diciembre de 2010 para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, como consecuencia de la crisis de los controladores aéreos a raíz de un conflicto laboral entre estos trabajadores y la Agencia Española de Navegación que desembocó en el colapso del tráfico aéreo del país, al abandonar aquellos sus puestos de trabajo de manera masiva. El desarrollo legislativo de los estados excepcionales se encuentra en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES).



sucesivos reales decretos³ hasta el día 21 de junio de 2020, fecha de inicio de la situación denominada de “nueva normalidad”, en la que se adoptaron medidas urgentes de carácter preventivo para seguir controlando la pandemia, extendidas hasta el 25 de octubre de 2020 con una nueva declaración del estado de alarma prorrogada hasta el 9 de mayo de 2021⁴.

Con carácter general, las medidas adoptadas durante la declaración de los estados excepcionales han de ser estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad y deben ser aplicadas en forma proporcionada a las circunstancias (art. 1.2 LOAES). En este contexto, el pasado 14 de julio, el Tribunal Constitucional español⁵ declaró la inconstitucionalidad de las restricciones a la libertad de circulación por el

³ Las prórrogas del Real Decreto 463/2020 se sucedieron cada quince días y tuvieron lugar por Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; Real Decreto 487/2020, de 10 de abril; Real Decreto 492/2020, de 24 de abril; Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo; Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo; y Real Decreto 55/2020, de 5 de junio.

⁴ Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 y prórrogas por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre y Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre.

⁵ STC 148/2021, de 14 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra determinadas disposiciones del Real Decreto (artículo 7 sobre limitación de la libertad de circulación de las personas; artículo 9 sobre medidas de contención en el ámbito educativo y de formación; artículo 10 sobre medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, cultural, recreativa, hostelería y restauración; artículo 11 sobre medidas de contención en relación a lugares de culto). Se trata, por tanto, de una declaración de nulidad parcial del primer decreto del estado de alarma que ha recibido críticas por el retraso en resolverse dada la excepcional importancia del asunto y que resultó aprobada por seis votos a favor y cinco en contra de los magistrados que manifestaron en sendos votos particulares.



territorio nacional (confinamiento) impuestas por el Real Decreto 463/2020 al exceder del alcance que al estado de alarma reconocen la Constitución y la LOAES e implicar una suspensión de derechos fundamentales, no una limitación – siquiera extraordinaria – de los mismos⁶.

El análisis del pronunciamiento jurisprudencial queda fuera del objeto de estas líneas, pero nos permite enlazar con la afectación que la declaración del estado de alarma supuso al acceso a la información y al principio de transparencia. Así, es indudable que la grave crisis sanitaria ha servido para acentuar el papel fundamental del acceso a la información en un estado democrático y su virtualidad como medida preventiva contra la pandemia. Puesto que si el derecho de acceso a la información y la comunicación pública libre basada en noticias veraces es indiscutible en un contexto de normalidad, tanto más necesarias resultan ambas en una situación de vigencia de un estado excepcional.

El derecho fundamental a la libertad de información, consagrado en el artículo 20.1.d) CE y reconocido en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), es una “garantía que reviste una especial trascendencia ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad

⁶ El debate sobre el alcance de las medidas adoptadas en el RD 463/2020 ha sido muy amplio entre los especialistas de Derecho Público. La polémica se centró sobre si las medidas adoptadas implicaron una suspensión o una limitación de derechos fundamentales, cuestión que analiza Escobar Roca (2021, 113-152).



libre y democrática (...)” en reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷.

El derecho fundamental a la libertad de información comprende el derecho de acceso a la información pública⁸ que, por tanto, también es una condición indispensable para que haya una democracia de calidad: los ciudadanos, la sociedad en general, exigen tener acceso a la información con relevancia pública que pueda afectarles. Y si hasta el momento no se trataba de un derecho que recibiera mucha atención, la demanda de información sobre todos los aspectos de la enfermedad – el origen del virus, la causa, el tratamiento y el mecanismo de propagación – y sobre la gestión pública de la crisis sanitaria han puesto de relieve el potencial del derecho de acceso a la información. Por tanto, se puede afirmar que la pandemia ha puesto a prueba el sistema de acceso a la información y ha brindado la oportunidad práctica de mostrar su eficacia.

En las líneas que siguen analizaremos cómo se ha mantenido el principio de transparencia activa de las instituciones y administraciones públicas y en qué grado se ha dado cumplimiento al derecho de acceso a la información durante el contexto de emergencia en España. El objetivo es subrayar la necesidad de que la lucha contra la pandemia se realice sin menoscabo de la libertad de información y otros derechos fundamentales puesto que

⁷ Valgan por todas las SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 21/2000, de 31 de enero, FJ 4, y 52/2002, de 25 de febrero, FJ 4 y SSTEDH de 7 de diciembre de 1976, caso *Handyside c. Reino Unido*, § 49, y de 6 de mayo de 2003, caso *Appleby y otros c. Reino Unido*, § 39.

⁸ El TEDH hace referencia al derecho de acceso a la información como parte de la libertad de información (art. 10 CEDH), entre otras, en la sentencia de 14 de abril de 2009, caso *Társaság a Szabadságjogokért c. Hungría*.



la sociedad y las personas no pueden protegerse adecuadamente de las enfermedades “cuando se les niega información, cuando han perdido la confianza en las fuentes de información y cuando la propaganda y la desinformación dominan las declaraciones de las autoridades públicas”⁹.

Así, en primer lugar, nos referiremos al irregular mantenimiento de la publicidad activa en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado que puso de relieve que la secuela del estado de alarma afectaba también a la vertiente activa de la publicidad. También nos ocuparemos, en segundo lugar, de la suspensión de los plazos para ejercer el derecho de acceso a la información pública y del criterio restrictivo que siguió a la suspensión para seleccionar las solicitudes de acceso o reclamaciones a las que sí se daba trámite. Pero si hay un elemento radicalmente distorsionador sobre la información es el de la difusión masiva de noticias falsas sobre el coronavirus, ayudada por el efecto multiplicador de las redes sociales. Esta epidemia de información o infodemia, además de contribuir al empeoramiento de la pandemia, afecta al derecho fundamental de la ciudadanía a recibir información veraz. Por ello, en tercer lugar, analizaremos el papel que juega la comunicación institucional en una situación de crisis masiva y la estrategia comunicativa adoptada por el Gobierno español, así como la experiencia de los medios de comunicación para obtener y difundir información durante la crisis. Finalmente, a la vista de la respuesta que el sistema de acceso a la información ha dado en este contexto de pandemia y cómo se ha visto afectado el ejercicio de las libertades informativas, se sugerirán algunas medidas que puedan resultar apropiadas para proteger aquellos derechos en futuras situaciones de emergencia.

⁹ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2020, 3).



2. Transparencia de las instituciones públicas y derecho de acceso a la información

El acceso a la información pública es un derecho garantizado por Ley en los países democráticos y condición necesaria para garantizar el conocimiento de la actividad de los poderes públicos y, por ende, su control. Este derecho debe asegurarse a cualquier ciudadano aunque juega un papel fundamental para los profesionales de la información que han visto en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública una herramienta básica para el desarrollo de su labor profesional.

Su regulación surge en España con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹⁰ (LTAIPBG) en un momento de grave desafección institucional y política provocada por la crisis económica de 2008 y que daría lugar al movimiento 15M. La Ley 19/2013 distingue claramente las dos vertientes de la publicidad: la publicidad activa, es decir, la obligación de la administración pública de proporcionar y difundir – constantemente y de forma veraz – toda la información de mayor relevancia, sin que nadie lo solicite¹¹, y el derecho de acceso a la información pública, que abarca la

¹⁰ La bibliografía sobre transparencia y acceso a la información es inabarcable por lo que sirvan, entre otros, Blanes Climent (2014); Guichot Reina y Barrero Rodríguez (2020); Martín Delgado (2019). Sobre la Ley 19/2013 puede consultarse Fernández Ramos y Pérez Monguió (2014); Troncoso Reigada (2017).

¹¹ Artículos 6 a 11 LTAIPBG.



posibilidad de acceso de cualquier ciudadano o ciudadana – mediante solicitud previa – a la información pública sin más limitaciones que las que contemplan las leyes¹².

La publicidad activa está al servicio de la transparencia en la actividad pública. El ciudadano o la ciudadana no tienen por qué preocuparse de solicitar cierta información, sino que la administración pública se la ofrece a través de los diferentes canales existentes y, fundamentalmente, a través de Internet. Por su parte, el derecho de libre acceso a la información pública tiene una configuración diferente porque se trata de acceder no a la información que la administración ha hecho pública por ella misma o tiene el deber de hacerlo, sino a cualquier otra, siempre que tal acceso no esté limitado.

A pesar de la claridad con la que la norma establece los cauces para tener conocimiento de información pública, durante la vigencia del estado de alarma ni los portales de transparencia se actualizaron con la periodicidad necesaria ni las solicitudes de acceso a la información se tramitaron en tiempo y forma en España. Ambas limitaciones afectaron a toda la ciudadanía, pero muy especialmente a los periodistas que presentan muchas solicitudes de información pública y se nutren de la información accesible en aquellos portales para publicar contenidos propios que se salen de la agenda de los medios o que inciden en cuestiones de interés que las autoridades no publicitan adecuadamente¹³.

¹² Artículo 12 LTAIPGB: “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley (...)”. Los límites al acceso se regulan en el artículo 14 LTAIPGB.

¹³ Fue el caso de la polémica negativa del Ejecutivo español en dar a conocer la composición del comité de expertos que asesoraba al Gobierno y que levantó críticas unánimes entre los profesionales de la información.



2.a) *La publicidad activa*

Una de las primeras medidas restrictivas de la transparencia durante parte de la vigencia del estado de alarma en España fue la suspensión de la publicación de los contratos de emergencia adjudicados por los Ministerios con motivo de la covid-19.

Durante una situación de crisis sanitaria es razonable que se articulen procedimientos extraordinarios para gestionar compras, inversiones o subcontrataciones y obtener con urgencia materiales, recursos o servicios que permitan salvar vidas y limitar los efectos que provoca la pandemia. En esta línea, el Ejecutivo español adoptó algunas medidas urgentes para responder al impacto económico de la covid-19 entre las que destaca la tramitación de emergencia de todos los contratos públicos para atender a las necesidades de protección de las personas¹⁴. Todos recordamos la angustiada carrera de los gobiernos europeos para adquirir material sanitario (mascarillas, respiradores, equipos de protección individual o tests de coronavirus) en un mercado especulativo y desbordado en medio de un aumento repentino de la demanda mundial.

Pero esta situación extraordinaria desactiva algunos controles de los procedimientos administrativos de contratación incrementando el riesgo de que se produzcan situaciones de mal uso o de abuso de esta figura

¹⁴ Artículo 16.2 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del Covid-19. Este régimen excepcional de contratación por vía de emergencia se contempla en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público que permite acudir a él “cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional”.



jurídica. Potenciar la publicidad, transparencia y rendición de cuentas es la recomendación básica que debe aplicarse para minimizar ese riesgo.

De hecho, el Ministerio de Hacienda español publicó una Nota informativa¹⁵ en la que expresamente recordaba la obligatoriedad de publicar los contratos celebrados por la vía de la tramitación de emergencia en el perfil de contratante del órgano de contratación y, por tanto, en el Portal de Transparencia.

Sin embargo, esta disposición contrasta con la afirmación contenida en otra Nota informativa del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, del que depende el Portal de Transparencia, donde se comunicó “que no se están publicados ni se van a publicar durante el estado de alarma los contratos de emergencia adjudicados por los distintos Ministerios, sobre todo, el de Sanidad y Transportes”¹⁶.

Así, durante el año y medio transcurrido desde la declaración del estado de alarma, el seguimiento de información sobre las contrataciones tramitadas por vía de emergencia solo cabía hacerse a través de las publicaciones oficiales correspondientes (*DOUE*, *BOE*). Tarea a la que se ha dedicado la organización Civio que, mediante el seguimiento de las resoluciones publicadas en el *BOE*, ha constatado que 6.445 millones de euros fueron adjudicados en contratos por la vía de emergencia por las administraciones públicas en 2020¹⁷.

¹⁵ *Nota informativa del Ministerio de Hacienda*, a través de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, de 9 de abril de 2020.

¹⁶ *Nota informativa del Ministerio de Política Territorial y Función Pública*, a través de la Dirección General de Gobernanza Pública, de 17 de abril de 2020.

¹⁷ Informe disponible aquí: <https://civio.es/quien-cobra-la-obra/buscador-de-contratos-de-emergencia/?q=6666cd76f96956469e7be39d750cc7d9&lang=es>



En el último informe de supervisión de las adjudicaciones formalizadas por vía de emergencia, de marzo de 2021, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) enumera diversos errores advertidos en las operaciones analizadas y advierte de la “confusión por parte de los órganos de contratación al interpretar la tramitación de emergencia como un tipo de tramitación alternativo a las tramitaciones ordinaria y urgente reguladas en la Ley de Contratos del Sector Público y no como un procedimiento o expediente de contratación de carácter excepcional”¹⁸.

El hecho de no dar publicidad a los contratos por vía de emergencia tuvo como consecuencia que tampoco se publicasen en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. Esta cancelación del principio de transparencia en la actividad pública contradice lo dispuesto en el artículo 8.1.a) de la LTAIPBG.

La importancia de mantener actualizado el Portal de Transparencia en situación de emergencia se advierte, entre otros, en la utilidad del mismo como herramienta ante las noticias falsas y los bulos a los que nos referiremos más adelante. La consulta de estos portales se ha ido extendiendo entre la ciudadanía y el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal ha destacado que “si los ciudadanos conocen que existe información veraz y fidedigna, y dónde encontrarla, acudirán a estas fuentes y tendrán criterio para rechazar datos y noticias que no se atengan a la verdad”.

Con todo, el impacto del apagón informativo es mucho más severo en los periodistas ya que la fase inicial de recogida de datos para su posterior

¹⁸ OIReScon (2021, 81).



divulgación es parte integrante del derecho a la información. Este derecho comprende tres facultades: la de investigar o recoger datos que se desean comunicar, la de elaborar la noticia para divulgarla y, finalmente, la de difundir la información. En palabras del Tribunal Constitucional, “el contenido del derecho a comunicar libremente información veraz comprende el proceso entero desde la obtención y elaboración de la noticia hasta su difusión, de forma tal que se protege de forma específica a quienes hacen la búsqueda y difusión de la información su profesión” (SSTC 56 y 57/2004, de 19 de abril).

En esta primera fase dinámica, el periodista recaba información por sí mismo y, en un sentido amplio, el derecho a la investigación – como se ha denominado por algún sector doctrinal a esta fase inicial – debe entenderse como la facultad atribuida a los profesionales de la información, a los medios informativos en general y al público de acceder directamente a las fuentes de las informaciones y de las opiniones y de obtener éstas.

Para los profesionales de la comunicación y la prensa en general, reconocidos constantemente por la jurisprudencia constitucional y europea en su papel de garantes del pluralismo y de emisores de informaciones e ideas sobre todas las cuestiones de interés general¹⁹, los impedimentos o limitaciones de acceso a la información pública suponen la vulneración de su libertad informativa.

¹⁹ STC 58/2018, de 4 de junio, FJ 7 y STEDH, de 14 de junio de 2016, asunto *Jiménez Losantos c. España*, § 28.



Saggi

Admitiendo el carácter de “perro guardián” de la prensa²⁰, en su sentencia de 8 de octubre de 2019, el TEDH ha confirmado que “la recopilación previa de información es un paso preparatorio esencial en el periodismo y es una parte inherente y protegida de la libertad de prensa. Los obstáculos que dificultan el acceso a la información de interés público pueden disuadir a los que trabajan en los medios de comunicación o en ámbitos que reivindican estos asuntos. Como consecuencia, es posible que ya no puedan desempeñar su papel fundamental como guardianes públicos, y su capacidad para facilitar información precisa y fiable puede verse afectada negativamente (...) El papel de guardián de los medios de comunicación adquiere especial importancia en tales contextos, ya que su presencia es una garantía de que las autoridades pueden rendir cuentas por sus conductas (...) el Tribunal está convencido de que el informe que el demandante pretendía preparar se refería a una cuestión de interés público, donde había poco margen para las restricciones a la libertad de expresión en virtud del artículo 10, apartado 2, del Convenio Europeo de Derechos Humanos (...)”²¹.

²⁰ Son innumerables las sentencias que confirman esa función de vigilancia de las instituciones atribuible a la prensa. Por todas, véanse las SSTEDH de 7 de diciembre de 1976, asunto *Handyside c. Reino Unido*, de 8 de julio de 1986, asunto *Lingens c. Austria* y de 26 de noviembre de 1991, asunto *Sunday Times c. Reino Unido*. Sobre el origen de la teoría, puede verse Martínez Albertos (1994).

²¹ STEDH, de 8 de octubre de 2019, asunto *Szurovecz c. Hungría*, § 52, 61 y 62. El fallo declara que el Gobierno húngaro violó el artículo 10 al no permitir la entrada de un periodista a un centro de recepción para solicitantes de asilo y refugiados. Resulta interesante a nuestros efectos conocer la argumentación del Gobierno húngaro que alegó que la queja del solicitante se basaba en una reivindicación de un derecho de acceso a la información que no entraba en el ámbito de aplicación del artículo 10 puesto que todo



Saggi

Así pues, la importancia de reforzar la transparencia y el acceso a la información en tiempos de pandemia es indiscutible para que la ciudadanía pueda saber cómo gestionan la crisis sanitaria nuestros poderes públicos, y los datos económicos y la gestión de los recursos económicos son sin duda un asunto de interés público²².

Los informes publicados por diversas organizaciones pro transparencia presentan recomendaciones para evitar la corrupción en la contratación de emergencia²³ que sería aconsejable poner en práctica. En concreto, recomiendan cumplir con la obligación de publicar y formalizar los contratos en los términos que fija la Ley de Contratos del Sector Público en España y la normativa europea, la creación de secciones específicas en el Portal de Transparencia que faciliten el acceso a todos los contratos celebrados por trámite de emergencia, con procedimiento negociado u otros procedimientos extraordinarios o el fortalecimiento de los programas de cumplimiento y un *reporting* adecuado así como el refuerzo de las medidas de diligencia en la cadena de suministro.

derecho de acceso a la información en virtud del artículo 10 sólo podría interpretarse como un derecho a recibir información impartida voluntariamente por terceros y sólo existe una obligación negativa por parte del Estado de no obstaculizar injustificadamente el acceso a la información disponible públicamente y de no castigar a nadie por recibir información de las autoridades públicas. El TEDH desestimó esta pretensión confirmando que el derecho de acceso forma parte integrante del derecho fundamental recogido en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

²² En este sentido, Piñar Mañas (2020) y Gamero Casado (2020).

²³ Transparencia Internacional-España (2020).



2.b) La publicidad pasiva

El derecho de acceso a la información pública durante la pandemia no fue suspendido de forma expresa en España pero se ha visto afectado, básicamente, por la suspensión de los plazos administrativos – entre ellos, por tanto, los de tramitación de solicitudes de acceso a la información pública²⁴ –, lo que supuso una suspensión *de facto* del mismo a pesar de que el decreto que declaraba el estado de alarma aseguraba lo contrario: «las medidas que se contienen en el presente real decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución» (Preámbulo del Real Decreto 463/2020).

Concretamente, en virtud de la Disposición adicional tercera del mencionado Real Decreto 463/2020, se suspenden los términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de procedimientos de las entidades del sector público, con algunas excepciones en procedimientos del ámbito de la Seguridad Social o tributario, mientras esté declarado el estado de alarma. En el apartado 4 se añade que “las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimien-

²⁴ Esta restricción al ejercicio del derecho de acceso a la información no se ha producido únicamente en España sino que diversos países han adoptado decisiones que afectaban al ejercicio del mencionado derecho. Puede consultarse un estudio sobre la afectación al derecho de acceso a la información pública durante la pandemia y la respuesta de las administraciones y de la sociedad civil en América Latina y algunos países europeos en Montero De Espinosa Candau et al. (2020).



tos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios”.

El Gobierno matizó que la suspensión no impedía, sin embargo, que los ciudadanos presentasen sus solicitudes ni que las administraciones públicas pudieran ir adelantando su trabajo para que, una vez agotado el plazo de suspensión, las respuestas pudieran llegar lo antes posible a los ciudadanos²⁵. Y, poco después, se publicaron en el Portal de Transparencia sendos informes de la Abogacía del Estado que concluían que las solicitudes de acceso a la información pública y las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno relacionadas con los hechos justificativos de la declaración del estado de alarma o que fueran de interés general, se podían seguir tramitando caso a caso (Blanes Climent 2020, 18).

Pero la doctrina y organizaciones que impulsan la transparencia (Blanes Climent 2021, 332; Fernández Rodríguez 2020) han criticado que esta autorización a las entidades públicas para seguir con la tramitación de las solicitudes de información relacionada con la covid-19 durante la vigencia del estado de alarma se configurase como una facultad (“podrán acordar”) en lugar de como una obligación, tanto porque el acceso a la infor-

²⁵ Muchas Comunidades Autónomas utilizaron esta opción y continuaron resolviendo solicitudes de información pública desde el inicio de la crisis. Es el caso de Castilla y León o Navarra. Andalucía, Canarias, Cantabria y Murcia mantuvieron la suspensión y el resto de Comunidades Autónomas la fueron levantando progresivamente. Con carácter general, el levantamiento de la suspensión de plazos administrativos tuvo lugar el 1 de junio de 2020.



mación pública en un contexto de emergencia pública cobra mayor virtualidad para la ciudadanía como porque los profesionales de los medios de comunicación y agencias de noticias de titularidad pública y privada fueron declarados servicios esenciales en el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo.

Por lo que respecta al ejercicio del derecho de acceso a la información por los ciudadanos, se ha ido extendiendo en los últimos años y, muy especialmente, lo han ejercido para cuestiones relacionadas con la pandemia como información sobre los criterios de reparto de la vacuna contra la covid-19, compras de materiales sanitarios o datos de contagios, entre otros²⁶. De este modo, la suspensión del plazo para responder ha supuesto una restricción del derecho fundamental a la información que, a través del Portal de Transparencia como canal que tiene la ciudadanía para pedir información, dejó sin respuesta a 829 preguntas en el primer mes y medio de estado de alarma, situación que lamentó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal que se sumó a una declaración de la Conferencia Internacional de Comisionados de Información que solicitaba a los gobiernos no sacrificar el derecho de acceso a la información en la crisis del coronavirus.

En el caso de los profesionales de los medios de comunicación no merecieron una especial consideración para acceder a la información a pesar de haber sido declarados como servicios esenciales²⁷. Así, el Gobierno español, tras la primera declaración del estado de alarma y con el objetivo

²⁶ El número de peticiones de acceso a datos o documentación pública de la administración estatal fue de 11.442 en 2020, cifra muy superior a las recibidas en 2019 (7.449) y que duplica las de 2018 (5.995).

²⁷ Así lo denuncia Blanes Climent (2020).



de continuar frenando el avance de los contagios, acordó una medida en el ámbito laboral para reducir los desplazamientos por actividad laboral y profesional y aprobó el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, norma que dejaba fuera de su aplicación aquellas actividades consideradas servicios esenciales, entre ellas, a los profesionales de los medios de comunicación²⁸.

Y si el impacto de la suspensión del acceso a la información en los ciudadanos es negativo, en los periodistas tiene un impacto negativo mayor. Porque cuando son ellos quienes recurren a la Ley de Transparencia²⁹, en primer lugar, se cierra el canal fundamental por el que el público se mantiene informado. Aunque sabemos que la información está disponible en múltiples canales como chats, blogs, foros, páginas webs o redes sociales, los medios de comunicación profesionales siguen conformándose como los intermediarios naturales entre la noticia y el público. En un contexto

²⁸ Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el covid-19 (BOE, núm. 87, de 29.03.2020). En su Anexo se enumeran los sectores calificados como esenciales a cuyo personal no se le aplica la medida de limitación de su actividad laboral, entre ellos, “11. Las que prestan servicios en puntos de venta de prensa y en medios de comunicación o agencias de noticias de titularidad pública y privada, así como en su impresión o distribución”.

²⁹ Como nos recuerda Manuel Medina, “Prácticamente desde su origen, las más significativas leyes de acceso a la información gubernamental han estado estrechamente vinculadas con el ejercicio del periodismo” confirmando que el diseño de la ley estadounidense de 1966 se hizo por y para periodistas, el impulso de las asociaciones de prensa alemanas que hubo detrás de la aprobación de la ley federal o el cambio radical que supuso la norma británica para el periodismo en Gran Bretaña (Medina Guerrero 2021). Sobre el uso que estos profesionales realizan de los datos abiertos ofrecidos por instituciones y organismos puede verse Díez-Garrido y Campos Domínguez (2018).



de crisis pandémica, la labor de la prensa ayuda a combatir la diseminación de información poco confiable sobre coronavirus y protegen a la población frente al peligroso fenómeno de las noticias falsas³⁰.

Y, en segundo lugar, se incumple la obligación de aplicar más estrictamente las causas que permiten denegar el acceso a la información pública – no digamos ya cualquier técnica obstruccionista – porque se está ejercitando el derecho fundamental a la libertad de información consagrado en el artículo 20.1.d) CE. Así se deduce del desarrollo jurisprudencial constante del TEDH sobre este tema que, desde la sentencia de 8 de noviembre de 2016, asunto *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*, viene declarando que la negativa a proporcionar información a un profesional de los medios por parte de los poderes públicos puede constituir una interferencia lesiva del derecho a recibir y comunicar información garantizado en el artículo 10 CEDH. Debe recordarse que, en aplicación de la cláusula interpretativa del artículo 10.2 CE, esta interpretación alcanza al derecho que consagra el artículo 20.1.d) CE.

En este contexto, la suspensión de los plazos de tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública impide el desarrollo de la labor periodística cuando “lo lógico sería al revés. No solo que no estuvieran suspendidos, sino que los plazos se hubieran acortado por razones de urgencia para permitir un acceso más rápido a la información por parte

³⁰ El Informe sobre consumo de noticias digitales en 2021 elaborado por el *Reuters Institute for the Study of Journalism* de la Universidad de Oxford muestra que se ha incrementado la brecha de confianza entre las noticias en general y las que se encuentran en entornos de agregación, y las audiencias parecen dar más importancia a las fuentes rigurosas y fiables (*Digital News Report 2021*, Reuters Institute for the Study of Journalism).



de quienes acrediten que trabajan en los medios de comunicación o agencias de noticias” (Blanes Climent 2020, 17). Se argumenta que la suspensión de derechos fundamentales no puede producirse durante el estado de alarma³¹ sino durante la declaración de los estados de excepción y sitio, afirmación que vino respaldada por la mencionada STC 148/2021 que, reproduciendo los argumentos contenidos en su anterior sentencia 86/2016, de 28 de abril, concluyó que se trata “de una medida solo prevista, respecto de algunos derechos fundamentales, en los supuestos de declaración del estado de excepción o el de sitio (art. 55.1 CE)” (fj 3).

Abriendo el foco del análisis, en un recorrido comparado se comprueba que esta restricción al ejercicio del derecho de acceso a la información no se ha producido únicamente en España, sino que diversos países han adoptado decisiones que afectaban al ejercicio del mencionado derecho, entre otros temas en la flexibilización o suspensión de plazos en las respuestas³². Países como Argentina, Bolivia, El Salvador, Francia, México, Panamá, Perú y República Dominicana decretaron la suspensión de plazos administrativos, algunos con mención expresa de los trámites realizados por el órgano de garantía de acceso a la información (caso de Bo-

³¹ La Nota informativa del Ministerio de Política Territorial y Función Pública de 17 de abril de 2020 reconoció explícitamente que “Nos encontramos ante *una suspensión temporal vinculada al estado de alarma*. Las unidades de transparencia están trabajando de forma activa en la tramitación interna de las solicitudes para evitar que se produzca acumulación y para estar en disposición de responder lo antes posible” (la cursiva es nuestra).

³² Puede consultarse un estudio sobre la afectación al derecho de acceso a la información pública durante la pandemia y la respuesta de las administraciones y de la sociedad civil en América Latina y algunos países europeos en Montero De Espinosa Candau et al. (2020).



livia y El Salvador) o explícitamente suspendiendo las solicitudes de información (caso de México). En el lado opuesto, se encuentran Guatemala o Chile, donde no se suspendió el derecho de acceso a la información en la emergencia, o Italia, que excluyó de la suspensión las solicitudes de información sobre la pandemia y la emergencia sanitaria (Montero De Espinosa Candau et al. 2020, 22).

Lo cierto es que, en nuestro país, haciendo uso de la facultad que reconocía el decreto de alarma, una vez pasado el primer momento de emergencia – a mediados de abril – se tramitaron algunas solicitudes referidas a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma. Sin embargo, no se estableció ningún procedimiento especial ni plazos abreviados. Más bien al contrario: la suspensión alargó el plazo de 1 mes para resolver (art. 20 LTAIPBG), en principio, durante el tiempo que estuviera vigente el estado de alarma³³. La suspensión de plazos también afectó a los recursos tramitados ante los órganos garantes de la transparencia que, a pesar de continuar trabajando durante el estado de alarma, no pudieron darles trámite efectivo. Finalmente, la vía judicial

³³ En el ámbito europeo la ampliación de plazos ha sido una pauta más generalizada: Hungría (de 15 días para responder más 15 días de prórroga pasó a 45 días más 45 días de prórroga); Suiza (de 20 a 120 días); Rumania (de 10 a 20 días en el plazo general y de 30 a 60 días en los supuestos excepcionales y de 24 a 48 horas del plazo especial para periodistas). Un completo y crítico análisis del apagón informativo sobre el covid-19 en varios países europeos, España entre ellos, en el informe anual 2021 de algunas organizaciones asociadas a la Plataforma del Consejo de Europa para promover la protección del periodismo (Partner Organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists 2021).



tampoco era practicable, puesto que el decreto de alarma también suspendió todos los términos y plazos procesales a excepción de determinados procedimientos penales.

En resumen, las situaciones descritas suponen una negación de la transparencia en un momento en que resulta crucial para que la ciudadanía pueda saber, entre otros, qué datos se utilizan para tomar decisiones, qué personas contribuyen a tomarlas, a qué se destina el dinero y se dé cierta corresponsabilidad por parte de los poderes públicos con el sacrificio solidario que se tuvo que reclamar a la población.

3. Infodemia y desinformación en tiempos de la covid-19

El brote de coronavirus estuvo acompañado desde su aparición de “un exceso de información acerca de un tema, mucha de la cual son bulos o rumores, que dificulta que las personas encuentren fuentes confiables y orientación fidedigna cuando lo necesiten”, según ha declarado la Organización Mundial de la Salud (OMS), que acuñó el término infodemia para referirse al fenómeno. En este contexto, entre todo el volumen de información sobre salud pública aparece la desinformación, los bulos y la manipulación de la información amplificadas mediante las redes sociales, añadiendo a la crisis sanitaria un nuevo virus que se propaga con más facilidad y convirtiéndose en un motivo de preocupación para las autoridades.

Las personas acceden a la información a través de diversas fuentes (medios de comunicación, gobiernos, organizaciones de salud, expertos,



científicos, médicos o contactos familiares y de amistad), pero las búsquedas de información en Internet sobre la covid-19 aumentaron exponencialmente, llegando a través de las plataformas y redes sociales en donde circulan historias falsas o engañosas, teorías de la conspiración, narrativas inciertas o información inexacta sobre todos los aspectos de la enfermedad. Esta intoxicación informativa puede dar lugar a problemas muy reales, afectar gravemente a la salud pública y de las personas y dificultar enormemente la lucha contra la pandemia³⁴.

Lamentablemente, en el escenario internacional ha habido ejemplos de narrativas problemáticas y engañosas que procedían de actores políticos y responsables de gobierno. Es el caso de Trump en Estados Unidos, López Obrador en México o Bolsonaro en Brasil. Sus discursos en los que relativizaban el alcance o gravedad de la enfermedad, defendían la eficacia de tratamientos o medicinas sin ningún aval científico o resultado probado, incumplían las medidas sanitarias recomendadas o, en el peor de los casos, difundían las teorías negacionistas del coronavirus. Tenían, posiblemente, consecuencias más graves a efectos de desinformación y agravamiento de los contagios.

Ante esta situación confusa es decisivo proporcionar información precisa, actualizada y oportuna para ayudar a las personas a comprender la

³⁴ La infodemia puede empeorar la pandemia porque dificulta que las personas –incluidos los responsables de tomar decisiones o el personal de salud– encuentren fuentes confiables y orientación fidedigna, puede provocar problemas de salud mental, puede afectar a los procesos decisorios cuando se requieren respuestas inmediatas y, ante la falta de control de calidad de la información, cualquier persona puede difundir testimonios falsos sobre todos los aspectos de la enfermedad. Un excelente análisis de los riesgos de la desinformación para la democracia y valores como la salud o la seguridad en Serra Cristóbal (2021).



enfermedad y saber cómo protegerse, porque, en democracia, tan alarmante y peligroso es que las instituciones públicas no sean transparentes como la manipulación deliberada de la información.

La comunicación institucional y los medios de comunicación son los dos elementos clave para contribuir a la prevención y contención de los efectos de la crisis epidemiológica y de la contaminación informativa. A ellos se les puede sumar la colaboración de las empresas tecnológicas por su enorme influencia en el debate social³⁵.

³⁵ La Unión Europea ha apostado por un plan de acción que implica a toda la sociedad, las autoridades públicas, los periodistas, los investigadores, los verificadores de datos y, destacadamente, las plataformas tecnológicas en la lucha contra las noticias falsas. En 2018 se presentó el Código de Buenas prácticas sobre desinformación a nivel de la UE para control del contenido online, que se complementó en 2020 con el Programa contra la infodemia COVID en el que se incluían medidas como promover y dar visibilidad a los contenidos auténticos (Google Search dio prominencia a artículos publicados por las organizaciones de verificación de datos de la UE y LinkedIn envió el *European Daily rundown*, un resumen de noticias cualificado por periodistas experimentados, a cerca de 10 millones de miembros interesados en la UE), mejorar la sensibilización de los usuarios (Facebook e Instagram dirigieron a más de 2.000 millones de personas a recursos de las autoridades sanitarias, incluida la OMS), detectar y obstaculizar los comportamientos manipuladores (Twitter cuestionó más de 3,4 millones de cuentas sospechosas en relación con el debate sobre el coronavirus) o limitar la publicidad vinculada a la desinformación por coronavirus para evitar que los anunciantes se aprovechen de ella (todas las plataformas han facilitado anuncios relacionados con el coronavirus procedentes de las autoridades sanitarias públicas y de las organizaciones sanitarias). Sobre las actividades de la UE en materia de lucha contra la infodemia, véase Comisión Europea, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19: contrastando los datos*, 10 de junio de 2020. En España, la Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, definió un procedimiento de actuación contra la desinformación que establece las actuaciones para la detección de campañas de desinformación y su análisis ante los



La propia OMS advirtió que la gestión de epidemias implica también “la comunicación de riesgos”, que consiste en una estrategia de información donde la comunicación se produce bidireccional y dinámicamente. Los tres elementos para una comunicación de riesgos adecuada son, en primer lugar, la transmisión clara por parte de las autoridades, de información sobre la gestión de la amenaza y las medidas de protección a adoptar por la población; en segundo lugar, la comprensión de las inquietudes sociales e individuales para adaptar la comunicación en correspondencia; y, en tercer lugar, la gestión de los rumores e información falsa que implica corregirlos de manera inmediata y adecuada.

3.a) La comunicación institucional

Por lo que respecta a la *comunicación institucional* debe caracterizarse por la transmisión de información útil, oportuna y de calidad, basada en evidencias científico-técnicas y no limitada exclusivamente a las medidas socio-sanitarias, sino también a criterios e instrucciones en materia laboral, de educación, de transporte, vivienda, ocio o culto, entre otras.

Sin embargo, en la discusión pública y doctrinal (Presno Linera 2020; Pérez Conchillo 2020, 234) se ha planteado si un mejor enfoque de la enfermedad hubiera servido para concienciar antes a la población del riesgo sanitario y de contagio en España. Así, se señalan como errores el primer mensaje de tranquilidad que se lanzó a la población para evitar el pánico

posibles impactos en la seguridad nacional, como para el apoyo en la gestión de situaciones de crisis donde pudiera haber una afectación derivada de dichas campañas, como es el caso de la pandemia por el covid-19.



generalizado pero que enmascaró el verdadero alcance de la amenaza, así como la interpretación incorrecta de los datos en los países de la Unión Europea de la que se deducía un mayor riesgo para sectores concretos vulnerables al virus. La suma de ambos errores generó una falsa sensación de inexistencia de riesgo para la población, fuera de esos grupos vulnerables, y retrasó la adecuada reacción social para protegerse.

En España se atribuyó al Gobierno la responsabilidad en la difusión de la desinformación porque la publicación de datos sobre el número de personas enfermas, ingresadas y fallecidas por el coronavirus que diariamente se daban a conocer, mostró que no existían criterios uniformes y estables y también reveló serias dificultades de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Esta actuación impidió la trazabilidad del método utilizado que es indispensable para otorgar la necesaria confianza de la sociedad en su conjunto. La falta de credibilidad en la información oficial agrava la desinformación porque “cuando no se actúa con criterios de calidad, comprensibilidad y transparencia el riesgo de desconfianza se acrecienta produciéndose una negación ciudadana a la infodemia” (Pérez Conchillo 2020, 236) y los ciudadanos rechazan la información.

Además, el formato de comunicación institucional que adoptó el Gobierno se calificó de error, ya que restringió las posibilidades de los periodistas para formular preguntas en las ruedas de prensa que el Gobierno ofrecía a diario lo que, además de limitar la libertad de información, dificultaban el trabajo de los medios para aclarar así las órdenes sobre salud pública y la rendición de cuentas por los cargos públicos de las decisiones adoptadas. El ejecutivo dio marcha atrás ante la reacción de algunos me-



dios de comunicación, que se negaron a formular preguntas dejando patente la arbitrariedad de la medida y suscribieron un manifiesto contra el filtrado en las ruedas de prensa³⁶. La labor de la prensa era crucial para cuestionar la gestión pública en un momento en que el gobierno disponía de poderes superiores a los normales, el control parlamentario estaba en mínimos y la ciudadanía tenía limitados temporalmente parte de sus derechos. Además, debe recordarse que el derecho a la libertad de información que reconoce el artículo 20.1.d) CE es doble: por una parte, el derecho a recibir información veraz y, por otra parte, el derecho a difundirla. La veracidad de la información exige que el informador tiene el deber de contrastar la información aunque las fuentes oficiales gozan de una presunción de fiabilidad que mitiga la obligación de contraste que tiene el periodista en la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional³⁷.

A pesar de estos posibles fallos, el esfuerzo de la Administración pública por contrarrestar la desinformación fue muy intenso, de-

³⁶ Más de 500 periodistas suscribieron un manifiesto titulado *La libertad de preguntar* en el que se rechaza el método desarrollado en el palacio de La Moncloa para las ruedas de prensa durante la crisis del coronavirus. La Secretaría de Estado de Comunicación publicó una nota en la que defendía la pluralidad y transparencia del sistema elegido y abrió la puerta a cambiarlo por otro telemático directo siempre y cuando se asegurase su viabilidad técnica, y aseguró que desde que se declaró el estado de alarma se habían formulado casi 460 preguntas en 46 ruedas de prensa y que los miembros del gobierno habían intervenido en 75 entrevistas en distintos medios de comunicación.

³⁷ El Tribunal Constitucional considera fiables aquellas fuentes que constituyan un cauce institucionalizado y reconocido estatalmente de suministro de información a los ciudadanos (STC 190/1996, de 25 de noviembre) y determina que las fuentes oficiales gozan de una presunción de fiabilidad que mitiga la obligación de contraste que tiene el periodista (STC 178/1993, de 31 de mayo).



scartándose la aprobación de leyes orientadas a sancionar la desinformación sobre la pandemia³⁸. Ciñéndonos a estudios científicos que analizaron la estrategia de comunicación del Gobierno de España en el ámbito nacional e internacional, los resultados “muestran una presencia permanente del Gobierno para ofrecer información, compareciendo hasta tres veces por día en rueda de prensa, de acuerdo con una estrategia destinada a controlar los temas y los encuadres y con lenguaje bélico asociado a la unidad nacional. En redes sociales los contenidos relacionados con la información administrativa o de servicio (...) prevalecen sobre la comunicación imagen (...), con un claro peso de las ruedas de prensa y una divergencia entre los intereses comunicativos de la ciudadanía y del Gobierno, que renuncia a una interacción real con ella” (Castillo-Esparcia, Fernández-Souto y Puentes-Rivera 2020, 11). Con todo, en un estudio de *Reuters Institute*, se detectaba que los ciudadanos españoles son los que menos consideran que el Gobierno les ha ayudado a comprender la pandemia (un 40% frente al 77% en Gran Bretaña o al 65% en Alemania), situó a España en una posición intermedia cuando se valoró la información sobre cómo comportarse ante el virus y en el segundo lugar cuando se valora la visión realista del problema que ha ofrecido el gobierno.

³⁸ Legislación que sí se aprobó en países de nuestro entorno más cercano como Francia, Reino Unido, o Italia. En general, la Unión Europea no ha apostado por la vía legislativa por el riesgo de que la utilización de términos vagos o imprecisos faculte a los cargos públicos para determinar la veracidad o falsedad de los contenidos. La Comisaria para los Derechos Humanos del Consejo de Europa recordó que “las medidas para combatir la desinformación nunca deben impedir a los periodistas y actores de los medios de comunicación realizar su trabajo ni han de conllevar un bloqueo indebido de los contenidos en Internet” (*Press freedom must not be undermined by measures to counter disinformation about COVID-19*, 3 de abril de 2020).



3.b) El papel de los medios de comunicación

Por otra parte, y junto a la comunicación institucional, los *medios de comunicación* juegan también un papel esencial a la hora de combatir la desinformación a la que está expuesta la ciudadanía a causa de los bulos o noticias falsas que son difundidos por las redes sociales. De hecho, la estrategia de comunicación institucional estuvo centrada en los medios de comunicación con el objetivo de “combatir a través de ellos la infodemia, en su condición de actores privilegiados del sistema comunicativo del Gobierno, a los que recurre la ciudadanía en la búsqueda de información (Casero-Ripollés, 2020)” (Castillo-Esparcia, Fernández-Souto y Puentes-Rivera 2020, 18).

Los datos demuestran que la relevancia social de los medios de comunicación aumenta en momentos críticos. La búsqueda de información y el seguimiento de las noticias se convierten en actividades clave y recursos valiosos para los ciudadanos. Se produce, así, un incremento del consumo de noticias y de la valoración positiva de la cobertura periodística en términos de confianza y credibilidad lo que implica “un reconocimiento del periodismo como una instancia esencial del siglo XXI” (Casero-Ripollés 2020, 10). En un interesante estudio sobre las prácticas informativas de la ciudadanía durante la covid-19, Casero muestra cómo la pandemia ha incrementado el consumo de noticias especialmente entre los usuarios más desconectados de ellas previamente (especialmente, los jóvenes y con menor formación) reduciendo diferencias con el tipo de usuarios frecuentes de la etapa pre-crisis (personas mayores de 65 años y con nivel educativo alto). La consecuencia en términos democráticos es altamente positiva



porque (se) “ha igualado el acceso y las prácticas informativas de la ciudadanía, generando consecuencias democráticas positivas. Activando el consumo de noticias de los más desconectados, la alerta sanitaria ha fomentado el principio de igualdad intrínseca (Dahl, 2006) y ha estimulado el principio de la accesibilidad general a la información (Habermas, 2006). En consecuencia, ha revitalizado el interés por los asuntos públicos, reactivando la esfera pública” (Casero-Ripollés 2020, 10).

Pese a esto, durante la pandemia los índices de desinformación en línea crecieron exponencialmente tanto porque los ciudadanos compartían información falsa sobre el covid-19 por su falta de conocimientos (se trataría del fenómeno de la *misinformation*, que describe el uso compartido involuntario de información falsa, inexacta o incompleta) como por la creación y difusión intencionada de bulos y rumores con fines comerciales o políticos (*disinformation*) (Heiss 2020), dando origen al mencionado fenómeno de la infodemia.

Sin discutir la gravedad del fenómeno de las noticias falsas, se ha advertido de los riesgos de limitar legalmente la difusión de desinformación relacionada con la pandemia porque es susceptible de crear desconfianza en la información institucional y crear un efecto disuasor sobre el ejercicio de la libertad de expresión e información, aunque habrá que distinguir entre tipos de mensajes y sus efectos³⁹. Por ello, una estrategia acertada de

³⁹ En este sentido, con la aparición de la pandemia también han proliferado personas y empresas comercializadoras de productos con propiedades curativas frente al coronavirus. La legislación de protección a los consumidores junto con la normativa sobre medicamentos ha contribuido a proteger la salud pública mediante la investigación y, en su caso, sanción de esta industria especuladora. Es el caso de la advertencia que cursó la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos a los defraudadores que



lucha contra la infodemia es la de combatirla con medidas de vigilancia, análisis y control y mitigación.

Los ciudadanos pueden carecer de habilidades para detectar por sí mismos qué es información falsa o para realizar búsquedas más profundas de información por lo que no se puede delegar solo bajo su responsabilidad el chequeo de la información y corrección de la desinformación que localicen. Como vimos, el contexto de emergencia favorece la difusión de datos distorsionados por el impacto de las redes sociales y el riesgo de contaminación por noticias falsas es mayor cuando se utilizan como fuente inmediata de información sobre la pandemia. Afortunadamente,

comercializaban productos no autorizados por la Administración para mitigar, prevenir, tratar, diagnosticar o curar covid-19 en las personas. En el caso de la legislación española, el Código Penal (CP) tipifica, como delito contra la salud pública, el ofrecimiento o comercialización de un producto que cause daño a la salud (arts. 359 y ss. CP), y la Fiscalía General del Estado ha denunciado en ocasiones las noticias sobre métodos curativos sin contrastar médicamente o claramente ineficaces. Si la anterior conducta va acompañada, como es lo habitual, de la existencia de un negocio a partir de la información falsa sobre las propiedades curativas de una determinada sustancia sin contrastar científicamente, estaríamos ante un delito de estafa de los arts. 248 y ss. CP. Asimismo, en el ámbito administrativo, por aplicación de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio) se considera infracción muy grave la promoción, publicidad o información destinada al público de productos o preparados, con fines medicinales, que no se encuentren autorizados como medicamentos. Sobre la base de esta ley se ha investigado la promoción del uso de dióxido de cloro para curar el coronavirus.



Saggi

en las redes sociales también existen perfiles que contribuyen a proporcionar información seria y contrastada sobre la pandemia (es el caso de expertos en salud) y las plataformas tecnológicas han puesto instrumentos de vigilancia en redes sociales para prevenir la difusión de bulos, etiquetar las noticias engañosas, eliminar el contenido que pueda provocar daños físicos y facilitar la localización de información contrastada.

Además, los esfuerzos de los medios de comunicación en la lucha contra las noticias falsas han sido evidentes en el contexto de crisis, momento en que los datos demuestran la predilección del público por los medios tradicionales que recuperan así parte de su autoridad periodística y vuelven a un primer plano como fuentes preferentes sobre asuntos públicos (Casero-Ripollés 2020, 11). Entre otras medidas adoptadas por los medios para luchar contra las noticias falsas⁴⁰, cabe señalar, primero, la utilización de herramientas de fact-check enfocadas en desinformaciones sobre la crisis sanitaria; segundo, la publicación de guías para orientar a los periodistas la cobertura informativa de la pandemia, especialmente, en relación con las fuentes de información fiables o recomendaciones sobre el tratamiento informativo; y, tercero, en el caso de los medios digitales, el uso de herramientas tecnológicas para una mejor cobertura informativa (aplicaciones de búsqueda y gestión de datos, presentación dinámica de la información, drones para fotos, un chatbot para informar sobre dudas en relación con el covid-19 o la inteligencia artificial para el análisis de grandes cantidades de datos y la creación de piezas periodísticas mejoradas con infografías o formatos multimedia).

⁴⁰ Sobre nuevos medios para informar sobre la covid-19, véase Costa-Sánchez y López-García (2020, 9).



En resumen, el periodismo y los medios de comunicación profesionales han demostrado su eficacia en la lucha contra la pandemia viral proporcionando cobertura informativa contrastada, impulsando la corrección pública de noticias falsas, denunciando falsedades perjudiciales y evitando que la desinformación alimente teorías de la conspiración que prevalecen sobre indicaciones científicas y de salud pública.

4. Conclusiones

En situaciones de emergencia, los Estados deben velar por el ejercicio de los derechos fundamentales, el mantenimiento de sus garantías y la interdicción de cualquier exceso en posibles restricciones o suspensiones. Si bien son numerosos los derechos que están en riesgo durante una pandemia, desde el derecho a la salud hasta la libertad de movimiento pasando por la vivienda o el trabajo, el derecho de acceso a la información adquiere en estos contextos un papel esencial para la protección de la vida y de la salud, para la toma de decisiones de importancia crítica en el ámbito social, económico y político y para la realización del principio de transparencia. Aparte de un derecho “consolidable” como fundamental⁴¹,

⁴¹ El derecho de acceso a la información está configurado como derecho fundamental en el ámbito internacional y en la Unión Europea, pero en España no se afirma como tal aunque se han sentado las bases para el tratamiento del acceso a la información como derecho fundamental y se le ha tratado como tal tanto por aplicación del artículo 10.2 CE, que obliga a interpretar los derechos a la luz de los tratados internacionales y la jurisprudencia europea – que ya han integrado a aquel derecho en la libertad de expresión e información (STEDH de 8 de noviembre de 2016, asunto *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*) – como por el



se trata de un derecho llave que es útil para garantizar otros derechos como el derecho a la salud o el derecho a una vida digna, los derechos laborales o los derechos de la infancia, de las personas con discapacidad, de los mayores y de otros colectivos en situación de vulnerabilidad.

La pandemia mundial provocada por la covid-19 ha provocado una situación atípica e imprevisible que ha tensionado los sistemas jurídicos y, entre otros, ha puesto a prueba la utilidad del derecho de acceso a la información para proteger otros derechos. Se ha comprobado que, incluso con debilidades, la información veraz y la transparencia activa han salvado vidas porque la información de calidad, confiable y pertinente favorece la toma de decisiones anticipadas y correctas por las instituciones y a la ciudadanía.

El análisis que hemos realizado nos ha permitido constatar cierta fragilidad del derecho de acceso a la información en España y responder a cuestiones básicas relacionadas con la libertad de información en periodos de crisis sanitaria.

Comenzando por estas últimas, en las líneas anteriores, se ha destacado la importancia de que el Estado cumpla con sus obligaciones para mantener informada a la población acerca de la pandemia mediante una comunicación temprana, transparente y comprensible. También se ha destacado que el acceso a la información que sobre la pandemia obra en poder de las autoridades públicas debe mantenerse con las mínimas restricciones posibles y que habrán de ser medidas limitadoras respetuosas con

reconocimiento del derecho de acceso en el artículo 24 CDFUE. Sobre el tema, por todos, Ruiz-Rico Ruiz (2021) y Cotino Hueso (2017) y bibliografía allí citada.



el principio de legalidad, proporcionales y necesarias en una sociedad democrática. La suspensión de plazos para tramitar las respuestas a solicitudes de acceso a la información no encaja en estas premisas. La desinformación ha de combatirse con mayores dosis de información objetiva y avalada científicamente, en general, con más libertad de información, puesto que las restricciones estatales para garantizar que la población reciba únicamente información “legítima” sancionada por las autoridades gubernamentales no es una opción en un Estado democrático de Derecho. A pesar del peligro que supone la circulación de información falsa, “el concepto de desinformación es extremadamente difícil de plasmar en una ley y es susceptible de dar al poder público una facultad discrecional excesivamente amplia para determinar qué es desinformación, qué es un error y qué es la verdad”⁴².

Con carácter más concreto, presentamos algunas propuestas de mejora a implementar en un futuro:

1. En relación con el *derecho de acceso a la información*, habida cuenta de que no existe previsión normativa sobre cómo debe ser ejercido el derecho de acceso a la información en contextos de emergencia sería recomendable que se clarificara legalmente definiendo los criterios que garantizaran ese derecho en las leyes de excepción o en las leyes de transparencia. Asimismo, los ejecutivos tienen que reflejar en su estrategia de respuesta a crisis excepcionales cómo se garantiza el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información en un contexto extraordinario.

⁴² Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2020, 14).



Tampoco debería haber ninguna suspensión general del derecho a la información, más bien al contrario, deberían aprobarse procedimientos extraordinarios para responder a solicitudes de información prioritaria, de forma que “Las solicitudes de información relacionadas con la emergencia sanitaria y las respuestas del gobierno a la misma deben considerarse como parte de la respuesta general a la emergencia y, por lo tanto, como un servicio esencial y, en consecuencia, deben mantenerse, como todos los servicios esenciales” (Montero de Espinosa Candau et al. 2020, 66).

2. En cuanto a la *información activa* que proporciona el Gobierno, sería oportuno fijar medidas que impidieran las lagunas de información en el Portal de Transparencia para acceder y tener conocimiento de algunos de los criterios y datos científico-técnicos para la adopción de decisiones contra la pandemia. Esta discrecionalidad gubernamental no resulta controlable con los mecanismos de la Ley de Transparencia vigente. Cualquier restricción del derecho a la información ha de observar los requisitos de necesidad, proporcionalidad y legalidad, lo que obliga a que se trate de una limitación estrictamente requerida por las exigencias de la situación y muy clara en cuanto a la manera en que el derecho a la información quede limitado. Y, desde un punto de vista práctico, se propone la creación de un portal que centralice toda la información nacional, regional y local y en diferentes ámbitos –no solo el socio-sanitario sino también laboral, económico, educativo, de ocio, etc.– por su relevancia



para la ciudadanía⁴³. Así mismo, resulta esencial una actitud proactiva de las instituciones públicas que asegure la publicación de la información relevante para prevenir la desinformación y limitar la búsqueda de información en fuentes dispersas. La información debe publicarse con rapidez aunque debidamente contrastada para evitar que las correcciones provoquen desconcierto en la ciudadanía que no sabe dónde acudir para cotejar las noticias falsas que circulan masivamente en tiempos de crisis.

3. Por lo que se refiere a la *comunicación institucional*, la información de las autoridades públicas ha de garantizar su rigor y fiabilidad. Frente al baile de cifras y la disparidad de sistemas de contabilización en los distintos niveles administrativos, una sencilla medida de garantía de calidad y uniformidad de la información pública sería la de definir e implantar lo más pronto posible un sistema de información que permitiera hacer un seguimiento y cotejo fiable de toda la información que se está generando.

4. Con relación al papel de los *medios de comunicación* en tiempos de crisis, ha de estar marcado por su responsabilidad social y ofrecer información fiable, contrastada y equilibrada, esto es, un relato alejado de sensacionalismo y en el que los mensajes contengan información preventiva y consejos de actuación para la ciudadanía. Esta estrategia les

⁴³ La Coalición Pro Acceso recogió una serie de demandas en esta línea y la medida de centralización de la información porque “en algunos casos publicaban información en el Portal de Transparencia, otras en el Portal de Datos Abiertos, y a veces solo en las páginas web del Ministerio de Sanidad, o de las Consejerías de Sanidad en el caso de las Comunidades Autónomas, lo que provocaba confusión entre la población al no saber a qué portales debían dirigirse para obtener información” (González-León 2020, 27).



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno XI, n. 2, 2021

data di pubblicazione: 12 ottobre 2021

Saggi

convierte en agentes esenciales en la lucha contra la desinformación y la infodemia contribuyendo a desmontar noticias falsas y garantizar que la ciudadanía reciba únicamente información veraz.



Referencias bibliográficas

Blanes Climent, M.Á. (2014), *La transparencia informativa de las Administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Cizur Menor, Navarra: Thomson-Reuters Aranzadi.

Blanes Climent, M.Á. (2020), “La incidencia del COVID-19 sobre la transparencia de las instituciones públicas”, *Revista Española de la Transparencia*, n. 11, pp. 13-20.

Blanes Climent, M.Á. (2021), “La necesidad y las dificultades para el acceso a la información pública en tiempos del COVID-19”, en L. Cotino Hueso y A. Boix Palop (coords.), *Los Límites al Derecho de Acceso a la Información Pública*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Casero-Ripollés, A. (2020), “Impacto del Covid-19 en el sistema de medios. Consecuencias comunicativas y democráticas del consumo de noticias durante el brote”, *El profesional de la información*, v. 29, n. 2.

Castillo-Esparcia, A., A.B. Fernández-Souto y I. Puentes-Rivera (2020), “Comunicación política y Covid-19. Estrategias del Gobierno de España”, *El profesional de la información*, v. 29, n. 4.

Costa-Sánchez, C. y X. López-García (2020), “Comunicación y crisis del coronavirus en España. Primeras lecciones”, *El profesional de la información*, v. 29, n. 3.

Cotino Hueso, L. (2017), “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 40, pp. 279-316.



Saggi

Díez-Garrido, M. y E. Campos Domínguez (2018), “Los periodistas ante la transparencia en España: Valoración y uso de la apertura informativa”, *Revista Española de la Transparencia*, n. 7, pp. 49-69.

Escobar Roca, G. (2021), “Los derechos humanos en estados excepcionales y el concepto de suspensión de derechos fundamentales”, *Revista de Derecho Político*, n. 110, pp. 113-152.

Fernández Ramos, S. y J.M. Pérez Monguió (2014), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*, Madrid: Aranzadi.

González-León, P. (2020), “La senda de la transparencia en España durante la COVID-19”, *Revista Española de la Transparencia*, n. 11, pp. 21-30.

Heiss, R. (2020), “Fighting health infodemics: the role of citizen empowerment”, *Eurohealth*, vol. 26, n. 3, pp. 23-25.

Guichot Reina, E. y C. Barrero Rodríguez (2020), *El derecho de acceso a la información Pública*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Martín Delgado, I. (2019), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Madrid: Iustel.

Martínez Albertos, J.L. (1994), “La tesis del perro-guardián: revisión de una teoría clásica”, *Estudios sobre el mensaje periodístico*, n. 1, pp. 13-25.

Montero de Espinosa Candau, I., M. Carneiro Freire, C. Cordero Sanz y J. Cordero Sanz (2020), *Transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales ante la emergencia sanitaria COVID-19*, Programa EUROsociAL, Madrid.

Pérez Conchillo, E. (2020), “El derecho de acceso a la información pública en el marco del constitucionalismo multinivel y de la actual crisis sanitaria”, *Revista de Derecho Político*, n. 109, pp. 229-260.



Saggi

Presno Linera, M. (2020), “Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales (3): la emisión y recepción de información”, *Blog El derecho y el revés*, 31 de marzo de 2020.

Ruiz-Rico Ruiz, G. (2021), “La dimensión constitucional del principio de transparencia y el derecho de información activa”, *Revista de Derecho Político*, n. 110, pp. 71-73.

Serra Cristóbal, R. (2021), “De falsedades, mentiras y otras técnicas que faltan a la verdad para influir en la opinión pública”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 47, pp. 199-235.

Troncoso Reigada, A. (2017), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Cizur Menor, Navarra: Thomson-Reuters Civitas.

Referencias de internet

Blanes Climent, M.Á. (2020), “La libertad de información durante el estado de alarma y la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Blog de Transparencia y Gobierno Abierto*, 25 de mayo de 2020, <https://miguelangelblanes.com/2020/05/25/la-libertad-de-informacion-durante-el-estado-de-alarma-y-la-doctrina-del-tribunal-europeo-de-derechos-humanos/>

Fernández Rodríguez, J.J. (2020), “Cuestiones constitucionales sobre el estado de alarma en España y la pandemia del COVID-19”, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documentos de Opinión 43/2020*, 1 de mayo, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO43_2020/OSFER_alarma.pdf.



Saggi

Gamero Casado, E. (2020), “Transparencia y contratación de emergencia ante el Covid-19”, *Observatorio de Contratación Pública*, 16 de abril de 2020, <http://www.obcp.es/opiniones/transparencia-y-contratacion-de-emergencia-ante-el-covid-19>.

Medina Guerrero, M. (2021), “El ejercicio de la actividad periodística al amparo de la Ley de Transparencia”, *Tribuna de Opinión*, Asociación de Periodistas de Investigación, 7 de abril de 2021, <https://investigacionapi.com/portada/2021/04/07/el-ejercicio-de-la-actividad-periodistica-al-amparo-de-la-ley-de-transparencia/>.

Piñar Mañas, J. L. (2020), “Contra los bulos, transparencia. O sobre cómo la transparencia y el derecho a saber son exigencias democráticas también (o aún más) en estado de alarma”, *Hay Derecho. Expansión*, 6 de mayo de 2020. <https://hayderecho.expansion.com/2020/05/06/contra-los-bulos-transparencia-o-sobre-como-la-transparencia-y-el-derecho-a-saber-son-exigencias-democraticas-tambien-o-aun-mas-en-estado-de-alarma/>

Otros documentos

Comisaria para los Derechos Humanos del Consejo de Europa (2020), *Press freedom must not be undermined by measures to counter disinformation about COVID-19*, 3 de abril.

Comisión Europea (2020), *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19: contrastando los datos*, 10 de junio.



Saggi

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2020), *Las pandemias y la libertad de opinión y de expresión, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, 3 de julio.

OIReScon (2020), *Informe especial de supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia*, marzo, <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/COVID-19/ies-emergencias-2021/IES-emergencias-2021.pdf>

Partner Organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists (2021), *Wanted! Real action for media freedom in Europe*, Council of Europe.

Reuters Institute (2021), *Digital News Report 2021*, Reuters Institute for the Study of Journalism, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/es/digital-news-report/2021>).

Transparencia Internacional-España (2020), *Transparencia y publicidad activa: Covid-19 y estado de alarma en España. Recomendaciones para la transparencia y prevención de la corrupción en el sector público y privado*, mayo. <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2020/05/Transparencia-y-publicidad-activa-recomendaciones-COVID19.pdf>.



Abstract

Transparency, Right of Access to Information and Freedom of Information During the Health Emergency Due to Coronavirus in Spain. Some teachings

This article analyses how the principle of active transparency of public institutions and the right of access to information have been affected during the emergency context in Spain. We deal, among other questions, with the functioning of the Spanish Transparency Portals during the health crisis, the role played by institutional communication and the mass media in the fight against the worrying disinformation to which citizens are exposed through the so-called infodemic. The aim is to highlight the critical role that transparency and timely sharing of public information play for protecting public health, improving policy and decision-making and safeguarding democratic institutions.

Keywords: Freedom of information, transparency, disinformation, infodemic, right of access to information, state of alarm.