

*Cómo citar este texto:*

Martínez Isidoro, B.C. (2021). La comunicación del Gobierno español en situación de crisis: deberes y obligaciones para garantizar la transparencia y el derecho a la información veraz de la ciudadanía, *Derecom*, 30, 117-139, <http://www.derecom.com/derecom/>

**LA COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO ESPAÑOL EN SITUACIÓN DE CRISIS:  
DEBERES Y OBLIGACIONES PARA GARANTIZAR  
LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN VERAZ DE LA CIUDADANIA**

**SPANISH GOVERNMENT COMMUNICATION THROUGH CRISIS:  
DUTIES & OBLIGATIONS IN ORDER TO GUARANTEE  
TRANSPARENCY AND THE RIGHT TO TRUE INFORMATION OF CITIZENS**

© Beatriz del Carmen Martínez Isidoro  
Universidad Complutense de Madrid  
[bc.martinez@ucm.es](mailto:bc.martinez@ucm.es)

## **Resumen**

En momentos de crisis, los gobiernos deben tomar medidas extraordinarias de manera rápida y urgente. Este hecho puede conllevar la limitación de ciertos derechos y libertades de los ciudadanos y, por este motivo, la comunicación del Ejecutivo debe ser más rigurosa, caracterizándose por cumplir con una serie de requisitos que le permitan cumplir tanto con las necesidades informativas de la sociedad, como con las obligaciones que les exigen las normas de transparencia y Derecho de la Información.

La situación provocada por la pandemia de la Covid-19 ha permitido comprobar la necesidad que existe dentro de estos escenarios caóticos y de incertidumbre de garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información pública con el fin de proteger a la ciudadanía, evitando la expansión de bulos y desinformaciones, especialmente en un contexto político y social donde se demanda la colaboración de la población para gestionar la crisis.

En el estudio realizado se analizan las obligaciones que la normativa sobre derecho a la información y transparencia exige al Gobierno y a la Administración Pública incluso en situaciones de emergencia, y cuál ha sido su actuación como fuentes de información y comunicación durante el estado de alarma. El objetivo de este análisis es comprobar si el Gobierno ha garantizado el derecho a la información veraz de los españoles y si ha actuado respetando los principios de transparencia durante la gestión de la crisis.

## **Summary**

In times of crisis, governments must take extraordinary measures quickly and urgently. This fact may lead to the limitation of certain rights and freedoms of citizens and, for this reason, the communication of the executive power must be more rigorous, characterized by complying with

a series of requirements that allow it to meet both the informational needs of society and the obligations required by the rules of transparency and the right to information.

The situation caused by the Covid-19 pandemic has made it possible to verify the need that exists within these chaotic and uncertain scenarios, to guarantee transparency and the right of access to public information in order to protect citizens, avoiding the expansion of hoaxes and misinformation, especially in a political and social context where the collaboration of the population is required to manage the crisis.

The research carried out goes deep into the obligations that the regulations on the right to information and transparency require from Government and Public Administration even in emergency situations, and into what has been their performance as sources of information and communication during the state of alarm. The goal of this analysis is to check whether Government has guaranteed the right to truthful information for Spaniards and whether it has behaved with respect for the principles of transparency during the management of the crisis.

**Palabras clave:** Transparencia. Crisis. Derecho de acceso. Información veraz. TICs.

**Keywords:** Transparency. Crisis. Right to Access information. Truthful information. TICs.

## 1.Introducción:estado de la cuestión

La pandemia provocada por el coronavirus Covid-19 ha supuesto una amenaza a la salud, a la seguridad y el bienestar humanos, convirtiéndose en una grave disrupción de las sociedades y las economías internacionales (Cesar Moreira 2020). Los gobiernos se han visto obligados a tomar medidas excepcionales y sin precedentes para controlar la propagación del virus y proteger a la población de una enfermedad poco conocida, pero que presenta un alto índice de mortalidad entre las personas de avanzada edad o con otras patologías.

Estas medidas adoptadas por los gobiernos internacionales se han caracterizado principalmente por limitar ciertos derechos y libertades de carácter fundamental, como la libertad<sup>1</sup> de circulación de las personas tanto en el territorio nacional, como para salir fuera de él. Así actuó el Gobierno español que, a partir del 15 de marzo de 2020, decretó el estado de alarma para ordenar a sus ciudadanos que se quedaran confinados en sus hogares y suspendió la actividad presencial que no fuera imprescindible para mantener los servicios esenciales, como el abastecimiento de alimentos y la atención sanitaria.

La declaración del estado de alarma permitió al Gobierno centralizar el poder bajo su único mando con el objetivo de gestionar la crisis sanitaria de un modo más eficiente ante una situación de emergencia sanitaria desconocida. Se estableció como autoridad competente<sup>2</sup> al Ejecutivo, siendo el Presidente del Gobierno quien asumiría la *superior dirección* y designó como *autoridades competentes delegadas* a los Ministerios de Defensa, Interior, Sanidad y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Estos Ministerios quedaron habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que fueran necesarias para garantizar la prestación de todos los servicios cuyo objetivo fuera la protección de las personas, bienes y lugares.

Esta situación excepcional solo ha tenido como precedente en la historia de la democracia española el estado de alarma declarado en diciembre de 2011 debido a la *situación insostenible* (Aba Catoira 2011) provocada por el caos aeroportuario que hubo como consecuencia de la huelga de controladores aéreos. Esta crisis terminó el 15 de enero de 2012, cuando el Gobierno del presidente Rodríguez Zapatero consideró alcanzados los objetivos que motivaron la declaración del estado de alarma: garantizar el derecho de los españoles a viajar sin problemas y asegurar la normalidad en los aeropuertos.

La nueva crisis provocada por la pandemia del coronavirus Covid-19 supuso nuevos retos y desafíos para el Gobierno por diversos motivos: en primer lugar, el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, fue prorrogado hasta seis veces y se aprobaron seis reales decretos<sup>3</sup> para ello, prolongado la duración del estado de alarma hasta los 100 días.

Ante la situación del estado excepcional, aumenta la demanda de información (Sierra Rodríguez 2020) y el escrutinio público se puede volver más crítico y exigente con la información facilitada por el Gobierno y las Administraciones Públicas, sobre todo durante la fase de explosión, desarrollo o perversión del problema de la crisis, ya que es cuando se complican las cosas y no es fácil mantener la calma y la posición con cierta tenacidad (Crespo y Garrido 2020). Esto fue lo que le sucedió al Gobierno español con el agravamiento de la situación a finales de abril, ya que un país medio como España concentraba casi un 20% de los casos de muertes por coronavirus en el mundo, con más de 23.500<sup>4</sup> fallecidos.

En el ámbito internacional, la Covid-19 también tuvo un impacto sin precedentes en todos los países (Horna 2020) y la mayoría de los gobiernos declararon estados de emergencia. En este marco de regímenes de excepción, Horna indica lo fundamental de garantizar el respeto a los derechos humanos y que toda respuesta al nuevo coronavirus debe ser proporcionada, necesaria y no discriminatoria.

El gran desafío de esta crisis sanitaria para los gobiernos ha sido a nivel económico y social, siendo la tarea de las instituciones gubernamentales desarrollar políticas de base que no estuvieran empañadas por la ideología (Esposto 2020) y, además, tuvieron que responder de manera rápida y con información limitada, ya que el conocimiento sobre los efectos y causas de la Covid-19 en el cuerpo humano era -y sigue siendo- escaso. Sobre este aspecto, la Organización Mundial de la Salud, en la Guía Técnica sobre *Investigaciones epidemiológicas y clínicas precoces sobre el COVID-19 para una respuesta de salud pública*,<sup>5</sup> explica que *la comprensión de los patrones de transmisión, la gravedad, las características clínicas y los factores de riesgo de infección sigue siendo reducida*, por lo que la OMS constantemente continua estudiando todas las investigaciones en curso sobre las formas de propagación y mutación de la COVID-19, con el fin de poder continuar informando a medida que obtenga conclusiones.

En el caso de España, el estudio realizado no se centra en la gestión de la crisis, sino en la comunicación y la información del Gobierno durante la vigencia del estado de alarma, centrándose especialmente en la adecuación de las actuaciones gubernamentales para informar acerca de la gestión de la crisis sanitaria desde una doble perspectiva: garantizar el derecho a la información, por ser un derecho fundamental especialmente protegido en la Constitución (López de Lerma Galán 2018) y por ser la información un recurso esencial que permite a la población tomar decisiones informadas para cuidar su salud y prevenir el contagio y la propagación de la Covid-19 (Aleixandre-Benavent, Castelló-Cogollos y Valderrama-Zurián 2020);

y garantizar el derecho de acceso a la información pública, al ser un instrumento clave para el control ciudadano del ejercicio del poder y la mejora de la administración de la cosa pública (Guichot y Barrero Rodríguez 2020), y al mismo tiempo permitir contrastar las informaciones que reciben por los medios de comunicación y las redes sociales con los datos públicos.

Como primer acercamiento, se ha observado que la comunicación del Ejecutivo sobre su gestión de la crisis sanitaria ha destacado por una serie de errores que se pueden calificar como *graves* dada la situación de emergencia, y que son consecuencia de la adopción de un sistema coral de *portavocía* que generó con demasiada frecuencia *ruido informativo, saturación y contradicciones* (Rojo Martínez, Moreno Moreno y Soler Contreras 2020, 413). Además de esta estrategia y la falta de destrezas comunicativas de algunos de los portavoces, se suman las actuaciones gubernamentales sobre la publicación y el acceso a la información para rendir cuentas de su gestión durante el estado de alarma:

- Falta de transparencia sobre contratación de material sanitario.
- Suspensión de los plazos administrativos para las solicitudes de acceso a la información pública.
- Suspensión del Portal de Transparencia por la falta de actualización de los datos públicos.
- Negación de información acerca de los asesores del Gobierno para gestionar la crisis sanitaria durante la desescalada.
- Infodemia provocada por las ruedas de prensa diarias dirigidas a la ciudadanía.
- Falta de transparencia en los informes de evaluación de las Comunidades Autónomas para la desescalada del confinamiento.
- Falta de precisión y contradicción en los datos acerca de contagiados y fallecidos por la Covid-19.

## 2.Estado de alarma y derecho a la información veraz

Dentro de la Unión Europea, los Estados miembros han dado diferentes respuestas a la gestión de la crisis sanitaria, como muestra el Informe *Estados de emergencia en respuesta a la crisis del coronavirus: situación en ciertos Estados miembros*,<sup>6</sup> del Parlamento Europeo, donde se analizan las medidas legales de Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Hungría, Polonia y España frente a la Covid-19. Según este estudio, algunas de las medidas tomadas por los gobiernos para abordar la emergencia de salud pública pueden considerarse *invasivas* para la población, aunque todas se encuentran dentro de los marcos de sus constituciones nacionales.

Cada uno de los Estados analizados muestra diferentes mecanismos legales que han activado para gestionar la crisis sanitaria en sus respectivos países. Sin embargo, en el Informe se destaca el caso de España como una *excepción* con respecto a los otros países miembros, debido a *la preferencia por adoptar medidas legislativas urgentes ordinarias*, en referencia al estado de alarma, ya que países como Alemania y Francia optaron por no activar el estado de emergencia –medida similar al estado de alarma español–, que les permite modificar el equilibrio normal de poderes entre el ejecutivo y el legislativo. El Informe señala que los motivos para no activar esta medida responden a razones históricas por parte de Alemania, o por miedo a desencadenar un mecanismo percibido como demasiado represivo en el caso de Francia.

Por otra parte, en el estudio del Parlamento Europeo se afirma que las medidas adoptadas por los Estados miembros *ofrecen cierto grado de control parlamentario*, una cuestión importante si se tiene en cuenta que las normas adoptadas en situaciones de emergencia o alarma implican la limitación de derechos y libertades de la ciudadanía y, por lo tanto, se plantean los interrogantes acerca del tiempo que durarán estas medidas, la proporcionalidad y la seguridad jurídica de las mismas, siendo éstos los principios que deben mantener y garantizarse en los Estados de Derecho.

En el *Cuadro-Anexo* del Informe *Estados de emergencia en respuesta a la crisis del coronavirus: situación en ciertos Estados miembros* se puede observar que todos los Estados analizados ofrecen este grado de control parlamentario. En España, el artículo octavo de la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio establece que el Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados de la declaración y le *suministrará la información que le sea requerida*,<sup>7</sup> *así como de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste*.<sup>8</sup> Sobre este aspecto, cabe señalar que el Ejecutivo español mantuvo durante el estado de alarma la medida habitual de las sesiones del control al Gobierno en el Congreso de los Diputados. En estas sesiones, el presidente del Ejecutivo compareció ante los diputados para informar de las medidas y la gestión de la crisis, y posteriormente se sometió a las preguntas e interpelaciones que le formulaban los representantes de los grupos parlamentarios. Asimismo, los diputados también podían solicitar la presencia de los miembros del Gobierno y recabar cuanta información precisara del Gobierno y de las autoridades competentes durante el estado de alarma.

**Tabla 1: Resumen sobre los estados de emergencia por el coronavirus en los Estados miembro analizados por el Parlamento Europeo**

Países analizados	Medida legislativa a nivel nacional	Temporal	Control Parlamentario	Precedente
Alemania	Carácter de la crisis de la Covid-19 como “brote epidémico de importancia nacional” ( <a href="#">párrafo 5 de la Ley de protección contra infecciones</a> )	Sí	Sí	No
Bélgica	Poderes especiales Artículo 105 de la <a href="#">Constitución</a>	Sí	Sí	Sí
España	Estado de alarma (artículo 116 de la <a href="#">Constitución</a> y Artículos 4-12 <a href="#">Ley Orgánica 4/1981</a> ), decretos-leyes (Artículo 86 Constitución)	Sí	Sí	Sí
Francia	Emergencia de salud pública ( <a href="#">Código de salud pública</a> )	Sí	Sí	No
Hungría	<a href="#">Ley XII de 2020</a> sobre contención de coronavirus, <a href="#">Decreto del Gobierno 40/2020 (11 de marzo)</a>	No*	Sí	Sí
Italia	Decretos leyes (artículo 77 de la Constitución), <a href="#">Decreto</a> de Presidente del Consejo de Ministros, <a href="#">Ley 833/1978</a> , <a href="#">Código</a> de protección civil (artículo 24)	Sí	Sí	Sí
Polonia	Estado de epidemia ( <a href="#">Ley de 5 de diciembre de 2008</a> sobre la prevención y el combate de contagios y enfermedades contagiosas en humanos); Decretos ejecutivos del Ministro de Salud y Consejo de Ministros, basado en la Ley de 5 de diciembre de 2008	Sí	Sí **	No

\* El acto relevante se refiere al fin del estado de peligro sin indicar una fecha precisa o duración.

\*\* Se aplican las reglas generales, ya que no hay reglas específicas para el “estado de epidemia”.

**Fuente:** Anexo - Cuadro sinóptico sobre los estados de emergencia por coronavirus en siete Estados miembros del informe del Parlamento Europeo sobre Estados de emergencia en respuesta a la crisis del coronavirus: situación en ciertos Estados miembros. Página 12.

La colaboración institucional en la conexión directa entre la información de las páginas web del Gobierno y los parlamentos resulta de particular interés para la gestión de situaciones de excepción, por la rapidez de la respuesta y la transparencia de cara a la ciudadanía, siendo clave que la ciudadanía conozca en tiempo real los posicionamientos de sus representantes en las Cortes Generales en momentos en que el debate social sobre la efectividad de ciertos derechos fundamentales es manifiesto, y colabora a la mejora de la salud democrática del sistema institucional (Sarmiento Méndez 2018). Es por ello que el control al Gobierno en sede parlamentaria no debería suspenderse en ningún caso.

#### a. La necesidad del estado de alarma

La primera declaración del estado de alarma para gestionar la crisis sanitaria se aprobó en el Consejo de Ministros el 14 de marzo de 2020, entrando en vigor al día siguiente - 15 de marzo - y fue prorrogado hasta las 00.00 horas del 21 de junio.<sup>9</sup> En total tuvo una duración de 100 días y el Congreso de los Diputados autorizó hasta cinco veces la prórroga, ya que este tipo de situaciones especiales – estado de alarma, excepción y sitio - no pueden exceder de 15 días como establece la Ley Orgánica 4/1981 que los regula.

En las dos primeras prórrogas, el Gobierno obtuvo el apoyo unánime de los partidos políticos con representación en las Cortes Generales para prolongar el estado de alarma. Sin embargo, a partir de la tercera y, sobre todo, en la cuarta prórroga, los apoyos para mantener las medidas y poderes especiales del Gobierno fueron menguando.

La discordia política se desplazó hacia la opinión pública y algunos juristas<sup>10</sup> declararon públicamente su opinión de que el derecho ordinario español tenía normas suficientes y adecuadas para gestionar la crisis sanitaria sin necesidad de mantener el estado de alarma, poniendo como ejemplo la Ley Orgánica de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, la Ley General de Sanidad o la legislación en materia de Protección Civil, que ya se habían utilizado anteriormente. En el contexto europeo Alemania, Francia, Hungría, Italia y Polonia, como muestra el Informe del Parlamento Europeo, decidieron adoptar este tipo de normas de Derecho ordinario en lugar de establecer otras medidas excepcionales consideradas excesivamente restrictivas.

Según la doctrina científica (Lafuente Balle 1989), los estados excepcionales pretenden hacer frente a las crisis sin renunciar a la fuerza normalizadora del derecho (Garrido López 2017), vienen regulados en la propia Constitución y tienen su vigencia en la casuística de las situaciones extraordinarias y de crisis, que precisan la aplicación de un conjunto de normas con duración limitada, desplazando a las normas ordinarias de Derecho común, justificando este hecho por la necesidad de proteger el sistema constitucional (Aba Catoira 2011). Según el profesor Cruz Villalón, los estados de alarma, sitio y excepción, son normas de aplicación preferente frente a la legalidad ordinaria, que en circunstancias extraordinarias no resulta de aplicación (Cruz Villalón 1984).

La declaración del estado de alarma puede suponer la suspensión de derechos y lleva implícita la idea de una actuación administrativa que, al estar libre de las limitaciones normales, podrá decidir con mayor discrecionalidad. No obstante, tal actuación no es absolutamente libre, pues en muchos casos la propia ley que regula esta situación – L.O. 4/1981 - establecerá las

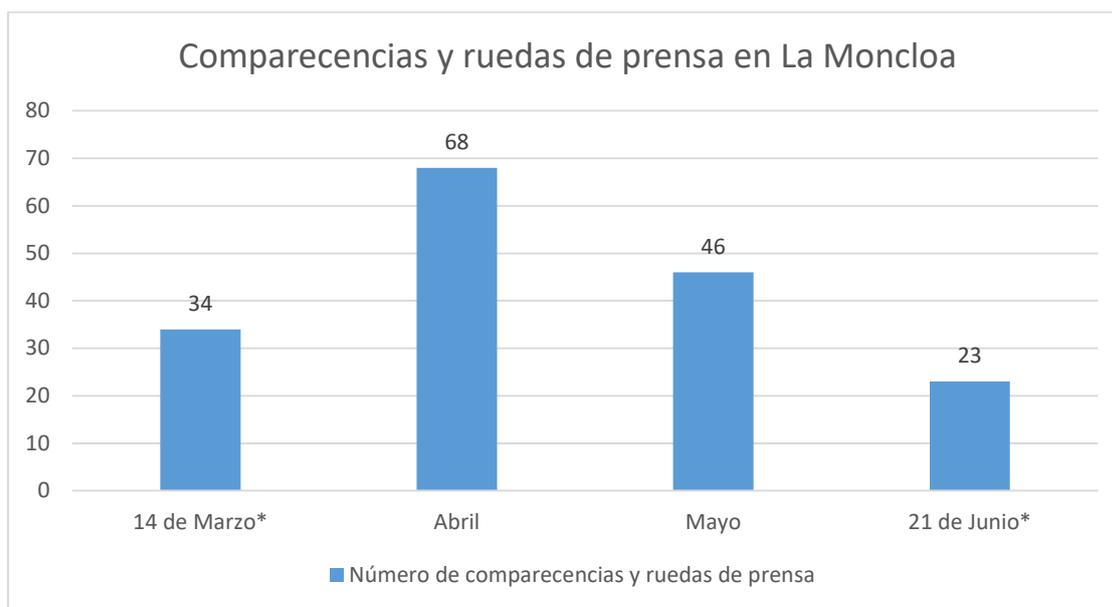
facultades que concede para actuar de manera más amplia o más estricta, según la situación planteada sea más o menos grave (Fernández Segado 1981).

Por lo tanto, la necesidad de fortalecer el poder ejecutivo ante la obligación y el deber de intervenir para defender la salud pública, también debe garantizar que no haya abuso de poder y no se desestabilice el sistema de poderes, evitando la vulneración de derechos y libertades de la ciudadanía, como en este caso sería el derecho a la información y el derecho a saber. En este sentido, los gobiernos dentro del marco de los estados excepcionales deben abstenerse de bloquear el acceso a la información, pues resulta de vital importancia en una situación de emergencia y, en consecuencia, no se pueden justificar restricciones a la información por motivos de orden público o seguridad nacional (Horna 2020).

En la crisis sanitaria de la Covid-19, la comunicación por parte del Gobierno español, además de una obligación, se puede considerar como una necesidad social más, puesto que dadas las circunstancias de desconocimiento de las formas de contagio y la mortalidad del virus con los grupos de población denominada *de riesgo*, la información se convierte en la principal herramienta para mantener la seguridad y proteger la salud pública. Además, en España, el estado de alarma permitió al Ejecutivo centralizar el poder para dar órdenes directas a todos los órganos de las Administraciones Públicas y se convirtió en el principal receptor de datos e información sobre la evolución de la pandemia en todo el territorio nacional, por lo que al mismo tiempo era la principal fuente fiable para conocer la situación, gestión y evolución de la crisis en el ámbito nacional.

Para dar a conocer estos datos, el Gobierno estableció las ruedas de prensa como canal preferente de comunicación con la ciudadanía española desde el inicio del estado de alarma. Tras cada rueda de prensa, las páginas web de los ministerios replicaban la información y datos facilitados por las autoridades competentes para gestionar la crisis. Durante la vigencia del estado excepcional, hubo una media de dos ruedas de prensa diarias como se puede observar en el **Gráfico 1**. No obstante, la comunicación del Ejecutivo estuvo salpicada de errores comunicativos y momentos polémicos, debido principalmente a la falta de precisión en los datos sobre la evolución de la pandemia, y a la falta de transparencia en temas relacionados con la compra de material sanitario o la identidad del Comité de expertos que asesoraba al Gobierno<sup>11</sup> en el plan de la desescalada del confinamiento.

**Gráfico 1: Número total de Comparecencias públicas y Ruedas de Prensa del Gobierno durante el estado de alarma**



**Fuente:** elaboración propia a partir de los contenidos publicados en el apartado “Multimedia-Videos” de la página web de La Moncloa.

\*Ruedas de prensa en marzo solo del 14 al 31 y en Junio del 1 al 21.

Además, en las primeras ruedas de prensa no se permitieron las preguntas directas de los periodistas a las autoridades que participaban en las mismas, como los ministros, el presidente o los miembros del Comité de Crisis. Las preguntas de la prensa eran filtradas previamente por el Secretario de Estado Miguel Ángel Oliver, quien las recogía y escogía para que fueran formuladas a las autoridades por un técnico. Este sistema evitaba la réplica de los periodistas y, más grave aún, la pregunta formulada por el técnico podía ser eludida o contestada con evasivas y mensajes clave preestablecidos, que no suponían una resolución de la cuestión y que tampoco daba la posibilidad de repreguntar para matizar los puntos no resueltos (Espinosa Sánchez 2020).

Por otra parte, el aumento de noticias falsas y la proliferación de bulos<sup>12</sup> extendidos por redes sociales fueron acompañados de un aumento de la desconfianza hacia la información de las fuentes oficiales, como mostró el Barómetro del CIS de marzo 2020, en el cual todos los ministros suspendían en la valoración ciudadana, incluidos los vicepresidentes (4,1 para Calvo; 4,3 para Calviño; y 3,7 para Iglesias), por lo que ningún miembro del Gobierno tenía una reputación positiva que pudiera exhibirse para sustituir con ciertas garantías de éxito al ministro de Sanidad (valoración de Illa 4,2) como único portavoz frente a la ciudadanía (Crespo y Garrido 2020).

Además, el decreto de la declaración del estado de alarma había suspendido los plazos de los procesos administrativos,<sup>13</sup> afectando a las solicitudes de derecho de acceso a la información pública y al Portal de Transparencia, por lo que las solicitudes de información a las administraciones públicas podían quedar sin resolver hasta la finalización del estado de alarma. De manera que los ciudadanos que solicitaran información pública durante la vigencia del RD 463/2020 podían no obtenerla, dificultando contrastar con las fuentes de las administraciones públicas los datos que se difundían rápidamente por las redes sociales.

Estas acciones han tenido una repercusión negativa en la confianza sobre el Gobierno para gestionar la crisis. El daño reputacional que opera sobre líderes e instituciones como consecuencia de una gestión de crisis no estratégica y sin previsión ha impulsado una amplia producción científica sobre actuaciones recomendadas en estos casos. Para que una gestión comunicativa sea considerada virtuosa durante las crisis debe basarse en dos aspectos fundamentales: a) *en comunicación de crisis la única opción es la verdad, aunque resulte dolorosa o perjudicial* y b) *es preferible pecar siempre por exceso de alarma que subestimar el daño o las consecuencias* (Rojo Martínez, Moreno Moreno y Soler Contreras 2020).

La Organización Mundial de la Salud advertía al inicio de la declaración de la pandemia sobre la necesidad de evitar, en la medida de lo posible, la infomedía,<sup>14</sup> es decir, la sobreabundancia de información que dificulta la distinción entre la información correcta de los bulos, debido a la imposibilidad de identificar las fuentes fiables de información. Según la OMS, la manera de evitar este fenómeno es publicando proactivamente información, datos y contenidos relevantes para que las personas puedan acceder a ella de forma rápida y sencilla.

Observando la comunicación llevada a cabo por el Gobierno español durante el estado de alarma, parece que ésta no fue planificada en los términos sugeridos por la Organización Mundial de la Salud. Durante el periodo que duró el estado de emergencia hubo una sobreabundancia de información – tanto cierta, como inexacta y falsa- difundida tanto por medios oficiales, los ministerios y organismos públicos, como por parte de los medios de comunicación y las redes sociales. Por otra parte, el Gobierno, en determinadas ocasiones, se negó a dar información sobre la gestión de la crisis, requerida por los medios de comunicación en rueda de prensa y también por los ciudadanos que ejercieron su derecho de acceso a la información pública pero que no obtuvieron respuesta, debido a la suspensión de los plazos administrativos.

En este sentido, cabe señalar que en el caso del derecho de acceso a la información pública, aunque no está reconocido como un derecho fundamental, su suspensión puede afectar a otros derechos fundamentales como reconoce Blanes Climent (2020). Estos serían los derechos a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión (art. 20.1.d), a participar en los asuntos públicos (art. 23.1) y a acceder a la información pública cuando lo ejercita un cargo electo (concejal, diputado o senador).

Asimismo, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 83/2016, de 28 de abril,<sup>15</sup> recordó que, según las previsiones del artículo 116 de la Constitución Española sobre los estados de emergencia, *han de completarse [...] con el art. 55.1 CE, que dispone los derechos fundamentales susceptibles de ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio*, quedando fuera del estado de alarma la suspensión de dichos derechos, entre los que se encuentra el derecho fundamental a la información y la libertad de expresión.

La jurisprudencia que ha tenido que reaccionar ante intentos de cercenar el ámbito de libertad de expresión en la Red ha señalado que cualquier limitación excesiva no viene sino a debilitar la fuerza de Internet, que se basa en la grandísima cantidad de aportaciones, en su disparidad, y también en el hecho de que algunas de ellas no sean habituales, y de que incluso puedan chocar, herir o molestar. Siempre que no se transgredan ciertos límites (que pueden estar constituidos por las intromisiones en la intimidad y la propia imagen, las injurias y las calumnias) la difusión de opinión e información debe quedar amparada (Boix Palop 2002).

#### b. Garantizar el derecho a la información en el estado de alarma

En un Estado social y democrático de Derecho, uno de los principales fundamentos es garantizar el derecho a recibir información veraz, puesto que permite consolidar una opinión pública plural y libremente formada. La veracidad, se convierte así en el elemento garante de la constitucionalidad de un derecho tan básico como es el de informar (López de Lerma Galán 2018).

Sin embargo, la cualidad de “veracidad” en la información difundida públicamente está configurada como una exigencia propia de los profesionales de la comunicación. Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional -sentencias 6/1988 y 105/1990- la veracidad que ampara el artículo 20.1.d de la Constitución es la información obtenida “rectamente”, estableciéndose el requisito del doble examen de la veracidad. En este sentido, el Tribunal ha matizado sobre el concepto de

*“información veraz” que defiende y protege la Constitución, como aquella información fruto de “un específico deber de diligencia sobre el informador, a quien se le puede y debe exigir que lo que transmita como “hechos” haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos, privándose así de la garantía constitucional a quien, defraudando el derecho de todos a la información, actúe con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado.”<sup>16</sup>*

Azurmendi (2016), en el estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional entre 1980 y 2015 afirma que el Tribunal *habla de proporcionalidad y de razonabilidad de la diligencia profesional del periodista* como claves para definir la veracidad de la noticia. No obstante, Azurmendi señala la existencia de dos consecuencias importantes acerca de esta noción de *información veraz*, con repercusiones de carácter jurídico: por un lado se admite que, sea quien sea el agente informador –profesional o no del periodismo– que difunde una noticia en los medios de comunicación, se le exigirán los mismos requisitos de veracidad que a un periodista; y por otra, en la medida en que las diligencias profesionales del periodismo se derivan directamente del tipo de conocimiento en que consiste la verdad informativa –realidad reconstruida y relatada– se hace imprescindible acudir al término «veracidad», como expresión más adecuada de lo que jurídicamente puede demandarse a la información periodística, es decir, transmitida por los medios de comunicación.

Por lo tanto, la *veracidad de la información*, entendida como el ejercicio de contrastación de los datos y su adecuación con la realidad del hecho transmitido o difundido, es un requisito que se puede y debe exigir a todo agente informador, especialmente si la

información es difundida por los medios de comunicación de masas. En este sentido, Serrano Gómez y Serrano Maíllo (2013) señalan que referirse únicamente a los profesionales de la información para hablar de *comunicar información veraz*, no debe ser así entendido, pues si bien es cierto que son los informadores los que deben velar por la veracidad de la información, no es menos cierto que los organismos oficiales son considerados como fuentes fidedignas (*indiscutibles*, según los autores) de información, con lo que *debe exigírseles fiabilidad y veracidad en los datos que aportan en general y en las estadísticas que generan, en particular*. Asimismo, Sánchez de Diego (2010) considera insatisfactoria la regulación de la función social del profesional de la información, y cree necesario desarrollar otros derechos como pueden ser el derecho de acceso a los archivos públicos, incluso el acceso a archivos para cuya consulta por ciudadanos se precise una justificación del interés, y que en el caso del periodista se debería presumir siempre.

En una situación normal, el Estado de Derecho debe garantizar el derecho a la información de sus ciudadanos como una de las garantías del sistema democrático siguiendo los preceptos del constituyente español, que consagra el derecho a la información en el *núcleo duro* (E. Guichot 2018) de la declaración de derechos de la Constitución Española, otorgando las máximas garantías constitucionales. Ante una situación de crisis, como la pandemia de la Covid-19, donde la salud pública es el bien público en riesgo, garantizar el derecho a la información veraz, con el requisito de la veracidad -esto es, llevar a cabo las diligencias para ofrecer los datos y contenidos que mejor describan la realidad de los hechos y la situación de la pandemia-, se convierte en una necesidad que, en términos generales, significa la capacidad de salvar vidas y garantizar la seguridad de los ciudadanos. No carecería de lógica que en este tipo de situaciones se pretendan incorporar obligaciones de transparencia y la creación de portales informativos específicos, ante la declaración de cualquiera de los estados excepcionales que se puedan producir por crisis sanitarias o equivalentes (Sierra Rodríguez 2020).

La comunicación del Gobierno español que se ha observado durante el estado de alarma carece de las características de una comunicación dirigida a garantizar estos derechos y la rendición de cuentas e, incluso, en algunas ocasiones se puede llegar a considerar que la libertad de expresión también se ha visto afectada y limitada, como resultado de las medidas para combatir la desinformación y los bulos sobre la pandemia mediante las medidas de control de circulación de información.<sup>17</sup>

El principal canal de información por el cual se comunicó el Ejecutivo fue a través de las ruedas de prensa (Crespo y Garrido 2020) y los medios electrónicos de las Administraciones Públicas, habilitando páginas web y secciones dedicadas especialmente a los datos sobre el coronavirus, aunque el principal objetivo de estas páginas web y espacios fue ofrecer información útil y práctica sobre salud pública, persiguiendo el fin de conseguir la colaboración y el compromiso de la ciudadanía en la lucha contra el virus.

El consultor, especialista en gobierno electrónico y analítica digital Sergio Jiménez Meroño realizó un análisis de estas web gubernamentales sobre el Covid-19 de España, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Italia, Canadá, EEUU, Australia y Corea del Sur, para dar a conocer los cambios en los contenidos y estructuras de dichas páginas web durante la evolución de la crisis en estos países.

Según el estudio, a mediados de marzo, cuando la pandemia todavía se consideraba limitada al continente asiático, la mayoría de las páginas web analizadas mostraban un contenido de tipo informativo, siendo en muchos casos de índole económica, como era el caso

de Reino Unido que se centraba en el impacto de la enfermedad sobre el mercado laboral. Cuando la evolución de la pandemia cambió y el epicentro de los contagios se fue trasladando hacia zonas europeas, la situación de estos países cambió hacia la declaración de estados de emergencia y la información sobre prevención y seguridad sanitaria adquirió un papel más importante, ya que la mayoría de las páginas web comenzaron a aportar mucha más información dirigida a conseguir el apoyo ciudadano para contener y prevenir el contagio.

Estas páginas web gubernamentales sobre el Covid-19 fueron insertadas principalmente en los portales de los ministerios y órganos del gobierno central, donde se mostraban las medidas tomadas para garantizar la salud pública, explicar las nuevas normas sociales y aportar los datos de contagios, recuperados y fallecidos, como fueron los casos de España, Alemania, Estados Unidos, o Francia. En este sentido, Reino Unido destacó especialmente por ofrecer la información más completa desde su Departamento de Salud, ya que incluía una serie de secciones de información con detalle de estadísticas, noticias y guías sobre la evolución de la pandemia en el país.

Según la percepción del analista Jiménez Meroño en declaraciones a la publicación *Compromiso Empresarial*,<sup>18</sup> el principal cambio del contenido de estas páginas web gubernamentales se debió a que inicialmente la información era de tipo administrativa y posteriormente se transformó en un discurso más explicativo. No obstante, la información publicada no permitía la rendición de cuentas, especialmente “en los términos” en que se estaba exigiendo al Gobierno de España.

En este sentido, el experto señalaba que, según el estudio que había realizado, en España se observaba una situación *algo más tensa* con respecto a otros países, como por ejemplo en Canadá, donde el gobierno solo había comparecido una vez ante el parlamento desde que se declaró el estado de alarma, mientras que en España, las comparecencias del presidente eran semanales ante el Congreso de los Diputados, y diarias, ante los medios de comunicación. El dato más llamativo sobre el estudio de la comparativa de la comunicación de los diferentes gobiernos, es que Jiménez Meroño afirmaba que la transparencia y rendición de cuentas en Canadá, Italia o Francia no era una demanda en términos sociales, porque la opinión pública no se planteaba que el gobierno estuviera ocultando o negando información, como sí estaba sucediendo en España.

Esta percepción de la opinión pública se debía a hechos como el sucedido a principios de mayo de 2020, cuando los periodistas solicitaron en rueda de prensa conocer el nombre y los cargos de los miembros del Comité de Expertos que estaba asesorando al Gobierno para la desescalada. Fernando Simón, director del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias y máximo responsable de la gestión de la información sobre la crisis, se negó a dar los datos del llamado Comité de Expertos, debido a que la identificación pública de estas personas podía impedir o dificultar su labor de evaluación y toma de decisiones con suficiente libertad;<sup>19</sup> la única información que se dio públicamente sobre este comité fue que era un equipo de 12 personas, compuesto por técnicos expertos de la Dirección General de Salud Pública. Esta denegación de la información provocó que tanto periodistas como asociaciones pro-transparencia presentaran diversas solicitudes de acceso a la información pública para obtener dicha información e, incluso, Maldita.es<sup>20</sup> denunció la situación ante el Consejo de Transparencia, pues el Gobierno incumplía de ese modo con la Ley de Salud Pública, artículo 11:

*será pública la composición de los comités o grupos que evalúen acciones o realicen recomendaciones de salud pública, los procedimientos de selección, la declaración de intereses de los intervinientes, así como los dictámenes y documentos relevantes, salvo las limitaciones previstas por la normativa vigente.*

Posteriormente, a finales de julio, cuando el estado de alarma había finalizado, el Ministro de Sanidad, Salvador Illa, aclaraba en rueda de prensa<sup>21</sup> a los medios de comunicación que el llamado Comité de Expertos para la Desescalada era un conjunto de técnicos y profesionales de la Dirección General de Salud Pública y del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, encargados de evaluar la documentación que les proporcionaban las Comunidades Autónomas para el cambio de fase hacia la nueva normalidad. De este modo, el Ejecutivo zanjaba la polémica acerca de la publicidad de la identidad del comité de expertos y de los informes de evaluación sobre la desescalada, puesto que esta información ya se encontraba publicada en las páginas web de los respectivos organismos y, por lo tanto, no se incumplían las directrices de publicidad activa de las normas citadas.<sup>22</sup>

Estos fallos detectados en la comunicación del Gobierno español, se debieron en parte por el modelo mixto y con múltiples portavoces que incluía al mismo tiempo y solapadamente tanto a personas de perfil político como a técnicos, en un ejercicio de especialización que conecta con el carácter transversal de la crisis, y se podrían haber minimizado con un sistema de portavoces más simple (tendiendo casi al portavoz único) y con primacía de la vertiente comunicativa sobre la técnica, exclusivamente en el ámbito mediático, no en el de gestión (Rojo Martínez, Moreno Moreno y Soler Contreras 2020).

Por otra parte, este tipo de comunicación gubernamental muestra que el flujo de transmisión de informaciones no ha tenido en cuenta los cambios en la configuración del público, en el sistema de medios de comunicación social y en la propia estructuración de la sociedad, que determinan que ese flujo de transmisión de informaciones, y también de discusión pública, ya no pueda darse de modo unidireccional (López García y Boix Palop 2005). Todo esto lleva a reconsiderar el concepto de experto y portavoz del gobierno en una situación de crisis, pues de la experiencia del Gobierno español se desprende la necesidad de tener a una persona que profesionalmente domine la materia de la que trata, pero que conjugue el perfil de experto en comunicación con capacidad para trasladar con eficacia los mensajes contruidos, sin perjuicio de que sean los científicos quienes conformen los comités de gestión y la toma de decisiones.

### **3. Transparencia y derecho de acceso a la información pública en situaciones de crisis**

Como se ha mencionado al inicio, el Real Decreto 463/2020, por el que se declaraba el estado de alarma, estableció la suspensión de los plazos administrativos, afectando a las solicitudes de acceso a la información pública hasta el final del estado excepcional.

En este sentido, expertos en transparencia como Miguel Ángel Blanes Climent<sup>23</sup> y Helen Darbshire,<sup>24</sup> así como organizaciones que luchan por el derecho de acceso a la información pública en España, defendían públicamente que la transparencia resulta vital en una situación de crisis, pues además de la concentración de poder, se produce una relajación de los controles habituales, por lo que la importancia de la transparencia crece ante el riesgo de un abuso de

poder y la mayor tolerancia a la restricciones de libertades (Sierra Rodríguez 2020). El acceso a la información pública permite a la ciudadanía conocer y controlar las decisiones adoptadas por los gobiernos y, sobre todo, genera confianza en la toma de las decisiones gubernamentales, logrando una mayor colaboración ciudadana, necesaria para luchar contra la pandemia.

Por otra parte, los expertos consideraron unánimemente que la publicación de la información pública debía ser *“clara, veraz y actualizada*, especialmente con los datos que muestran la evolución de la pandemia en el territorio nacional. Resulta fundamental facilitar el acceso a los informes sobre los criterios para el cambio de fase en la desescalada, conocer el número de personas ingresadas en la UCI, de personas contagiadas, curadas, con datos desagregados por edad y afecciones previas, y toda la información relevante que permita a la ciudadanía comprobar la situación real (Blanes Climent 2020), puesto que se podrán comportar de una manera más cauta y responsable.

Sin embargo, la suspensión de los plazos administrativos sobre las solicitudes de acceso a la información pública supuso la paralización *“prácticamente total”* del Portal de Transparencia estatal durante el mes de abril, como muestra el estudio de Sierra Rodríguez (2020). Aunque algunas Comunidades Autónomas sí mantuvieron los procedimientos, a nivel estatal, el derecho de acceso no pudo ser utilizado como mecanismo para obtener información hasta la finalización del estado de alarma.

En una crisis sanitaria con el alto nivel de contagio y de mortalidad para determinados grupos de población y, sobre todo, con un alto nivel de incertidumbre sobre el comportamiento del virus, el derecho de acceso se muestra como una garantía, no sólo de control de la acción pública, sino como un elemento indispensable para la adopción responsable de decisiones individuales y de las decisiones de otros organismos públicos que se encuentren en la tesitura de tener que actuar conforme a sus propias competencias (De la Sierra 2020). Ciertamente es que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en el artículo 14 prevé un elenco de supuestos que permitirían en su caso limitar el derecho de acceso, aunque De la Sierra considera que en esta situación *“no parece que resulten de aplicación ante el bien jurídico superior que constituye la salud pública”*.

Esta interpretación de las circunstancias fue compartida por algunas Administraciones Públicas, como los gobiernos de determinadas Comunidades Autónomas que sí mantuvieron la resolución de las solicitudes de derecho de acceso a la información. Sobre este aspecto, Cotino Hueso (2020) considera que bajo el régimen de alarma, en principio, no hay que excluir la posibilidad de adopción de este tipo de medidas en el ámbito de competencias de cada Comunidad, siempre que no sean contrarias a las competencias estatales y al régimen de estado de alarma. Se trata de una polémica cuestión, ante la inquietud de Comunidades que querían ir más allá en las medidas adoptadas desde el Estado, quien reclamó *lealtad institucional* (Cotino Hueso 2020).

La Junta de Castilla y León fue uno de los gobiernos regionales que más destacó por su portal<sup>25</sup> sobre el coronavirus, ya que ofrecía una gran cantidad de datos de manera actualizada, clara y muy visual, gracias a la georreferencia que permitía a los usuarios del portal conocer el avance de la pandemia en la región. Otras administraciones destacadas fueron los gobiernos de Aragón, Castilla La Mancha o las Islas Canarias, que crearon portales similares dando información muy detallada y fácil de comprender, y habilitaron espacios bien organizados y

estructurados, facilitando el manejo de ingentes cantidades de datos y contenidos de gran interés para la ciudadanía.

Otro aspecto relevante para garantizar la transparencia durante el estado de alarma fue habilitar o facilitar la descarga de datos abiertos, siendo los portales de Castilla y León y de Aragón los más destacados, por la presentación de sus datos públicos que permitían la reelaboración de información con gráficos y por el alto grado de desagregación de los datos publicados.

La supresión de derechos ha de estar justificada, ha de ser temporal y requiere de una buena comunicación a la ciudadanía para que se comprendan las acciones y se cuente con su colaboración. Es importante manifestar que el ciudadano de 2020 desconfía del Estado (García Soler 2020) y, en cierto modo, se busca un pacto de consenso aparente, aunque existe el peligro de que el Estado quiera controlar a la población con intenciones poco claras y que puedan tener usos éticamente reprobables.

#### a. Garantizar el derecho a saber del ciudadano

A partir del 1 de junio se reanudaron los plazos administrativos suspendidos por el Real Decreto del estado de alarma, obligando a las Administraciones Públicas a responder en los tiempos establecidos por la Ley de Transparencia.

Las Comunidades Autónomas que se desmarcaron de la línea de actuación del Ejecutivo y continuaron tramitando las solicitudes de acceso a la información, optaron por habilitar espacios especializados para las consultas públicas. Este fue el caso del País Vasco, que dentro de su plataforma web Irekia,<sup>26</sup> permitía al ciudadano realizar dos tipos de consultas: una petición pública, la cual consistía en hacer una propuesta a un área determinada del gobierno regional y quedaba publicada en la web; y solicitudes de información privada para presentar quejas, denuncias o sugerencias.

La mayoría de las Comunidades Autónomas<sup>27</sup> mantuvieron activos los plazos administrativos para responder a las solicitudes de acceso a la información como Aragón, Castilla La Mancha, Castilla y León, Navarra, Galicia, País Vasco o La Rioja, mientras que otras mantuvieron este servicio de manera parcial, resolviendo solo algunas peticiones, como la Comunidad de Madrid, Cataluña o Comunidad Valenciana.

El aspecto negativo de esta disparidad de criterios de las administraciones territoriales es que no permitían cruzar los datos recogidos entre los distintos sistemas de salud autonómicos, ni trabajar con ellos en condiciones eficaces. Asimismo, las pugnas competenciales entre el Estado central y las Comunidades Autónomas han perjudicado a la transparencia durante el estado de alarma, afectando a la gestión eficaz de la crisis. En primer lugar, porque como señalaba el experto en transparencia Blanes Climent (2020), la pandemia de la Covid-19 es un problema global que *no entiende de ámbitos competenciales*,<sup>28</sup> siendo necesario que las instituciones públicas se unan en la lucha por los intereses generales de los ciudadanos. En este sentido, la transparencia tiene una función más como principio de actuación de la administración, pues la publicación sistematizada de información pública bajo los mismos criterios de accesibilidad, desagregación y reutilización de datos permitiría la creación de una red nacional de vigilancia en salud pública, gracias a los indicadores comparables entre los sistemas de información autonómicos.

Cabe señalar que desde 2011, está pendiente de aprobación el reglamento para el funcionamiento de la Red Nacional de Vigilancia de Salud Pública<sup>29</sup> que se creó con la aprobación de la Ley 33/2011, General de Salud Pública; el retraso de nuevos años que acumula dicho reglamento evidencia la falta de interés político por unificar los criterios de actuación administrativa en relación con la salud pública, que habría sido una herramienta de gran ayuda para unificar, a su vez, las actuaciones de las administraciones durante la desescalada y en la transición hacia la nueva normalidad.

Cuando la Administración General del Estado comenzó a resolver las solicitudes de acceso a la información y transparencia, tratando de cumplir el compromiso<sup>30</sup> que había adquirido para acelerar la resolución de las solicitudes acumuladas durante el estado de alarma, consiguió alcanzar los objetivos de dicho compromiso, pero se dio la circunstancia de que las resoluciones se realizaron *a posteriori* por la administración central, mientras que las prácticas de otras administraciones regionales demostraron que se podía haber mantenido el derecho de acceso a la información pública durante la vigencia del RD 463/2020 y sus prórrogas, a través de diferentes aplicaciones y servicios electrónicos, como también hicieron los gobiernos de otros países.

La justificación de la suspensión del derecho de acceso a la información pública generó ciertas dudas, ya que no tenía una influencia negativa para la gestión de la crisis sanitaria (Sierra Rodríguez 2020) y tampoco existía un bien jurídico que pudiera ser lesionado (De la Sierra 2020), mientras que su mantenimiento podía haber contribuido a generar los beneficios asociados a la transparencia y la rendición de cuentas.

#### b. La transparencia ante los desafíos de la COVID-19

La ausencia de planificación estratégica en la dimensión comunicativa de las crisis puede acabar *transmitiendo mensajes alarmistas a la población* y contribuir a que las administraciones sean consideradas como sospechosas o de poca confianza (Rojo Martínez, Moreno Moreno y Soler Contreras 2020).

Ante el desafío de la Covid-19 a nivel mundial, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP- *Open Government Partnership*), cuyo objetivo es el establecimiento de compromisos de los gobiernos con sus ciudadanos para promover la transparencia, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza democrática (Cruz Rubio 2017), creó un espacio para recopilar los *“Enfoques de gobierno abierto para abordar la Covid-19”*<sup>31</sup> por parte de la comunidad OGP. Durante tres meses (desde marzo hasta mayo de 2020), recibieron aproximadamente 350 presentaciones de 78 gobiernos y miles de organizaciones de la sociedad civil, incluida España, aunque la mayoría de las aportaciones españolas procedieron de entidades de administraciones autonómicas<sup>32</sup> (Cataluña, Madrid y País Vasco, principalmente). Según explica la propia OGP en su web,<sup>33</sup> la mayoría de las iniciativas recibidas fueron *el resultado de un esfuerzo proactivo en transparencia y acceso a la información* y clasificaron las respuesta inmediatas en tres tipos de etapa: respuesta, recuperación y reforma. Mientras que en la primera etapa de respuesta, las iniciativas se concentraban en frenar los contagios y ampliar la atención médica, las siguientes dos etapas mostraban intereses hacia la mejora de las sociedades en términos económicos y sociales, siendo la transparencia y la rendición de cuentas las principales protagonistas de las iniciativas, así como la reforma a largo plazo de instituciones

*para empoderar a los ciudadanos mediante la reducción de la vigilancia y la restauración de las libertades cívicas y la supervisión independiente.*<sup>34</sup>

Estas respuestas internacionales muestran que la transparencia -tanto activa como pasiva-, se convierte en un elemento fundamental para el buen funcionamiento de la democracia en situaciones de crisis, ya que entre sus virtudes destaca la posibilidad de contrastar todo tipo de información, sobre todo, la procedente de las redes sociales. El hecho de que este tipo de canales se conviertan en fuentes de información ha provocado que hechos incuestionables pierdan la batalla frente a hechos alternativos y las emociones (Alonso González 2019), lo cual facilita la propagación de bulos y desinformación.

Cuanto más fuentes fiables y objetivas se pongan a disposición de la ciudadanía, no solo para informar de manera proactiva, sino como base para contrastar los datos que les llegan, más confianza se generará en las acciones del Gobierno, pues como indica Castells: *cuando los ciudadanos piensan que el gobierno y las instituciones políticas engañan de manera habitual, todo el mundo se siente con derecho a engañar* (2009), en otras palabras, el Gobierno tiene la obligación de predicar con el ejemplo, si espera que los ciudadanos se comporten siguiendo las normas que dictan para gestionar la crisis sanitaria.

## Conclusiones

El derecho a la información es un derecho fundamental de los ciudadanos españoles recogido en la Constitución de 1978, en el artículo 20.1.d, así como el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos establecido en el artículo 105.b. La importancia de respetar y garantizar estos derechos en un contexto de incertidumbre, inseguridad y desconocimiento de los efectos de un virus entre los miembros de una sociedad reside en el principio de colaboración y seguridad ciudadana, pues de ello depende el éxito de la gestión de la crisis.

Para conseguir que la población se comporte según las medidas adoptadas en unas circunstancias desconocidas y desconcertantes, es fundamental dar a conocer cuáles fueron los criterios de las decisiones tomadas, saber quiénes son y por qué se ha elegido a determinadas personas como autoridades y expertos con capacidad de asesoramiento, y difundir los detalles y datos de cómo se gestionan los recursos públicos para abastecer a la sociedad de las materias y materiales básicos para superar la situación de emergencia.

En las primeras actuaciones del Gobierno español para afrontar la epidemia de la Covid-19, de manera general, la sociedad española apoyó el decreto del estado de alarma para que se centralizara el poder en el Ejecutivo y que éste pudiera disponer de los recursos de todas las administraciones públicas en cualquier momento.

Sin embargo, a medida que la epidemia avanzaba y los datos sobre la gestión de la crisis comenzaban a ser imprecisos o incluso erróneos, y se sucedían las situaciones en que la información no se daba completa o se denegaba, la desconfianza en las fuentes gubernamentales comenzó a crecer, al igual que las críticas hacia las actuaciones del Gobierno. El primer error en cuanto a garantizar el derecho a la información de los españoles fue el control previo para filtrar las preguntas de los periodistas en las ruedas de prensa de La Moncloa, aunque posteriormente fue subsanado permitiendo las intervenciones por videoconferencia. Sin embargo, esta medida correctiva no tuvo el efecto deseado por el Gobierno, pues la actitud de los responsables gubernamentales para informar sobre la gestión de la crisis no fue considerada proactiva del todo, como se demostró con el retraso y las reticencias a publicar los contratos de

emergencia en los portales de transparencia, o por no facilitar la identidad de los expertos que asesoraban al Gobierno en la aplicación del plan de desescalada. Estas praxis son una muestra de que no se garantizó el derecho a la información veraz según está recogido en los preceptos constitucionales, ni en los términos en que lo ha interpretado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, por obstaculizar el doble examen de veracidad de la información.

Asimismo, la afectación de la suspensión de los plazos administrativos en el derecho de acceso a la información pública impedía una verdadera rendición de cuentas. Aunque el Gobierno se sometió al control del Congreso de los Diputados mediante las comparecencias parlamentarias, estas sesiones se convirtieron en escenario de un intercambio de acusaciones entre gobierno y oposición, sin contenido efectivo para una verdadera rendición de cuentas con aportación de información relevante, clara, estructurada y no contradictoria.

En la observación de la comunicación llevada a cabo por el Gobierno español durante el estado de alarma, se llega a la conclusión de que, si bien se estuvo aportando información de manera continua y constante, tanto los canales de comunicación, como el modelo de portavoces mixtos compuesto por expertos y políticos para difundir datos, muestran una confusión entre lo que es la comunicación política e institucional y la rendición de cuentas efectiva. El abuso de las ruedas de prensa con discursos cerrados y sin posibilidad de realizar preguntas en directo está más cerca de la comunicación institucional unidireccional que del diálogo con la ciudadanía, sobre todo si no se permite o facilita contrastar la información por el propio ciudadano.

Por otra parte, aunque existe el peculiar fenómeno de que en Internet se considere cada vez más normal el control a cargo de autoridades administrativas de ciertos contenidos, en sus diversas variantes y por diversas razones (Boix Palop 2016), el intento del Gobierno de controlar la propagación de los bulos o *fake news* mediante la vigilancia de las redes sociales, en un contexto de limitación de derechos y libertades fundamentales, tampoco se puede considerar un acierto, ya que el Portal de Transparencia, la principal fuente de información veraz y disponible de manera clara, estructurada y no contradictoria, se encontraba en suspensión, lo que facilitó que persistiera cierta sensación de inseguridad y desconfianza hacia los mensajes gubernamentales.

Si la información del Gobierno hubiera estado más dirigida a la rendición de cuentas de su gestión, la prolongación del estado de alarma podría no haberse percibido como una medida excesiva y poco efectiva, como manifestaron los grupos políticos de la oposición. Como se ha visto a lo largo del artículo, el ordenamiento jurídico español permitía la gestión de la crisis sanitaria sin alterar el equilibrio normal de poderes. Por este motivo, cuando el Gobierno decidió utilizar los preceptos de la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de Alarma, excepción y sitio, también debió establecer un plan y estrategia de comunicación dirigidos a garantizar el derecho fundamental a la información en su sentido más amplio y pleno, y no limitarse a dar información que consideraba relevante desde su única perspectiva, sin tener en cuenta las necesidades y demandas informativas de sus ciudadanos.

No obstante, se considera que hay atisbos para ser optimistas con respecto al escenario de la comunicación gubernamental postcovid-19, pues en el mejor de los casos, los errores cometidos con respecto a garantizar el derecho a la información y la transparencia durante el estado de alarma se pueden percibir como una oportunidad para superarlos y, así, mejorar

aquellos aspectos del Estado democrático y de Derecho para que sea más justo, transparente y legítimo.

---

<sup>1</sup> Artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

<sup>2</sup> Artículo 4 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

<sup>3</sup> RD 476/2020 de 27 de marzo; RD 487/2020 de 10 de abril; RD 492/2020 de 24 de abril; RD 514/2020 de 8 de mayo; RD 537/2020 de 22 de mayo; RD 555/2020 de 5 de junio.

<sup>4</sup> Dato del Ministerio de Sanidad y Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias actualizados a 26 de abril de 2020.

[https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion\\_88\\_COVID-19.pdf](https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_88_COVID-19.pdf)

<sup>5</sup> Publicada en la web:

<https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>  
[https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/200223-early-investigations-one-pager-v2-spanish.pdf?sfvrsn=8aa0856\\_14](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/200223-early-investigations-one-pager-v2-spanish.pdf?sfvrsn=8aa0856_14)

<sup>6</sup> Informe del Parlamento Europeo: *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States*.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS\\_BRI\(2020\)649408\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI(2020)649408_EN.pdf)

<sup>7</sup> Apartado 1 del artículo 8 de la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio.

<sup>8</sup> Apartado 2 del artículo 8 de la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio.

<sup>9</sup> Apartado IV del Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19

<sup>10</sup> VELASCO, F.: "Los juristas desaprueban una quinta prórroga", en *La Razón*, [www.larazon.es](http://www.larazon.es) el 10/05/2020, Madrid.

[https://www.larazon.es/espana/20200510/6qa7ch7glvcvfk2b4vgqhsqwnq.html?fbclid=IwAR27QUAZ3pxsvfzov27gmxj\\_RG63fOPJsD6N9IY43oUiVEVy6FA5aUCwWSU](https://www.larazon.es/espana/20200510/6qa7ch7glvcvfk2b4vgqhsqwnq.html?fbclid=IwAR27QUAZ3pxsvfzov27gmxj_RG63fOPJsD6N9IY43oUiVEVy6FA5aUCwWSU)

<sup>11</sup> El 8 de mayo de 2020, la organización Access Info Europe solicitaba mediante el derecho de acceso a la información conocer los nombres y el perfil profesional de los integrantes del Equipo Técnico encargado del plan de la desescalada del confinamiento de la población, tras la negativa del gobierno a publicar estos nombres.

<https://www.access-info.org/es/blog/2020/05/08/espana-accessinfo-solicita-informacion-covid19/>

<sup>12</sup> La plataforma Maldita.es ha desmentido más de 690 bulos sobre el coronavirus desde que se declaró el estado de alarma, y posteriormente durante la crisis sanitaria.

<https://maldita.es/malditobulo/2020/08/11/coronavirus-bulos-pandemia-prevenir-virus-covid-19/>

<sup>13</sup> Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se establece la suspensión de plazos administrativos.

---

<sup>14</sup> El Director General de la OMS, el Doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, advertía en febrero de 2020 que la evolución del brote del coronavirus dependería de la medida en que se hiciera llegar la información correcta a la gente que la necesita.

<https://www.who.int/es/news-room/commentaries/detail/coronavirus-infodemic>

<sup>15</sup>STC 83/2016, Fundamento Jurídico 7.

<sup>16</sup> STC 6/1988, Fundamento Jurídico 5.

<sup>17</sup> En abril de 2020, en la comparecencia del Ministro del Interior, Fernando Grande-Marlaska, se anunciaba que el Gobierno estaba monitorizando las redes sociales para comprobar algunos discursos que podían considerarse peligrosos o delictivos y campañas de desinformación.

<https://www.lavanguardia.com/politica/20200411/48422426462/gobierno-monitoriza-redes-sociales-discursos-peligrosos-campanas-desinformacion-coronavirus.html>

Este anuncio coincidía con la publicación de los nuevos protocolos de las plataformas de redes sociales, especialmente Twitter, que establecía nuevas normas y reglas para la publicación de contenido, advirtiendo de la posibilidad de retirar la publicación si el contenido iba en contra de las pautas indicadas. [Nueva información de nuestra estrategia continua sobre el COVID-19.](#)

<sup>18</sup> MARTISI, B.C.: “Los 5 factores que explican por qué se desconfiaba de la gestión del Gobierno”, 20 de mayo de 2020. <https://www.compromisoempresarial.com/coronavirus/2020/05/5-factores-ciudadania-desconfia-gestion-gobierno-espana-coronavirus/>

<sup>19</sup>Vídeo publicado en web de La Moncloa, Madrid, miércoles 6 de mayo de 2020, respuestas de Fernando Simón a los medios de comunicación.

[https://www.lamoncloa.gob.es/multimedia/videos/covid19/Paginas/2020/06052020\\_datoscovid19.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/multimedia/videos/covid19/Paginas/2020/06052020_datoscovid19.aspx)

<sup>20</sup> Plataforma de verificación información y desmentido de bulos formada por periodistas de investigación. <https://maldita.es/malditodato/2020/07/29/gobierno-niega-consejo-transparencia-existencia-comite-expertos-avanzar-fases-desescalada-tras-denuncia-maldita/>.

<sup>21</sup> Información publicada por la plataforma contra la desinformación Maldita.es el 3 de agosto de 2020. <https://maldita.es/malditobulo/2020/08/03/comite-cientifico-no-tecnico-para-desescalada-decide-cambio-fases-sanidad-niega-existencia-covid19/>

<sup>22</sup> <https://www.newtral.es/comite-fase-desescalada-gobierno-niega-existencia/20200729/>

<sup>23</sup>Miguel Ángel Blanes Climent es técnico jurídico en el Defensor del Pueblo de la Comunidad Valenciana y experto en transparencia de las administraciones públicas. Sus declaraciones fueron publicadas en la revista Compromiso Empresarial en el artículo “Las CCAA, un oasis de transparencia y acceso a la información durante la crisis”. 26 de Junio de 2020.

<https://www.compromisoempresarial.com/coronavirus/2020/06/las-ccaa-un-oasis-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-durante-la-crisis/>

<sup>24</sup> Helen Darbshire es Directora ejecutiva de Access Info Europe,

<sup>25</sup> Portal de la Junta de Castilla y León sobre el coronavirus: <https://www.jcyl.es/web/es/informacion-coronavirus.html>

<sup>26</sup> Actualmente se mantiene el servicio de solicitud de información pública. Dentro de la web Irekia, se encuentra el apartado “Solicitudes ciudadanas” donde el usuario puede realizar “una solicitud pública” o “dirigirse al gobierno en privado”. <https://www.irekia.euskadi.eus/eu/proposals>

<sup>27</sup> En la plataforma Tu Derecho a Saber, de la Fundación Civio, en mayo de 2020 publicaban qué Comunidades Autónomas respondían a las preguntas de los ciudadanos a pesar del estado de alarma y la consecuente suspensión de plazos administrativos.

<sup>28</sup> Declaraciones publicadas en la revista digital *Compromiso Empresarial* en junio de 2020 en el artículo “Las CCAA, un oasis de transparencia y acceso a la información durante la crisis”.  
<https://www.compromisoempresarial.com/coronavirus/2020/06/las-ccaa-un-oasis-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-durante-la-crisis/>

<sup>29</sup> La Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública establece en su artículo 13, apartado 3:

*Con el fin de coordinar los diferentes sistemas de vigilancia se creará la Red de Vigilancia en Salud Pública, que incluirá entre sus sistemas el de alerta precoz y respuesta rápida. Este sistema tendrá un funcionamiento continuo e ininterrumpido las veinticuatro horas del día. La configuración y funcionamiento de la Red de Vigilancia en salud pública serán determinados reglamentariamente.*

<sup>30</sup> En la primera semana de junio de 2020, los departamentos ministeriales resolvieron 633 expedientes de las 1.450 las peticiones recibidas durante el estado de alarma, lo que suponía el 44% de las solicitudes acumuladas, según publicó el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, responsable de gestionar el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

<sup>31</sup> Recopilación de enfoques de gobierno abierto para COVID-19. OGP  
<https://www.opengovpartnership.org/es/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/>

<sup>32</sup> Cuadro de ejemplos recopilados por la OGP: <https://www.opengovpartnership.org/es/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/#examples>

<sup>33</sup> <https://www.opengovpartnership.org/es/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/>

<sup>34</sup> <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/open-government-approaches-to-tackling-covid-19/>

### **Bibliografía y documentación**

ABA CATOIRA, Ana. «EL ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA.» Editado por UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*. Num 28. UNED, 2011: 305-334.

ALEIXANDRE-BENAVENT, R., L. Castelló-Cogollos, y J.-C Valderrama-Zurián. «Información y comunicación durante los primeros meses de Covid-19. Infodemia, desinformación y papel de los profesionales de la información.» *Profesional de la información*, 2020.

ALONSO GONZÁLEZ, Marián. «Fake News: desinformación en la era de la sociedad de la información .» *Ámbitos: Revista internacional de comunicación*, 2019: 29-52.

AZURMENDI, Ana. *Derecho de la comunicación: guía jurídica para profesionales de los medios*. Pamplona: EUNSA, 2016.

BLANES CLIMENT, Miguel Ángel. «La incidencia del COVID-19 sobre la transparencia de las instituciones públicas.» *Revista Española de la Transparencia*, 2020: 13-20.

BOIX PALOP, Andrés. «La construcción de los límites a la libertad de expresión en las redes sociales.» *Revista de Estudios Políticos*, 2016: 55-112.

BOIX PALOP, Andrés. «Libertad de expresión y pluralismo en la red.» *Revista española de derecho constitucional* , 2002: 133-182.

CASTELLS, Manuel. *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza, 2009.

CESAR MOREIRA, Alberto. «Soberanía estatal y cooperación internacional. reflejos del derecho internacional frente al desafío de la covid-19.» *Cuaderno de Derecho Público*, 2020: 71-91.

COTINO HUESO, Lorenzo. «Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria.» *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 2020: 88-101.

CRESPO, Ismael, y GARRIDO, Antonio. «La pandemia del coronavirus: estrategias de comunicación de crisis.» *Más poder local*, 2020: 12-19.

CRUZ RUBIO, César Nicandro. «España y la Alianza para el Gobierno Abierto: Algunos apuntes para 2017.» *Revista internacional de transparencia e integridad*, 2017.

CRUZ VILLALÓN, Pedro. *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Madrid: Tecnos, 1984.

DE LA SIERRA, Susana. «Lectura de urgencia de las reacciones frente al COVID-19 desde una óptica jurídica internacional y comparada.» *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho* , 2020: 32-41.

ESPINOSA SÁNCHEZ, Noelia. «Censura y manipulación informativa durante las primeras semanas de la crisis del Coronavirus en España.» *La Razón Histórica. Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 2020: 39-62.

ESPOSTO, Alexis S. «Coronavirus and the need for strong government institutions: defeating the .» *Estudios Económicos*, 2020: 205-217.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «LA LEY ORGÁNICA DE LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO.» *Revista de Derecho político*, 1981: 83-116.

GARCÍA SOLER, Guillem. «CRONOLOGÍA INFORMATIVA SOBRE LA PANDEMIA COVID EN ESPAÑA (ANTECEDENTES).» *Anuari del conflicte social*, 2020: 1-23.

GARRIDO LÓPEZ, Carlos. «Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción.» *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2017: 43-73.

GUICHOT, E., y BARRERO RODRÍGUEZ, C. *El derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo blanch, 2020.

GUICHOT, Emilio. *Derecho de la Comunicación*. Madrid: lustel, 2018.

HORNA, Ángel. «Desafíos de las Naciones Unidas frente al Covid-19.» *Cuaderno de Derecho Público*, 2020: 60-70.

LAFUENTE BALLE, José María. «LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO.» *Revista de Derecho Político*, 1989: 23-54.

LÓPEZ DE LERMA GALÁN, Jesús. «El Derecho a recibir información veraz en el sistema constitucional. El ejercicio profesional del periodismo como garantía democrática.» *Estudios de Deusto*, 2018: 435-459.

LÓPEZ GARCÍA, Guillermo, y Andrés Boix Palop. «Derecho y cuarto poder en la era digital.» *Revista de estudios políticos*, 2005: 77-112.

ROJO MARTÍNEZ, José Miguel, MORENO MORENO, Salvador, y SOLER CONTRERAS, Alejandro. «La figura del portavoz en la comunicación de una crisis sanitaria: el caso del gobierno español durante la covid-19.» *Revista de Comunicación y Salud: RCyS*, 2020: 397-416.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel. «Reconocimiento constitucional de las libertades comunicativas: una necesidad personal y una exigencia pública.» *DERECOM. Revista de Derecho de la Comunicación*, 2010: 1-19.

SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón. «XL años de relación constitucional entre Gobierno y Parlamento.» *Anuario de Derecho Parlamentario*. Valencia, Valencia: Cortes Valencianas, 2018. 431-454.

SERRANO GÓMEZ, Alfonso, y SERRANO MAÍLLO, Isabel. «El Derecho constituciona a recibir información veraz y estadísticas de criminalidad.» *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2013: 583-612.

SIERRA RODRÍGUEZ, Javier. «Estado de alarma, transparencia gubernamental y rendición de cuentas durante la crisis del COVID-19.» En *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*, de J. y Meseguer Sánchez, J.V Reniu Vilamala, 255-276. Cizur Menor: Aranzadi, 2020.

SIERRA RODRÍGUEZ, Javier. «Periodismo, comunicación institucional y transparencia: aprendizajes de la crisis sanitaria del COVID-19.» *Revista de Comunicación y Salud*, 2020: 569-591.

#### **Legislación**

- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*.
- Reales Decretos de prórroga del estado de alarma del 14 de marzo de 2020: RD 476/2020 de 27 de marzo; RD 487/2020 de 10 de abril; RD 492/2020 de 24 de abril; RD 514/2020 de 8 de mayo; RD 537/2020 de 22 de mayo; RD 555/2020 de 5 de junio.
- La Ley 33/2011, de 4 de octubre, *General de Salud Pública*.
- Ley Orgánica 4/1981, *de los estados de alarma, excepción y sitio*.

#### **Jurisprudencia**

- Sentencia del *Tribunal Constitucional* 6/1988, de 21 de enero; publicada en el BOE núm. 31, de 05 de febrero de 1988.
- Sentencia del *Tribunal Constitucional* 83/2016, de 28 de abril; publicada en el BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016.