



La senda de la transparencia en España durante la COVID-19

Patricia González León

Legal Researcher / Campaigner de Access Info Europe
España

RECIBIDO: 1 de julio de 2020
ACEPTADO: 15 de julio de 2020

RESUMEN: Son numerosos los estragos ocasionados por la pandemia de la Covid-19 tanto a nivel nacional como internacional. En esta ocasión, se observarán los efectos que ha tenido sobre el acceso a la información, un derecho fundamental que, a pesar de no estar reconocido como tal en España, sí reconocen el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y otras entidades internacionales como la OSCE y la UNESCO. En España, el decreto del estado de alarma trajo consigo muchas restricciones a derechos tan importantes como el libre tránsito, la educación y la información.

La declaración del estado de alarma supuso la suspensión de los procedimientos administrativos, incluyendo la tramitación de las solicitudes de acceso a la información, y provocó graves restricciones a los medios de comunicación para obtener información. Esto desencadenó una serie de acciones por parte de la sociedad civil y periodistas que resaltaban la dificultad para obtener información sobre la pandemia, y que a su vez aportaban posibles soluciones y recomendaciones para una mejora de la transparencia en la gestión de la crisis.

Las principales demandas por parte de la sociedad civil durante el estado de alarma han sido el reconocimiento del acceso a la información como un derecho fundamental para asegurar su protección incluso en momentos de crisis, la supresión de la suspensión de plazos para las solicitudes de acceso a la información, y la transparencia en los procedimientos de contratación pública de emergencia.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, Covid-19, estado de alarma, Real Decreto, suspensión de plazos, medios de comunicación, Coalición Pro Acceso, portal de transparencia, Comunidades Autónomas.

CONTENIDOS: 1. La aparición de la Covid-19 y las medidas gubernamentales. - 2. El Real Decreto y su efecto inmediato en la transparencia. - 3. Los medios de comunicación, la sociedad civil y su efecto dominó. - 4. Baile de cifras. - 5. El paso al frente de las Comunidades Autónomas. - 6. La autocensura del Gobierno. - 7. La vuelta de los plazos. - 8. ¿Y ahora qué?. - 9. Referencias relacionadas

The path of transparency in Spain during COVID-19

ABSTRACT: The consequences of the Covid-19 pandemic have been felt both nationally and internationally. Specifically, Covid-19 has negatively impacted access to information, a fundamental right that, despite not being recognised as such in Spain, is recognised by the European Court of Human Rights and other international bodies such as the OSCE and UNESCO.

In Spain, the Royal Decree declaring a state of emergency brought with it many restrictions on important rights, such as free movement, education and information.

This led to the suspension of administrative procedures, including the processing of access to information requests, and caused serious restrictions on journalists obtaining information.

This triggered a series of actions by civil society and journalists where they highlighted the difficulty in obtaining information on the pandemic, and provided possible solutions and recommendations for improving transparency in crisis management.

The main demands by civil society during the state of emergency were: the recognition of access to information as a fundamental right to ensure its protection even in times of crisis; the removal of the suspension of deadlines for access to information requests; and transparency in emergency public procurement procedures.

KEYWORDS: Transparency, Covid-19, state of emergency, Royal Decree, suspension of deadlines, media, Pro Acceso Coalition, transparency portal, Autonomous Communities.

1. La aparición de la Covid-19 y las medidas gubernamentales

Con la alerta mundial producida por el surgimiento del nuevo virus SARS-CoV-2, causante de la enfermedad Covid-19, muchos países se vieron en la necesidad de implementar medidas que aseguraran a la población y evitaran la propagación del virus. En España, el primer caso confirmado de Covid-19 fue el 1 de febrero de 2020 en La Gomera; el día 13 de marzo de 2020, con ya más de 4.200 casos confirmados y 120 fallecidos, el Gobierno español anunció esa misma jornada que, a partir del día 15, España entraría en estado de alarma.

La figura del estado de alarma se encuentra contemplada en la Constitución, en su artículo 116.2) que dice "El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración".

Además, la Ley 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, señala las condiciones y capacidades de las que gozará el Gobierno una vez publicado en el Boletín Oficial del Estado, entre ellas la de poner a disposición de la Autoridad competente a todas las Autoridades civiles de la Administración Pública, funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, así como la de limitar la libre circulación de las personas.

2. El Real Decreto y su efecto inmediato en la transparencia

El día 14 de marzo de 2020 se aprueba en Consejo de Ministros el Real Decreto 463/2020, por el cual se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19. En este decreto se establecían tanto las facultades del Gobierno, como las restricciones de algunos derechos de la ciudadanía.

En materia de transparencia, este Real Decreto vino a afectar directamente al acceso a la información, derecho que tienen todas las personas a solicitar información en manos de cualquier organismo público según lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Todo como consecuencia de lo expresado en la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto mencionado, donde se establecía la suspensión de los plazos administrativos de todos aquellos procedimientos del sector público definidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No obstante, en esa misma disposición se establecía que la suspensión no afectaría a procedimientos vinculados estrechamente a los hechos justificativos del estado de alarma.

Sin embargo, tres días después, se realizó una modificación del Real Decreto, mediante el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo. De esta forma se modificaba el apartado cuatro y se incluían dos nuevos apartados. En el apartado cuarto se agregaba que eran los organismos públicos quienes decidirían de forma motivada si continuarían la tramitación de los procedimientos administrativos, aunque estuvieran vinculados estrechamente a situaciones que generaban el estado de alarma o aquellos indispensables para la protección del interés general o el funcionamiento básico de los servicios. En los nuevos apartados se indicaban ciertos procedimientos que no se verían afectados por la suspensión de plazos, como los referidos a la seguridad social o a los plazos en materia tributaria.

Esta modificación del Real Decreto dejaba entonces de lado la tramitación de las solicitudes de acceso a la información que se hubieran presentado antes del estado de alarma y que aún no hubiesen sido resueltas y todas aquellas solicitudes que se presentaran durante el estado de alarma y sus correspondientes prórrogas.

La suspensión de los plazos administrativos que afectaron directamente al derecho de acceso a la información no fue una medida implementada únicamente en España, muchos países europeos y americanos, sufrieron los mismos efectos. Sin embargo, en algunos países e instituciones se mantuvieron o se revocaron las medidas de suspensión que afectaban a las solicitudes de acceso, tal como sucedió en Argentina, Chile o en el Consejo de la Unión Europea, donde se comprometieron a intentar cumplir con el plazo establecido de 15 días hábiles para responder a las solicitudes.

3. Los medios de comunicación, la sociedad civil y su efecto dominó

La suspensión de plazos no fue la única amenaza a la información que percibía la ciudadanía. Días antes, el 12 de marzo de 2020, en La Moncloa se impidió el acceso a los medios de comunicación para prevenir posibles contagios, y las ruedas de prensa pasaron a realizarse de forma telemática. A través de un chat, más de 300 periodistas formulaban sus preguntas de forma anticipada, que luego realizaría el Secretario de Estado de Comunicación a los comparecientes. Sin embargo, este sistema presentaba un problema, y es que, al conocer con antelación las preguntas, el Gobierno podía escoger qué contestar y qué no.

Como resultado, el 30 de marzo de 2020, más de 500 periodistas firmaron un manifiesto llamado "La Libertad de Preguntar", donde exigían el respeto al derecho a la información, especialmente en un momento en el que el Gobierno gozaba de capacidades extraordinarias y, por ende, era aún más necesario el papel vigilante y de control de los medios de comunicación. Pedían que el sistema permitiera realizar preguntas de forma telemática, en directo, tal y como lo estaban realizando

otros actores políticos, lo que permitiría repreguntar y evitar las evasivas que estaban evidenciando.

En el comunicado señalaban que no era una carta para criticar la gestión del gobierno, sino que los medios pudieran realizar sus funciones, ya que el hecho de que un miembro del mismo gobierno hiciera las preguntas a otros miembros denotaba una falta absoluta de transparencia y un interés por controlar la información. Asimismo, remarcaban que ningún estado de alarma podía socavar la aplicación del artículo 20 de la Constitución Española, que garantiza el derecho fundamental "a comunicar o recibir libremente información veraz".

Aunque el efecto del manifiesto no fue inmediato, el día 5 de abril, el Gobierno anunciaba que los periodistas de 79 medios habituales podrían realizar las preguntas de forma directa, mediante un mecanismo aleatorio, público y verificable. Además, también establecía un mecanismo para que otros periodistas nacionales e internacionales pudieran continuar realizando sus preguntas.

Sin embargo, el día 16 de abril de 2020 se publicó una noticia en el Diario ABC donde se denunciaba que el Gobierno había anulado el Portal de Transparencia mediante el decreto del estado de alarma. Lo cierto es que el Portal seguía funcionando, se podían seguir realizando solicitudes de información, pero las resoluciones de estas solicitudes debían esperar hasta el fin del estado de alarma. Así lo indicó Access Info a través de un informe que explicaba los efectos del estado de alarma en la transparencia.

Esta noticia causó revuelo en las redes sociales. Distintos medios de comunicación hicieron eco sobre la imposibilidad de obtener información a través del Portal de Transparencia. El Gobierno, mediante una nota informativa, explicó la doble función del portal. Por un lado, el portal es una plataforma de publicidad proactiva para el Gobierno, y esta publicidad se estaba realizando con normalidad y, por otro lado, la suspensión de plazos afectaba únicamente a las resoluciones, pero no a la posibilidad de realizar solicitudes.

Y aunque se esperaba la modificación del Real Decreto para que incluyese a los procesos de solicitud de información dentro de las excepciones de la suspensión, este anuncio nunca ocurrió. Fue entonces cuando más de treinta miembros de la Coalición Pro Acceso dirigieron una carta a la Ministra de Política Territorial y Función Pública, Carolina Darias, recogiendo una serie de demandas. Entre ellas se encontraba la resolución de peticiones de información, especialmente de aquellas relacionadas con la Covid-19, y la inclusión dentro de las excepciones de la suspensión al derecho de acceso a la información, tal y como había ocurrido en materia tributaria y seguridad social.

También se pedía documentar debidamente todos los procesos de toma de decisiones realizados durante la pandemia para permitir la trazabilidad y la disponibilidad de la información para la ciudadanía. Además, se solicitaba un portal que centralizara toda la información a nivel nacional, regional y local de la forma más específica posible y en diferentes ámbitos, no solo en lo que respecta a sanidad, ya que 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.

Otra de las demandas de la Coalición Pro Acceso fue la transparencia de las contrataciones públicas, ya que como se ha indicado anteriormente, todos los procedimientos administrativos se encontraban suspendidos, entre ellos el de la contratación pública ordinaria. Sin embargo, el artículo 120 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público permite la contratación pública de emergencia, que exime de ciertas condiciones a las compras que se deban realizar de manera urgente derivadas de la crisis sanitaria. Este tipo de procedimientos de rápida ejecución que se llevan a cabo sin concurso público son más susceptibles de generar desviaciones y la mala asignación de recursos.

Por esta razón, Access Info, junto a otras organizaciones europeas pro transparencia y anti corrupción, desarrollaron una serie de diez recomendaciones aplicables a cualquier gobierno que deba realizar contratación de emergencia. Entre las recomendaciones se encuentra la necesidad de justificar, registrar y publicar toda la información actualizada en los portales nacionales de contratación, aunque se trate de contratos excepcionales. Además, la información debe publicarse siguiendo los principios de datos abiertos para permitir a cualquier persona hacer una verificación sobre quienes son los proveedores, previniendo el fraude y la especulación.

4. Baile de cifras

Además del revuelo que estaba causando la noticia sobre el Portal de Transparencia, surgió una nueva polémica al conocerse los errores en el recuento del número de contagiados y fallecidos, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico. Este baile de cifras, ocasionado a veces por el número de pruebas serológicas realizadas o por divergencias en la recopilación de datos de una Comunidad Autónoma, generaba gran confusión entre la población.

A raíz de este problema, el día 17 de abril de 2020 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Orden SND/352/2020, para definir las medidas de remisión de la información relativa a la pandemia al Ministerio de Sanidad. Esta situación puso de manifiesto que, en cualquier ocasión, especialmente en las de interés general

como la relacionada con la Covid-19, o a futuras situaciones similares, es indispensable definir e implantar lo más pronto posible un sistema de información que permita hacer un seguimiento y cotejo fiable de toda la información que se está generando, y evitar de esta forma contradicciones que solo logran la zozobra de la ciudadanía en momentos de tanta incertidumbre.

5. El paso al frente de las Comunidades Autónomas

Mientras los organismos de la Administración General del Estado se acogían a la suspensión de plazos establecida en el Real Decreto, varias comunidades autónomas decidieron acogerse a la excepción estipulada en la normativa sobre la posibilidad de continuación de los procedimientos.

El día 7 de mayo de 2020, la Coalición Pro Acceso dirigió una misiva a cada uno de los responsables de transparencia de cada Comunidad Autónoma, instándoles a que las unidades de información respondieran a las solicitudes de acceso a la información, con prioridad a aquellas relacionadas con la pandemia. De igual modo, exigían una mayor publicidad proactiva y la creación de un portal que informara sobre todo lo referente a los efectos de la Covid-19.

En estas cartas también se reconocía el esfuerzo realizado en varias Comunidades Autónomas para resguardar la transparencia, entre las que se encontraban Castilla y León, Cataluña e Islas Baleares, en estas dos últimas Comunidades se resolvieron solo cierto número de las solicitudes recibidas. La Coalición Pro Acceso recibió la respuesta de siete Comunidades Autónomas: Galicia, Navarra, Madrid, Castilla y León, Cataluña, Murcia y la Comunidad Valenciana.

Seis de las comunidades explicaban que tenían la información sobre la pandemia en sus portales de transparencia, a excepción de Castilla y León que publicaba la información en su portal de datos abiertos. Y en la misma proporción, salvo que esta vez la excepción era Cataluña, afirmaban que continuaban tramitando las solicitudes de acceso a la información, aunque algunas de ellas reconocieron cierto retraso en las respuestas.

6. La autocensura del Gobierno

El 6 de mayo de 2020, el Director del Centro de Alertas y Emergencias Sanitarias, Fernando Simón, en una comparecencia televisada, se negó a dar los nombres de los miembros del equipo técnico que analizarían los cambios de fases de las Comunidades Autónomas, alegando que de esta forma podrían trabajar con mayor libertad y sin ningún tipo de presión social.

Sin embargo, esta noticia no fue bien recibida por la ciudadanía y la sociedad civil, que lo percibieron como una clara violación a su derecho de acceso a la información y, además, a la Ley General de Salud Pública.

Access Info no tardó en ejercer su derecho y realizó dos solicitudes de información a través del Portal de Transparencia solicitando el nombre de los miembros del equipo técnico de la desescalada y los informes y actas emanadas del Comité Científico Técnico. Al día de la redacción de este artículo, sigue sin haber respuesta para ninguna de estas dos solicitudes.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emitió una respuesta como consecuencia de la denuncia interpuesta por el medio Maldita.es, donde señalaba que, aunque la falta de publicidad de los miembros del Equipo Técnico de desescalada no incumplía la Ley de Transparencia, sí podría ser una vulneración de lo establecido en el artículo 11 de la Ley General de Salud Pública. Sin embargo, también explicaba que las competencias del Consejo de Transparencia para realizar un control en materia de publicidad proactiva se circunscriben a la Ley de Transparencia, y por ello solicitó un informe al Ministerio de Sanidad en el que argumentara por qué no había hecho pública esa información.

7. La vuelta de los plazos

Con la aprobación por parte del Congreso el 19 de mayo de 2020 de una nueva prórroga del estado de alarma, se estableció que los plazos administrativos se reanudarían a partir del 1 de junio, y los plazos procesales lo harían a partir del día 4. Esto significa que el plazo de respuesta para aquellas solicitudes aún no resueltas presentadas antes del estado de alarma, y para todas las presentadas durante este período, debe continuar en el punto en que habían quedado, sin contar el tiempo transcurrido durante el estado de alarma.

Según una nota de prensa publicada por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, entre el 1 y el 5 de junio de 2020, se resolvieron el 44% de un total de 1450 solicitudes no respondidas durante el estado de alarma. En concreto, 633 expedientes en cinco días, una cantidad que les toma normalmente un mes para su tramitación. La mayoría de las peticiones habían sido dirigidas a ese ministerio, seguido de Hacienda, Interior, Presidencia, Trabajo y Justicia.

Conforme a lo expresado por la Dirección General de Gobernanza Pública en una reunión del Foro de Gobierno Abierto, del que Access Info forma parte, la resolución exprés de estas solicitudes se debe a que durante el estado de alarma las unidades de información de diversos organismos públicos se encontraban trabajando para dar las respuestas una vez culminara el estado de alarma, y de esta forma seguir evitando retrasos para los solicitantes.

8. ¿Y ahora qué?

Una vez finalizado el estado de alarma y con la vuelta a la normalidad, debemos aprender de los errores cometidos e impulsar mejoras en el funcionamiento de nuestro sistema democrático para garantizar la transparencia, incrementar la publicidad proactiva y reconocer el acceso a la información como un derecho fundamental. Estas son algunas de las herramientas necesarias para que la ciudadanía pueda ejercer su rol de vigilante y se garantice la existencia de unas instituciones transparentes.

En estos momentos, nos encontramos en España en la fase de diseño del IV Plan de Acción de Gobierno Abierto, el primero que tendrá una duración de cuatro años y, por lo tanto, es el escenario perfecto para que el Gobierno asuma compromisos que permitan realmente afianzar los conceptos de gobierno abierto en España.

Recientemente, la Coalición Pro Acceso ha establecido una serie de prioridades en base a las propuestas ciudadanas recibidas por el Gobierno para el próximo plan. Las propuestas con más apoyo desde la sociedad civil permitirían poner a España a la vanguardia en materia de transparencia y establecerían todas las garantías que la ciudadanía sigue demandando. Entre ellas se encuentran: el reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental; el fortalecimiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que habría permitido tener más información durante la pandemia al poder sancionar a los organismos que no publicaron información de interés general; la reforma de la Ley de Transparencia, que permita establecer mayores garantías al ejercicio del derecho de acceso a la información; mejorar la transparencia en la contratación pública y establecer una regulación de protección de los alertadores.

Las lecciones son muchas, no solo las derivadas de los errores cometidos, sino también de aquellas que nos demuestran que existen personas, medios de comunicación y sociedad civil organizada dispuestos a defender y promover la transparencia y defender los derechos de todos los ciudadanos.

9. Referencias relacionadas

Entradas de Access Info Europe disponibles en la web:

<https://www.access-info.org/es/blog/2020>

- 17 de abril de 2020. España: el COVID-19 y la información, una guía de Access Info.
- 21 de abril de 2020. El Consejo de la Unión Europea mantiene plazos para responder a las solicitudes de acceso a documentos.
- 27 de abril de 2020. España: la Coalición Pro Acceso pide al Gobierno que garantice el derecho de acceso a la información durante la crisis de la Covid-19.
- 4 de mayo de 2020. Garantizar la Transparencia de la Contratación de Emergencia: Recomendaciones durante la Covid-19.
- 18 de mayo de 2020. España: Access Info presenta solicitudes para conocer el Equipo Técnico encargado de evaluar la desescalada.
- 4 de junio de 2020. Respuestas de las autonomías a la carta de la Coalición Pro Acceso.

Regulación:

- Ley 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
- Orden SND/352/2020, de 16 de abril, por la que se modifica la Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y medidas de contención y remisión de información al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.