



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 658/2021

S/REF: 001-059014 y 001-059015

N/REF: R/0658/2021; 100-005615

Fecha: La de firma

Reclamante:

Dirección

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Estado de alarma: informes técnicos sobre el confinamiento

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 16 de julio de 2021, solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA la siguiente información:

El pasado 14 de julio de 2021, la Ministra de Justicia declaró en una rueda de prensa oficial desde el Palacio de la Moncloa que “el confinamiento del estado de alarma permitió salvar cientos de miles de vidas (...) en España el confinamiento salvó 450.000 vidas (...)”:
https://www.elconfidencial.com/espana/2021-07-14/gobierno-asegura-estado-alarma-legalidad-constitucional_3185080/

Solicito copia de los informes técnicos en los que se basó la Ministra de Justicia para cuantificar en 450.000 vidas las que se salvaron gracias al confinamiento del estado de alarma.

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

2. Mediante resolución de fecha 23 de julio de 2021, el MINISTERIO DE JUSTICIA contestó al solicitante lo siguiente:

Con fecha 19 de julio de 2021, estas solicitudes se recibieron en la Subsecretaría de Justicia, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

Una vez analizadas las solicitudes, esta Subsecretaría de Justicia resuelve conceder el acceso a la información a que se refiere, indicando que la misma se encuentra publicada en el siguiente enlace: <https://www.nature.com/articles/s41467-021-22366-y.pdf>

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 26 de julio de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

El 16 de julio de 2021, presenté una solicitud dirigida al Ministerio de Justicia y al Ministerio de Sanidad de informes técnicos en los que se basó la Ministra de Justicia para cuantificar en 450.000 vidas las que se salvaron gracias al confinamiento del estado de alarma.

El 23 de julio de 2021, recibí notificación del subsecretario del Ministerio de Justicia por la que estima ambas solicitudes y me da traslado de un informe alojado en el siguiente enlace: <https://www.nature.com/articles/s41467-021-22366-y.pdf>

Visto el contenido del informe, no se encuentra ninguna referencia a que se salvaran 450.000 vidas en España con la declaración del estado de alarma en 2020.

Por lo que se formula la presente reclamación contra la resolución estimatoria por no facilitar los informes requeridos.

4. Con fecha 27 de julio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, contestando el Ministerio lo siguiente:

Se informa que esta declaración de la Sra. Ministra de Justicia se basa en el estudio elaborado por el equipo de modelización que lidera el Imperial College de Londres y que colabora con la Organización Mundial de la Salud en estudio de epidemias, publicado el 8 de junio de 2020.

El mencionado estudio versa sobre la “Estimación de los efectos de las intervenciones no farmacéuticas sobre COVID-19 en Europa”, analizando el efecto de las principales intervenciones en 11 países europeos (entre ellos España) durante el período comprendido,

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

desde el inicio de las epidemias de COVID-19 en febrero de 2020 hasta el 4 de mayo de 2020, cuando comenzaron a levantarse las restricciones.

A continuación, se exponen los principales hitos del estudio en relación con España, en el enlace <https://www.nature.com/articles/s41586-020-2405-7#Sec2>, se puede consultar íntegramente el estudio, en el que se pueden encontrar toda la información complementaria en el que constan los datos en los que se basan las conclusiones alcanzadas.

- En el estudio se ha utilizado la combinación parcial de información entre países, con efectos tanto individuales como compartidos sobre el número de reproducción variable en el tiempo (R_t), basado en estimaciones fijas de algunos parámetros epidemiológicos (como la tasa de letalidad por infección), no incluye la importación ni la variación subnacional y asume que los cambios en R_t son una respuesta inmediata a las intervenciones en lugar de cambios graduales en el comportamiento.

- El estudio señala que, en el momento de elaboración del estudio, "los datos de muerte que están incompletos, muestran sesgos sistemáticos en los informes y están sujetos a una consolidación futura. Estimamos que, para todos los países que consideramos aquí, las intervenciones actuales han sido suficientes para llevar R_t por debajo de 1 (probabilidad $R_t < 1.0$ es superior al 99%) y lograr el control de la epidemia. Estimamos que en los 11 países combinados, entre 12 y 15 millones de personas estaban infectadas con SARS-CoV-2 hasta el 4 de mayo de 2020, lo que representa entre el 3,2% y el 4,0% de la población. Nuestros resultados muestran que las principales intervenciones no farmacéuticas, y los bloqueos en particular, han tenido un gran efecto en la reducción de la transmisión. Se debe considerar una intervención continua para mantener bajo control la transmisión del SARS-CoV-2."

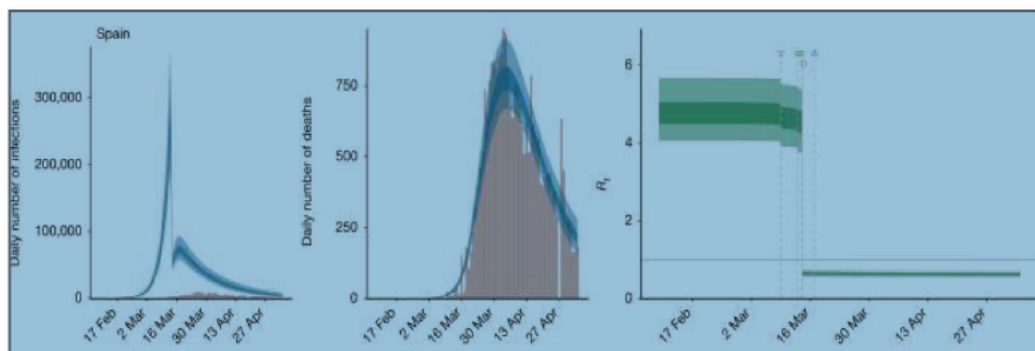
- El modelo se basa en estimaciones fijas de algunos parámetros epidemiológicos, como la distribución desde el inicio hasta la muerte, la tasa de letalidad por infección y la distribución generacional, que se basan en trabajos previos; realizando un análisis de sensibilidad sobre estos parámetros. La forma paramétrica de R_t supone que los cambios en R_t son una respuesta inmediata a las intervenciones en lugar de cambios graduales en el comportamiento, y no incluye la importación ni la variación subnacional.

- Señala el estudio que "Italia fue el primer país europeo en iniciar importantes intervenciones no farmacéuticas, y otros países lo siguieron poco después, (inmediatamente después España). El inicio de las intervenciones varió entre el 2 de marzo y el 29 de marzo de 2020.

Analizamos los datos sobre la mortalidad por COVID-19 en 11 países europeos hasta el 4 de mayo de 2020, momento en el que se relajaron los bloqueos en Italia y España. Para cada país, modelamos el número de infecciones, el número de muertes y R_t (Fig. 1). R_t se modela

como una función constante por partes que cambia solo cuando ocurre una intervención. Cada país tiene su propia R_t de partida individualantes de que tuvieran lugar las intervenciones. Para todos los países, se supone que las intervenciones tienen el mismo efecto relativo sobre R_t y se basan en datos de mortalidad en todos los países. La única excepción es que utilizamos la agrupación parcial para introducir efectos específicos de cada país de la eficacia de la última intervención introducida en el período de estudio en un país (que suele ser el bloqueo)."

En la siguiente gráfica se refleja las "Estimaciones a nivel de país de infecciones, muertes y R_t para España."



En relación con esta gráfica, explica el estudio, "A la izquierda, número diario de infecciones. Las barras marrones son infecciones reportadas; las bandas azules son infecciones predichas; azul oscuro, intervalo creíble del 50%; intervalo creíble del 95% azul claro. El número de infecciones diarias estimado por nuestro modelo cae inmediatamente después de una intervención, ya que asumimos que todas las personas infectadas se vuelven inmediatamente menos infecciosas a través de la intervención. Posteriormente, si R_t es superior a 1, el número de infecciones empezará a crecer de nuevo. Número medio diario de muertes. Las barras marrones son muertes reportadas; las bandas azules son muertes predichas; Los intervalos creíbles son como en el gráfico de la izquierda. Correcto, R_t Verde oscuro, intervalo creíble del 50%; verde claro, intervalo creíble del 95%. Los iconos son intervenciones, que se muestran en el momento en que ocurrieron."

- El estudio considera que "En todos los países, se estima que hay órdenes de magnitud menor número de infecciones detectadas (...) que las infecciones verdaderas, muy probablemente debido a infecciones leves y asintomáticas, así como las capacidades de pruebas limitadas y los cambios en política de pruebas.(...) En España (que también ha experimentado un gran número de muertes), estimamos que el 5,5% de la población (2,6 (2,1–3,3) millones de personas) se ha contagiado hasta la fecha. (...) Un estudio mucho más amplio en España está

muy alineado con nuestras estimaciones. Hasta cierto punto, estos resultados iniciales validan nuestra elección de la tasa de mortalidad por infección.”

- A continuación, se concluye que “Estimamos grandes reducciones en R_t en respuesta a las intervenciones no farmacéuticas combinadas. Nuestros resultados, que son impulsados más por países con epidemias avanzadas y un mayor número de muertes, sugieren que estas intervenciones juntas han tenido un efecto sustancial sobre la transmisión, medida por los cambios en la R_t estimada. En el momento de este estudio, encontramos que las estimaciones actuales de R_t van desde una media posterior de 0,44 (0,26-0,61) para Noruega a una media posterior de 0,82 (0,73-0,93) para Bélgica, con un promedio de 0,66 en todo el país. 11 países: una reducción del 82% en comparación con los valores previos a la intervención. Para todos los países, encontramos que las intervenciones actuales han sido suficientes para impulsar R_t por debajo de 1 (la probabilidad $R_t < 1,0$ es superior al 99% en todos los países que consideramos) y lograr el control de la epidemia. Estas conclusiones han sido corroborados por estudios realizados en distintos países, (...) , España (Hyafil, A. & Morina, D. Análisis del impacto del encierro en el número de reproducción del SARS-Cov-2 en España. Gac. Sanit. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2020.05.003> (2020).) , (...) -más de un período similar, que llegan a estimaciones muy similares a pesar de las diferentes metodologías y datos. (...) El bloqueo tiene un gran efecto identificable en la transmisión (reducción del 81% (75–87%)) (Fig. 2). El estrecho espaciado de las intervenciones en el tiempo (Datos extendidos Fig. 4) significa que los efectos individuales de las otras intervenciones no son identificables (Fig. 2). Nuestro modelo de agrupación parcial requiere que solo un país proporcione una señal del efecto de una intervención determinada, y este efecto se comparte luego entre todos los países. Aunque este intercambio puede potencialmente llevar a una sobreestimación o subestimación inicial del efecto de una intervención, también significa que se puede estimar una señal consistente para todos los países antes de que esa señal esté presente en los datos de un país individual. Por lo tanto, este intercambio es potencialmente útil para generar alertas tempranas, aprovechando lo que sucedió en países con epidemias anteriores para informar a los países con epidemias más recientes.”

- Por último, y en respuesta a la información solicitada por Transparencia del Ministerio de Justicia, se resalta las conclusiones que se extraen del citado informe, respecto al “Efecto estimado de las intervenciones sobre las muertes.”

En relación con ello se extrae “el pronóstico total de muertes desde el comienzo de la epidemia hasta el 4 de mayo de 2020 inclusive según nuestro modelo ajustado y según el modelo contrafactual, que predice lo que habría sucedido si no se implementaran

intervenciones (y $R_t = R_0$; es decir, la R_t inicial estimada antes de que las intervenciones entraran en vigor).

Al comparar las muertes predichas bajo el modelo sin intervenciones con las muertes predichas en nuestro modelo de intervención, calculamos el total de muertes evitadas en nuestro período de estudio. Encontramos que en 11 países se han evitado 3,1 (2,8–3,5) millones de muertes gracias a las intervenciones desde el comienzo de la epidemia; Datos extendidos La Fig. 5 compara el total de muertes reales con el total de muertes contrafácticas.

El modelo contrafactual sin intervenciones es solo ilustrativo y refleja los supuestos de nuestro modelo. No contabilizamos los cambios de comportamiento; En realidad, incluso en ausencia de intervenciones gubernamentales, esperaríamos R_t disminuir y, por lo tanto, sobrestimaría las muertes en el modelo de no intervención. Por el contrario, no consideramos el efecto sobre la tasa de letalidad por infección como resultado de un sistema de salud abrumado en el que los pacientes podrían no tener acceso a las instalaciones de cuidados críticos, lo que subestimaría el número de muertes hipotéticas. En la información complementaria, mostramos estimaciones contrafactuales adicionales bajo diferentes supuestos de la distribución de generación y la distribución de inicio a muerte y todos los escenarios muestran en general las mismas tendencias. Dado este acuerdo en diferentes escenarios, creemos que nuestras estimaciones de las muertes contrafactuales evitadas son plausibles.”

Estas conclusiones se reflejan en la siguiente tabla, en la que aparece el dato de 450.000 muertes evitadas hasta el 4 de mayo, entre otros países, respecto a España, según, siempre, el estudio analizado.

Forecasted deaths since the beginning of the epidemic up to 4th May in our model vs. a counterfactual model assuming no interventions had taken place				
Country	Observed Deaths up to 4th May (observed)	Model estimated deaths up to 4th May (our model)	Model estimated deaths up to 4th May (counterfactual model assuming no interventions have occurred)	Model deaths averted up to 4th May (difference between counterfactual and actual)
Austria	600	620 [520 - 720]	66,000 [40,000 - 86,000]	65,000 [40,000 - 85,000]
Belgium	7,924	7,300 [6,400 - 8,400]	120,000 [93,000 - 140,000]	110,000 [86,000 - 130,000]
Denmark	493	500 [430 - 590]	34,000 [17,000 - 50,000]	34,000 [17,000 - 49,000]
France	25,201	23,000 [21,000 - 27,000]	720,000 [590,000 - 850,000]	690,000 [570,000 - 820,000]
Germany	6,831	6,800 [6,000 - 7,900]	570,000 [370,000 - 780,000]	560,000 [370,000 - 770,000]
Italy	29,079	31,000 [27,000 - 35,000]	670,000 [540,000 - 800,000]	630,000 [510,000 - 760,000]
Norway	208	210 [170 - 250]	12,000 [3,400 - 24,000]	12,000 [3,200 - 23,000]
Spain	25,613	25,000 [22,000 - 28,000]	470,000 [390,000 - 560,000]	450,000 [360,000 - 540,000]
Sweden	2,769	2,800 [2,500 - 3,300]	28,000 [15,000 - 49,000]	26,000 [12,000 - 46,000]
Switzerland	1,476	1,500 [1,300 - 1,800]	54,000 [36,000 - 73,000]	52,000 [34,000 - 71,000]
United Kingdom	28,734	29,000 [25,000 - 34,000]	500,000 [400,000 - 610,000]	470,000 [370,000 - 580,000]
All	128,928	130,000 [120,000 - 140,000]	3,200,000 [2,900,000 - 3,600,000]	3,100,000 [2,800,000 - 3,500,000]

En consecuencia, y en virtud de lo expuesto anteriormente, esta Subsecretaría de Justicia solicita a ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que sea desestimada la reclamación presentada por el interesado.

5. El 1 de septiembre de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, sin que haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto a pesar de haber recibido el requerimiento realizado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, en conexión con el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁵, su Presidente es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁶, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información Pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13 "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicita "copia de los informes técnicos en los que se basó la Ministra de Justicia para cuantificar en 450.000 vidas las que se salvaron gracias al

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

confinamiento del estado de alarma”, en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración concede el acceso proporcionando al solicitante un enlace Web a través del cual se accede a un estudio, que éste no considera suficiente.

En fase de reclamación, sin embargo, informa al reclamante que las declaraciones de la Ministra se basan en un estudio elaborado por el equipo de modelización que lidera el Imperial College de Londres y que colabora con la Organización Mundial de la Salud en estudio de epidemias, publicado el 8 de junio de 2020, con extensas explicaciones sobre su contenido, tal y como también consta en los antecedentes de hecho.

En el presente caso, dado que la respuesta completa a la solicitud se ha proporcionado fuera del plazo concedido al efecto por la LTAIBG y una vez que se ha presentado reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, hemos venido entendiendo que debe reconocerse, por un lado, el derecho del interesado a obtener la información solicitada y por otro, tener en cuenta el hecho de que la información completa se le ha proporcionado si bien, como decimos, en fase de reclamación.

Asimismo, debe hacerse constar que el reclamante no ha efectuado ningún reparo al contenido ni a la cantidad de información recibida, aunque tuvo oportunidad de hacerlo dentro del trámite de audiencia concedido al efecto, por lo que se entiende que acepta la totalidad de su contenido.

Por lo tanto, la presente reclamación debe ser estimada pero únicamente por motivos formales, dado que la contestación completa de la Administración se ha producido una vez transcurrido el plazo legal de un mes y como consecuencia de la presentación de la reclamación ante este Consejo de Transparencia, sin que sea preciso realizar ulteriores trámites.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE JUSTICIA, sin más trámites.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>