

Resolució 61/2025, de 23 de gener

Número d'expedient de la Reclamació: 1462/2024

Administració reclamada: Departament d'Educació i Formació Professional

Informació reclamada: Accés a les proves de l'EOI (anglès i català) des del 2019.

Sentit de la resolució: Desestimació

Resum: La informació és, sens dubte, informació pública tal i com estableix l'art. 2.b LTAIPBG, i per tant pot ser objecte del dret d'accés garantit per l'article 18.1 LTAIPBG, que només pot ser denegat o restringit per les causes establertes per la Llei de forma expressa. El Departament d'Educació ha justificat, per una banda, el perjudici que provoca a l'interès general la divulgació d'aquesta informació donada la complexitat acreditada de l'elaboració dels continguts d'aquests exàmens, i ha invocat el caràcter confidencial que els hi atorga el Reial Decret 1/2019, d'11 de gener. Així doncs, l'aplicació del límit de confidencialitat en el procediment i la ponderació de la proporcionalitat de la tasca requerida per a la satisfacció d'una sol·licitud d'informació, porten a descartar l'exigència d'un esforç desproporcionat a l'Administració ja que, en el cas concret, l'interès privat no justifica el perjudici greu que el seu accés pot provocar a l'interès general.

Paraules clau: Generalitat. Educació. Persona. Exàmens. Certificats oficials. Idiomes. Límits. Confidencialitat. Proporcionalitat. Reclamació contra resolució. Mediacions fallides. Desestimació.

Mediador: Josep Ramon Barberà Gomis

Ponent: Mercè Aymerich i Boltà

Antecedents

1. El 7 de novembre de 2024 entra a la GAIP la Reclamació 1462/2024, presentada per una física contra el Departament d'Educació i Formació Professional (DEFP), en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 9 de setembre de 2024 la persona ara reclamant va presentar una sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP) en la que demanava: "acceso a los enunciados de todas las pruebas realizadas en los siguientes cursos, incluyendo las grabaciones y/o videos incluidos en la comprensión oral o similares, en las enseñanzas de idiomas de régimen especial que imparten las escuelas oficiales de idiomas (EOI): De INGLÉS y los correspondientes enunciados que se han producido desde enero de 2019 hasta septiembre de 2024 y para la obtención de los certificados de los niveles C1 y C2 y en formato

DIGITAL. De CATALÁN y los correspondientes enunciados que se han producido desde enero de 2019 hasta septiembre de 2024 y para la obtención de los certificados de los niveles C2 y en formato DIGITAL”.

3. La SAIP es va desestimar mitjançant Resolució de la secretària general del DEFP el 8 d'octubre de 2024 amb els següents arguments:

- La Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació (LOE), a l'article 61.1 determina que la superació de les exigències acadèmiques establertes per a cadascun dels nivells dels ensenyaments d'idiomes de règim especial donarà dret a l'obtenció del certificat corresponent.

- La unitat d'EOI del DEFP elabora i planifica proves unificades de certificació per a 8 idiomes diferents i per a quatre nivells de coneixement, B1, B2, C1 i C2, del Marc Europeu Comú de Referència per a les Llengües: Aprendre, Ensenyar, Avaluar, del Consell d'Europa.

- Els diferents continguts d'una prova de certificació es coneixen com a “ítems”. Aquests han estat sotmesos a un procés de validació complex (testos i proves de pilotatge) i que té l'objectiu de disposar d'un banc de continguts avaluadors comprovats empíricament, vàlid i fiable amb el qual elaborar les proves de certificació de cada nivell de coneixement.

- Cal disposar de 65 proves anuals. Aquestes es dissenyen a partir del banc d'ítems.

- Elaborar una prova de certificació és complex, consta de diverses fases i té una durada aproximada de 2 anys (encàrrec a un equip de redactors, familiarització de l'equip amb les especificacions de la prova, procés d'assaig d'ítems, pilotatge de la prova, anàlisi estadística dels resultats del pilotatge, procés de discriminació d'ítems, elaboració de la versió definitiva, formació dels administradors i correctors de la prova final a través d'un procés d'estandardització, maquetació i copiatge dels documents i finalment l'administració de la prova als candidats i posterior correcció).

- La validació a través d'assajos i de pilotatges és un pas indispensable per garantir la qualitat, la validesa i la fiabilitat de la prova. El fet de no respectar-lo invalida qualsevol prova de certificació oficial de coneixements. Es tracta, tot i la complexitat, d'un procés ordinari que segueixen els organismes i entitats que acrediten coneixements de llengües i que són reconeguts nacionalment i/o internacionalment (certificats de Cambridge Assessment, British Council, Goethe Institute, etc.).

- Actualment el DEFP pot elaborar aproximadament 20 proves noves cada any a partir d'ítems també completament nous. La resta de proves (45) s'elaboren utilitzant com a



corpus d'ítems els que han estat utilitzats per construir proves d'anteriors convocatòries. L'elaboració de 20 proves noves és de 152.500€ (7.625€/prova).

- El cost d'elaboració de 65 proves noves (en el supòsit que es lliuressin a un tercer les proves que contenen ítems validats) és de 495.625 euros. A efectes de recursos humans, per crear 65 proves noves es necessiten 195 docents (només professionals d'EOI d'acord amb l'article 3.7 del Real Decreto 1/2019) per elaborar un banc d'ítems. A més a més, caldria incorporar a la unitat de gestió de les EOI del DEFP entre 8 i 10 tècnics de gestió nous per poder coordinar tota aquesta activitat de producció de 65 proves. La contractació d'aquest personal addicional suposaria una despesa aproximada de 400.000 euros.

- D'altra banda, la incorporació d'un nombre tan elevat d'elaboradors de proves comporta, a més a més, el disseny i la impartició de formació, especialment en relació amb els criteris de correcció, que han de ser únics i compartits per tot l'equip de correctors a fi d'evitar qualificacions injustes dels candidats per diferències de valoració segons el criteri del corrector.

- Les proves unificades de certificació no són merament un document intern de l'administració sinó que són una eina a través de la qual els ciutadans acrediten el seu nivell de domini d'una llengua i això els capacita per a desenvolupar-se personal i professionalment.

- La planificació d'administració de proves de certificació per als cursos 2024-2025 i 2025-2026 ja està elaborada seguint el principi d'utilització d'ítems validats empíricament i utilitzats en proves de convocatòries anteriors".

Es refereix l'article 69 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública relatiu al desplegament dels límits en els casos en què poden perjudicar els drets de propietat intel·lectual i industrial quan, entre d'altres, l'accés causa un perjudici als drets d'explotació i rendiment econòmic.

Afegeix un enllaç on es pot accedir a la mostra d'una prova per llengua i nivell d'acord amb el que estableix el RD 1/2019.

I conclou:

"D'acord amb l'informe facilitat per la Subdirecció general de llengües, es conclou que els continguts de les proves sol·licitades permeten atendre tant la convocatòria actual com les futures, garantint així el servei de certificació de coneixements de llengües estrangeres que el Departament d'Educació i Formació Professional presta a la ciutadania. Aquest departament expedeix anualment uns 20.000 certificats oficials de llengües estrangeres, i



el lliurament de la informació sol·licitada comprometria les convocatòries del curs 2024-2025 i dels cursos posteriors, impossibilitant-ne el desenvolupament.

Cal destacar que la informació (els ítems) de les proves és propietat intel·lectual del Departament d'Educació i Formació Professional, el qual ha d'actuar amb responsabilitat, gestionant els recursos públics amb els principis d'eficàcia de la despesa i d'eficiència de la gestió. El lliurament d'aquests continguts descapitalitza el Departament d'Educació i Formació Professional d'un coneixement intel·lectual que ha estat desenvolupat amb fons públics i que ha de ser rendibilitzat al màxim possible. A més, això causaria un perjudici econòmic significatiu sobre els drets d'explotació i rendiment econòmic. L'elaboració d'una nova prova amb garanties de fiabilitat, validesa i seguretat té un termini d'aproximadament dos anys i un cost mínim de 7.625 € per prova, fet que implicaria una despesa total de 895.625 € per a 65 proves noves (cost de les proves + cost de contractació de personal de gestió).

Endemés, del greu perjudici econòmic, la divulgació de la informació sol·licitada afectaria la igualtat de condicions en l'avaluació dels ciutadans, ja que alguns podrien accedir a informació privilegiada, contravenint així el principi de seguretat que ha de regir qualsevol procés de certificació. També es posaria en risc la continuïtat del servei de certificació a la ciutadania i els compromisos adquirits pel Departament d'Educació i Formació Professional, que és l'única entitat que organitza aquestes proves oficials a l'Estat espanyol".

4. Respecte a aquesta Resolució del Departament, la persona reclamant manifesta en la reclamació que: "La fundamentació de l'administració per denegar la sol·licitud sembla una mica arbitrària. Ens fa pensar que no volen mostrar, de manera transparent, els examens produïts en aquests anys i nivells, per així poder re-utilitzar els mateixos enunciats any darrere any. La limitació de propietat intel·lectual tampoc té gaire sentit ja que existeixen múltiples situacions on professionals externs intervenen en les administracions i els interessats poden accedir-hi. Entenem que sigui complex també el procés de generació d'un examen. Però alguns examens demanats són també antics. L'administració també obté molts diners a través d'impostos. Un examen de mostra es considera poc i prop d'injust, i gens transparent. Altres exemples, com les universitats, em consta com a usuari que re-utilitzen enunciats inclús d'examens que ja han estat publicats prèviament. I en moltes assignatures, per no dir totes, al menys en la UPC, els exàmens són públics. I n'estic convençut que existeixen moltes altres casuístiques que són conegudes, o haurien de ser, per la GAIP que poden donar més llum. No es farà una explicació més extensa, però sí que es tingui en compte la Llei i les casuístiques. En conclusió, demano que la GAIP es posicioni, i reclami que faci públic aquests exàmens o resolgui en concordança,



tenint present que aquesta decisió pot afectar negativament també a la ciutadania el no mostrar-los, ja que no es podria garantir ni la renovació ni un ús correcte de la preparació dels exàmens”.

5. El 27 de novembre de 2024 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi la GAIP immediatament de les comunicacions que rebi de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
6. En la mateixa data la GAIP comunica la Reclamació al DEFP i li requereix que, dins del termini de cinc dies faci arribar les dades identificatives i de contacte (nom i càrrec dins l'organització, correu electrònic i telèfon) de la persona o persones que representaran l'Administració a la sessió de mediació així com dues possibles dates per a agendar la celebració de la sessió i pel cas que es vulgui celebrar per mitjans telemàtics, indiqui els motius de la preferència.
7. El 13 de desembre de 2024 la GAIP reitera el requeriment indicat a l'antecedent anterior i, al mateix temps, requereix al DEFP que dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe així com còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre-la.
8. El 13 de gener de 2025 el vocal mediador certifica la impossibilitat d'assolir cap acord per la manca de col·laboració de la part reclamada en la mera convocatòria de la sessió de mediació.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast general del dret d'accés a la informació pública

D'acord amb l'article 39.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i 29 del Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP) aquesta Comissió és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació. L'article 2.b i c LTAIPBG defineixen la informació pública i preveuen el dret d'accés a les persones per a sol·licitar i obtenir-la que d'acord amb l'article 18.1 LTAIPBG, tant a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda.



L'article 20 LTAIPBG preveu els requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública, que l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. Els articles 21 i 22 LTAIPBG estableixen que aquests límits no són d'aplicació automàtica i absoluta i han de ser aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat i han d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació.

2. Sobre la desestimació del dret a la informació sol·licitada

Les proves de nivell de llengües en EOI (pel cas que ens ocupa, anglès i català), són sens dubte, informació pública tal i com estableix l'art. 2.b LTAIPBG, i per tant poden ser objecte del dret d'accés garantit per l'article 18.1 LTAIPBG, que només pot ser denegat o restringit per les causes establertes per la Llei de forma expressa. Igualment, en concordança amb aquest article, les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies concretes de cada cas concret, i s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret, no podent-se ampliar per analogia.

Per aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha de motivar els motius, explicitar el límit i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació (article 20 LTAIPBG). Aquests límits s'han d'aplicar amb els principis d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat, principis pel quals l'Administració pública ha de tractar de la mateixa manera, sense fer discriminacions, els ciutadans que es troben en la mateixa situació i les actuacions dels poders públics han de ser objectives, justificades i ajustades al dret.

Igualment, l'article 21.1 estableix que el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a "c) el secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració pública, si el secret o la confidencialitat són establerts per una norma amb rang de llei".

Així mateix, i d'acord amb el que estableix l'article 22 LTAIPBG "1. Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació".

Centrant-nos en el cas concret cal tenir en consideració, per una banda, el caràcter confidencial que atorga l'article 9 del RD 1/2019 al tractament i custòdia de les proves i els materials



d'avaluació en virtut del que estableix per als certificats l'article 61 de la LOE: "els processos d'elaboració, edició, impressió, copiat i distribució dels documents que constitueixin les proves de certificació es realitzaran garantint-ne la deguda confidencialitat". Per altra banda, cal considerar també l'acreditada complexitat al·legada pel DEFP en l'elaboració dels diferents ítems que ha quedat sobradament detallada en l'antecedent 3 i el perjudici als interessos econòmics de la pròpia Administració que comporta la seva divulgació i que aquesta divulgació comportaria una greu afectació a la igualtat de condicions respecte a la resta de ciutadans, contravenint així el principi de seguretat que ha de regir en qualsevol procés de certificació.

Així doncs, l'aplicació del límit de confidencialitat en el procediment i la ponderació de la proporcionalitat de la tasca requerida per a la satisfacció d'una sol·licitud d'informació, porten a descartar l'exigència d'un esforç desproporcionat a l'Administració ja que, en el cas concret, l'interès privat no justifica el perjudici greu que el seu accés pot provocar a l'interès general. En aquest mateix sentit ja s'ha expressat aquesta Comissió (vegeu Resolució 654/2023, de 20 de juliol).

En atenció a les anteriors consideracions, cal concloure que el DEFP ha justificat el caràcter confidencial de les proves objecte de reclamació i per tant, aquesta ha Reclamació ha de ser desestimada.

3. Publicitat de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 23 de gener de 2025, resol per unanimitat desestimar la Reclamació 1462/2024 perquè es tracta d'informació pública de caràcter confidencial d'acord amb la legislació específica i donar publicitat d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló
Presidenta