

## INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN MONOGRÁFICA SOBRE LENGUAS, ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y TECNOLOGÍAS DEL LENGUAJE

Alba Nogueira López\*

La superposición de cambios políticos, sociales y tecnológicos ocurridos en los últimos años obligan a reflexionar sobre cómo impactan en el uso de las lenguas oficiales los procesos de digitalización de la Administración y el despegue de las tecnologías del lenguaje y la inteligencia artificial.

El discreto y pausado impulso de la Administración electrónica, sobre todo en el procedimiento administrativo, iniciado por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, mantenía inalteradas las previsiones lingüísticas existentes anteriormente. De hecho, la Ley contenía una remisión a la Ley 30/1992 con unos mandatos de adaptación de las sedes electrónicas y las aplicaciones a la realidad plurilingüe.<sup>1</sup>

Sin embargo, varios fenómenos de diversa naturaleza han cambiado esa asimilación del régimen jurídico del uso de las lenguas en entornos analógicos y digitalizados.

Por un lado, el proceso de recentralización experimentado en la pasada década (Nogueira, 2019, p. 52) coincide temporalmente con el despliegue de las herramientas electrónicas de gestión. En ese contexto se impulsan plataformas centralizadas (contratación, subvenciones, control presupuestario...) donde deben volcar sus datos las Administraciones autonómicas que tienen un impacto en las prácticas lingüísticas internas. El diseño de estas herramientas se produce sin intentos de cooperación (Fondevila, 2016) e, incluso, con invasión de las competencias autonómicas (STC 33/2018, de 12 de abril de 2018, STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018). Un aspecto relevante del funcionamiento de estas plataformas es, claramente, el lingüístico, y el impacto que tiene sobre los derechos de los ciudadanos en el uso de sus lenguas propias enunciado por la Ley 29/2015. El diseño militantemente poco amigable con las lenguas oficiales distintas del castellano se percibe de la lectura de las FAQ que explican la Base de datos nacional de subvenciones. Además de mencionar que la regulación legal así lo prevé –olvidándose en esta explicación de que el RD 130/2019 no excluye la remisión también

---

\* Alba Nogueira López, catedrática de Derecho Administrativo, Departamento de Derecho Público e Teoría do Estado, Universidade de Santiago de Compostela. [alba.nogueira@usc.es](mailto:alba.nogueira@usc.es).  [0000-0001-8652-5614](https://orcid.org/0000-0001-8652-5614).

<sup>1</sup> Disposición adicional sexta. Uso de lenguas oficiales.

1. Se garantizará el uso de las lenguas oficiales del Estado en las relaciones por medios electrónicos de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, en los términos previstos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en la normativa que en cada caso resulte de aplicación.
2. A estos efectos, las sedes electrónicas cuyo titular tenga competencia sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes.
3. Los sistemas y aplicaciones utilizados en la gestión electrónica de los procedimientos se adaptarán a lo dispuesto en cuanto al uso de lenguas cooficiales en el artículo 36 de la ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.
4. Cada Administración Pública afectada determinará el calendario para el cumplimiento progresivo de lo previsto en la presente disposición, debiendo garantizar su cumplimiento total en los plazos establecidos en la disposición final tercera.

en otras lenguas–, el [documento informativo](#) se extiende en una explicación que pone su acento en que el uso de otras lenguas “oscurece” la plataforma o convierte en “ineficaz” la base de datos:

Los destinatarios del SNPSAP son todos los ciudadanos, y para que se cumpla el principio de transparencia la información debe ser comprensible para todos. La lengua común es el español. Todos los ciudadanos tienen la obligación de conocerla y el derecho a usarla. Si la información de aquellas regiones donde existen lenguas cooficiales se registrara solo en estas últimas, se estaría privando a los ciudadanos del resto de comunidades autónomas del conocimiento e información al que tienen derecho.

En segundo lugar, los usuarios de la BDNS están presentes en todas las administraciones públicas: local, autonómica y estatal. La lengua común constitucional de todos ellos es el español. Si solo se registrara en lenguas cooficiales, se estaría “oscureciendo” el contenido de una parte de la BDNS e imposibilitando el cumplimiento de sus fines (la lucha contra el fraude y la mejora de los procedimientos de gestión de subvenciones).

Si no se dispone de la información en una lengua común, ¿cómo se implantaría la búsqueda de concurrencias, inhabilitaciones, situaciones de sobrefinanciación, control de minimis? Excluyendo al español, la BDNS sería ineficaz.

Se hace necesario, por tanto, estudiar cómo estas plataformas impactan en los derechos lingüísticos de la ciudadanía, pero también en los usos lingüísticos y de trabajo de las Administraciones. Aprender en qué medida existen fórmulas que compatibilizarían las exigencias para las que se crean estas plataformas y el respeto de los usos lingüísticos que salvaguardan las distintas lenguas oficiales es otra de las cuestiones que debe ser abordada.

Un segundo proceso que acelera la transformación digital de la Administración es el obligado cambio impulsado por la pandemia de covid. Si el desarrollo de las medidas necesarias para el procedimiento electrónico avanzaba hasta ese momento con sucesivas posposiciones de las fechas marcadas para la entrada en vigor de aspectos relevantes, la covid imprime velocidad de cruce a estos cambios y a la generalización de la atención telemática a la ciudadanía. La atención mediante aplicaciones inteligentes, la necesidad de bucear por las webs de las administraciones para buscar información que no es posible conseguir presencialmente, el teletrabajo de los empleados públicos, que no permite poner cara o ubicación a quien atiende telemáticamente, tiene también unas implicaciones lingüísticas. Puede servir para superar déficits de atención en las lenguas propias, con un diseño adecuado de las webs, sedes electrónicas, aplicaciones o por la propia posibilidad de asignar los expedientes o atención al público con criterios lingüísticos. Por el contrario, puede también propiciar que se deslocalice la atención y hacer que, por ejemplo, las quejas por las deficiencias de atención telemática por parte de las oficinas de la Seguridad Social acaben gestionadas centralizadamente por una oficina que no acepta las que se tramitan en las lenguas propias.

Finalmente, el salto exponencial que están experimentando las tecnologías del lenguaje y la inteligencia artificial abren nuevas perspectivas a diseños de atención a la ciudadanía de las administraciones que, aprovechando sus potencialidades, multipliquen las opciones lingüísticas disponibles. Pueden ser, en la medida en que se destinen recursos y se diseñen herramientas apropiadas, un instrumento para contar con Administraciones multilingües, tanto en los territorios con lenguas propias como para la atención, por parte de la Administración General del Estado y las instituciones centrales, a la ciudadanía que habla otras lenguas oficiales.

Esta sección monográfica quiere explorar esta confluencia de factores, sus retos, oportunidades y problemas, para esbozar un panorama del cambio institucional que ya se está produciendo y que podría desplegarse. Para ello, reúne un conjunto de trabajos sectoriales que permiten apreciar cómo se puede ver afectado el uso de las lenguas oficiales distintas del castellano en esos entornos telemáticos, de atención digital o uso obligado de plataformas conjuntas, y cómo las tecnologías del lenguaje plantean retos jurídicos y oportunidades de mejora en la atención.

Un primer bloque de trabajos se articula alrededor de ese creciente uso de medios telemáticos, y singularmente plataformas interoperables por las administraciones para la gestión, y también sus consecuencias en los usos

lingüísticos establecidos. El hecho de que muchas de ellas concentren ámbitos de actividad centrales para las administraciones y que surjan en un contexto de fuerte recentralización competencial tiene un impacto evidente en la definición de las políticas de normalización lingüística y en los derechos lingüísticos de la ciudadanía.

Carlos Amoedo Souto, en su artículo “Lenguas cooficiales y plataformas de contratación pública: implicaciones lingüísticas de la tramitación electrónica del procedimiento de contratación”, estudia, por un lado, las posibilidades de introducir cláusulas en la contratación pública para impulsar estratégicamente las lenguas propias; por otro, hace un exhaustivo repaso de la legislación contractual y la práctica administrativa para señalar las dificultades que encuentra el uso de estas lenguas en el procedimiento contractual. Finalmente, aborda la “nueva intersección jurídica” que plantean las plataformas ligadas a los procedimientos contractuales. El acceso de los ciudadanos a los servicios públicos con plenos derechos lingüísticos y el principio de neutralidad lingüística del que hablan las directivas UE de contratación de 2014 en las interfaces digitales chocan con “la inexistencia de una aproximación explícita del legislador básico” sobre la cooficialidad en el diseño de estas plataformas.

En materia de subvenciones, Íñigo Urrutia Libarona aborda el estudio de “La Base de Datos Nacional de Subvenciones y la lengua”. El autor estudia con detalle cómo las exigencias de publicidad, de garantía del principio de igualdad y el Derecho de la UE se aprovechan por el legislador básico para introducir “desarrollos normativos centralizados [...] poco garantistas desde el punto de vista de las lenguas propias oficiales”. El artículo explica la evolución del tratamiento jurídico y jurisprudencial sobre las medidas de fomento en materia lingüística –con sentencias controvertidas recientes del TS que contradicen la interpretación constitucional existente. También trata con profundidad el régimen competencial en esta materia para, finalmente, detenerse en la evolución hacia la centralización que toma el procedimiento subvencional, conectado con el cambio en esa misma dirección que imprime la creación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Urrutia examina la STC 37/2021, de 18 de febrero de 2021, y critica que la interpretación conforme para salvar ciertos aspectos lingüísticos sea excesivamente forzada. En definitiva, coincide con el trabajo precedente en que las soluciones electrónicas articuladas son poco colaborativas, poco horizontales y, en definitiva, poco respetuosas con el marco competencial autonómico y la garantía de los derechos lingüísticos.

Finalmente, en el artículo “Régimen competencial de las plataformas y registros estatales e incidencia sobre los derechos lingüísticos”, Julio Tejedor Bielsa hace un repaso de lo que significa en términos competenciales la que denomina “recentralización tecnológica”, que, amparada en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, da cobertura a la creación de un conjunto de registros, plataformas y controles digitales por las que la Administración General del Estado controla ámbitos de gestión autonómica (subvenciones, contratación pública, control presupuestario...). El autor cuestiona la forma en la que nacen, en algunos casos forzando su aceptación –y la de las soluciones tecnológicas impuestas centralizadamente– por las necesidades de financiación autonómica. El estudio del caso de la Base de Datos Nacional de Subvenciones y el Registro administrativo estatal de autoconsumo de energía eléctrica permiten al autor llegar a unas conclusiones críticas desde la perspectiva competencial, ya que no son respetuosas con las competencias autonómicas. Las consecuencias para los derechos lingüísticos de los hablantes de las lenguas cooficiales de esta regulación son claras y no cuentan con una regulación que favorezca su protección.

Un segundo bloque de trabajos del monográfico se detiene en el estudio del otro cambio relevante con un gran potencial en materia lingüística que está empezando a experimentar la actividad administrativa, singularmente en ámbitos de atención informal (webs, app, bots...). Las tecnologías del lenguaje y la inteligencia artificial plantean oportunidades para una mejor atención en las lenguas propias y al mismo tiempo dificultades. Desde la perspectiva jurídica y propiamente tecnológica este grupo de estudios ofrece visiones complementarias de un fenómeno en plena evolución.

El artículo que presenta Lorenzo Cotino, “Inteligencia artificial, tecnologías y recursos del lenguaje: políticas y Derecho para la explotación de corpus y bases de datos”, estudia desde la perspectiva jurídica el potencial del procesamiento automático del lenguaje natural y la traducción automática. El trabajo hace una minuciosa descripción del estado de la cuestión. Los principales retos jurídicos que se plantean se derivan de la necesidad de disponer de corpus inmensos de datos lingüísticos para entrenar las máquinas –lo cual favorece las lenguas con muchos hablantes. Las posibles limitaciones a esa minería de datos para alimentar la IA y las tecnologías

del lenguaje se encuentran en cómo se regula la intersección con el Derecho de propiedad intelectual y el Derecho de la reutilización de datos.

De forma complementaria, el artículo “Language technologies for a multilingual public administration in Spain”, escrito por Iria de Dios Flores, José Ramon Pichel Campos, Adina Ioana Vladu y Pablo Gamallo Otero, vendría a ofrecer la perspectiva tecnológica de esa misma cuestión. Con los avances existentes en materia de tecnologías del lenguaje, apunta cómo se podría mejorar la atención administrativa a la ciudadanía en un estado multilingüe. Los autores describen las tecnologías que pueden suponer avances prometedores para una atención más acorde con la realidad multilingüe que tiene España, apuntan cómo integrarlas para mejorar esa atención a la ciudadanía y plantean los problemas y riesgos que se pueden presentar.

El artículo de Andrés Boix Palop “El impacto de la implantación de la automatización y del empleo de la IA en la actuación administrativa sobre los derechos lingüísticos de los ciudadanos” establece un puente entre esas dos visiones con un estudio que concreta cómo la inteligencia artificial puede abrir perspectivas interesantes en “ámbitos tradicionalmente mucho menos atendidos, y por ello menos regulados jurídicamente y estudiados, como son los usos lingüísticos y el estatuto de las lenguas minoritarias y minorizadas respecto a las relaciones con las administraciones públicas no formalizadas”. El autor explora si la IA podría permitir mejorar el controvertido tratamiento y respuesta jurídica a cuál es la lengua de elección del ciudadano sin que éste se vea sometido a la “carga” de hacerla explícita o para personalizar la atención o la prestación de servicios desde la perspectiva lingüística. También apunta los riesgos que presenta la programación orientada de los algoritmos para favorecer la presencia de las lenguas oficiales distintas del castellano en un contexto de un control judicial cada vez menos deferente con la Administración y más hostil a las políticas de discriminación positiva que conformaron las etapas previas.

En suma, una sección monográfica que estudia de forma transversal cómo el salto digital de las Administraciones tiene consecuencias instrumentales en los usos lingüísticos de éstas y de la ciudadanía. La existencia de pulsiones contradictorias entre las oportunidades que abren las tecnologías del lenguaje para ampliar los espacios de presencia de las lenguas cooficiales y el achicamiento del espacio competencial al que parece haber llevado el impulso de la e-Administración en el Estado español está en el centro de los estudios que se presentan en este número.

## Referencias

- Nogueira López, Alba. (2019). Socioeconomía y lengua: entre la protección pública y la autonomía privada. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 72, 44-63. <https://doi.org/10.2436/rld.i72.2019.3372>
- Fondevila Antolín, Jorge. (2016). Estado de Derecho o el imperium de la deslealtad institucional. Breves consideraciones sobre la imposición por el Estado a las comunidades autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales. *Actualidad Administrativa*, 9, septiembre 2016.