

# INFORME DE DIAGNÓSTICO SOBRE EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL USO DE LAS LENGUAS COOFICIALES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

## RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES



**OFICINA PARA LAS LENGUAS OFICIALES  
CONSEJO DE LAS LENGUAS OFICIALES  
EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE POLÍTICA TERRITORIAL  
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE POLÍTICA TERRITORIAL  
Y FUNCIÓN PÚBLICA

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1. PROPUESTA DE CONCLUSIONES

#### ***Primera. Sobre las obligaciones de la Administración General del Estado***

Es cierto que en nuestro ordenamiento jurídico, la mayor parte de las responsabilidades sobre protección y promoción de las lenguas cooficiales recaen sobre las Comunidades Autónomas donde estas se hablan. Sin embargo, ello no impide la construcción de una política pública relativa a la protección de las lenguas cooficiales y con ello, del derecho de los ciudadanos reconocido en el artículo 15 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, que recoge el derecho de los interesados a utilizar la lengua cooficial en las sedes de la Administración General del Estado situados en el territorio donde la misma sea cooficial.

Las obligaciones de la Administración General del Estado en materia de lenguas no se recogen de forma sistemática en una norma fácilmente identificable, sino que están dispersas en distintos textos normativos y en recomendaciones e instrucciones de diferente rango. ***Esta dispersión de las obligaciones de la Administración General del Estado dificulta el conocimiento por parte de los poderes públicos del alcance sus obligaciones en relación con las lenguas cooficiales.*** No existe, por tanto, una normativa que codifique, de una parte, el alcance de los derechos de la ciudadanía en desarrollo del artículo 15 de la Ley 39/2015, ni las obligaciones que a este derecho corresponden a los poderes públicos en relación, por ejemplo, con la presentación de documentos, tramitación de expedientes o acceso a la información a través de las páginas Web y otros formularios.

Por tanto, se observa que el cumplimiento incompleto por parte de las unidades analizadas en el Informe de Diagnóstico de 2019 y el Informe Complementario de 2020 se produce fundamentalmente por falta de información suficiente y de sensibilización. Así se observa, por ejemplo, al comprobar el diferente desarrollo de las páginas web ministeriales cuyos contenidos, además, se ven afectados por los cambios de estructura departamental, agrupando o reagrupando contenidos de distintas procedencias y con distinto grado de desarrollo lingüístico (**Recomendación nº1**).

Al recopilar la información de los dos Informes mencionados se detecta también la ***dificultad para definir indicadores claros y recopilar datos de forma objetiva, homogénea, comparable y medible.*** Similares dificultades se han encontrado en la realización de informes periódicos sobre el cumplimiento de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias. De hecho, el Comité de Expertos del Consejo de Europa y el Alto Comisionado de las Minorías han puesto de manifiesto en sus informes la dificultad para obtener información objetiva basada en datos homogéneos y generar evidencias (**Recomendación nº 2**).

## ***Segunda. Sensibilización y concienciación para la utilización de las lenguas cooficiales***

De la investigación desarrollada se desprende la ***necesidad de profundizar en la sensibilización y concienciación del plurilingüismo como una característica esencial de nuestro Estado autonómico***. Esto es, más allá de la necesaria oferta suficiente de formación en lenguas cooficiales también a través de organismos centrales, como el INAP, es preciso incrementar el grado de conocimiento general de esta realidad como una riqueza patrimonio de todos, tal y como se proclama en la Constitución.

Dadas las condiciones sociolingüísticas del uso de los diferentes idiomas en España, esta labor requiere del máximo rigor y continuidad, ya que ***su finalidad debe ser incorporar a la cultura y a los hábitos administrativos la máxima sensibilización de los empleados públicos para atender los derechos ciudadanos***.

En una sociedad que cada vez interactúa más a través de la tecnología, y que desliga su actividad del territorio, es positivo que las Administraciones Públicas consideren el derecho de usar las lenguas cooficiales al menos hasta un cierto grado en sus respectivas sedes electrónicas. Este acceso puede garantizarse, al menos hasta un cierto grado gracias a las tecnologías de información y comunicación disponibles y los sistemas de traducción automática que solo requieren de una revisión posterior por una persona que conozca en profundidad la lengua. (**Recomendaciones nº 3 y 5**)

## ***Tercera. Análisis de los recursos disponibles materiales y humanos e identificación de las unidades responsables y de las actividades a realizar para la protección de los derechos de los usuarios y la promoción de las lenguas cooficiales.***

Como consecuencia de la insuficiente concienciación en el seno de los distintos Ministerios sobre la importancia del uso de las lenguas cooficiales también en el caso de los servicios centrales (sobre todo por la dimensión tecnológica de los servicios prestados) muchos Departamentos carecen de una interlocución en materia de lenguas. La experiencia en la introducción de nuevas políticas, cuando estas son horizontales, ha demostrado la utilidad de designar una persona interlocutora clara. Así sucedió, por ejemplo, en el caso de la designación de las unidades de igualdad de género, o de la unidad de transparencia y más recientemente, aunque con competencias mucho más detalladas y de mayor alcance, con la figura del Delegado de Protección de Datos. Por ello se considera importante que los Ministerios, y dentro de ellos las respectivas unidades lleven a cabo un análisis de los recursos materiales y humanos disponibles para la realización de estas tareas a fin de dimensionar adecuadamente las necesidades y capacidad de asunción de compromisos de que dispone cada Ministerio y la adecuada toma de decisiones. (**Recomendaciones nº 1 y 4**).

#### ***Cuarta. Uso de las lenguas cooficiales por parte de la Administración Central del Estado.***

Como se ha mencionado, la realidad lingüística española se caracteriza por su elevada pluralidad, unido al hecho de que los servicios administrativos centrales se localizan en un territorio sin lengua cooficial. En este sentido, la realidad lingüística española es muy distinta de la de otros países como Bélgica y Canadá, donde las lenguas cooficiales conviven también en las sedes de las capitales, incrementando la sensibilidad de la ciudadanía hacia esta realidad.

Así, se observa que en las estructuras pertenecientes a la Administración General del Estado con implantación territorial, bien a través de la estructura periférica de la Administración en el Territorio bien a través de sus propias estructuras, es muy distinta, manifestando un mayor conocimiento y preocupación por la cuestión (**Recomendación nº 3**)

#### ***Quinta. Capacitación de los empleados públicos***

En los últimos años se ha detectado la necesidad de ***mejorar la capacitación de los empleados públicos que prestan servicio en las unidades de la Administración General del Estado en aquellos territorios donde coexiste el castellano con otras lenguas oficiales***, con preferencia en aquellos casos de unidades con funciones de atención al ciudadano.

En este sentido resultan de especial interés los mecanismos puestos en marcha por parte del Instituto Nacional de Administración Pública para mejorar la capacitación, mediante sistemas de formación a distancia que permiten a cualquier empleado público acceder a esta formación y no solo a quienes residen en Comunidades Autónomas con lenguas cooficiales.

Del análisis de los resultados del Informe de Diagnóstico y del Informe complementario se deduce claramente que la capacitación y el acceso a la formación, que el desarrollo de plataformas de e-learning facilita cada vez más se convierten en un vector esencial para la construcción de políticas lingüísticas (**Recomendación nº 5**)

#### ***Sexta. Establecimiento de modelos normalizados disponibles en lenguas cooficiales o minoritarias. El caso de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno***

No siempre las unidades de los servicios centrales disponen de modelos de formularios o documentos normalizados en su ámbito competencial en lenguas cooficiales. Esto no sucede en el caso de las administraciones con sedes territoriales, muy especialmente en el caso de las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno.

Se observa que ***no todos los documentos y formularios oficiales para uso por parte del ciudadano están disponibles en lengua cooficial***, lo que arroja la necesidad de seguir trabajando por parte de las unidades implicadas para alcanzar esta totalidad y mantenerla actualizada. Sí se aprecia cierta unanimidad en las unidades de análisis ministeriales respecto de las Cartas de Servicios, cuando se dispone de ellas (**Recomendación nº 6**).



## 5.2. PROPUESTA DE RECOMENDACIONES

### ***Recomendación nº 1. Recopilación y sistematización de las obligaciones de la AGE en materia de lenguas cooficiales.***

Para facilitar y mejorar el conocimiento de la normativa vigente en materia de lenguas cooficiales por parte de los funcionarios es preciso contar con una **recopilación y sistematización de las normas vigentes**.

Esta tarea puede llevarse a cabo de varias maneras. Una de ellas sería la constitución de un grupo de trabajo interministerial en el marco del propio Consejo de Lenguas que contribuya a la recopilación ordenada de las obligaciones de la AGE en la materia.

La Oficina de Lenguas mantiene un listado actualizado de normas vigentes en su [página web](#)<sup>1</sup> del que se podría partir para la elaboración de un documento informativo (sin valor normativo por su carácter naturalmente vivo) fácil de consultar por las unidades afectadas.

Estas instrucciones o este Protocolo podrían integrarse en un Plan Interministerial que ordene las obligaciones de los Departamentos, bajo la coordinación, supervisión y asesoría de la Oficina de Lenguas, facilitando el seguimiento de las mismas, y generando indicadores que permitan cumplimentar fácilmente las obligaciones internacionales asumidas por España.

### ***Recomendación nº 2. Establecimiento de un sistema de indicadores.***

La **definición de un adecuado sistema de indicadores conocido por todas las unidades y de forma sistematizada permitiría profundizar en el análisis de la realidad lingüística de la administración española**. Un sistema de indicadores tiene la ventaja de permitir obtener información de forma rápida, sistemática, comparable y fiable, estableciendo líneas temporales. Un sistema de indicadores, además, compartido con las Comunidades Autónomas simplificaría la tarea de rendición de cuentas, y contribuiría a proporcionar información útil para la toma de decisiones y la mejora continua.

Este sistema de indicadores, adecuadamente inserto en un calendario de actuaciones con hitos concretos permitiría actualizar de forma periódica el Informe de Diagnóstico realizado en 2019. La tarea de seguimiento y evaluación correspondería a la Oficina de Lenguas en colaboración con los Departamentos Ministeriales.

Profundizando en esta línea que permita obtener datos fiables y estables para todo el territorio, se podrían incluir preguntas comunes en las encuestas de uso que desarrollan las Comunidades Autónomas para sus fines internos, con el fin de que, al menos parte de los resultados generados por estas sean susceptibles de comparación.

Un último objetivo para la construcción de un sistema de indicadores adecuado sería compartir criterios con otros centros públicos de investigación social, y compartir

---

<sup>1</sup> [https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/Lenguas-cooficiales/Normativa-y-Jurisprudencia/Normativa\\_Estatal.html](https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/Lenguas-cooficiales/Normativa-y-Jurisprudencia/Normativa_Estatal.html)

información y buenas prácticas con las Comunidades Autónomas, con el objetivo final de que las encuestas y estudios de usos lingüísticos aporten información útil a todas las Administraciones Públicas.

Asimismo, sería conveniente instar la inclusión de bloques consensuados de preguntas dedicadas a las lenguas cooficiales y su conocimiento y utilización en los barómetros del CIS o en alguna encuesta de carácter periódico (aunque no requiere una periodicidad muy frecuente, anual es más que suficiente para una política que precisa tiempos amplios para medir sus efectos como es la lingüística).

### ***Recomendación nº 3. Adoptar medidas de sensibilización y concienciación entre los empleados públicos de servicios centrales que prestan servicio a todo el territorio.***

Se aconseja también que los distintos Departamentos Ministeriales incorporen en sus planes de formación continua de sus empleados medidas de ***concienciación y sensibilización dirigidas a empleados públicos que presten servicio en unidades centrales con incidencia en todo el territorio.***

Se considera conveniente realizar actividades de sensibilización de la pluralidad lingüística del país, destinada a los empleados públicos que desarrollan su trabajo en los servicios centrales, mediante la celebración de jornadas informativas, con intercambio de información, material o experiencias con la participación de funcionarios y técnicos de las CCAA. Este tipo de medidas podría organizarse tanto a través de experiencias de corta duración (como jornadas o su equivalente virtual en las actuales circunstancias) así como mediante recursos disponibles online a través de la página de entrada de la intranet. Se podrían incorporar recursos ya trabajados y cuya utilidad se ha probado en la inclusión de otras políticas de carácter transversal como, por ejemplo, en el despliegue de actividades de concienciación en materia de igualdad, en transparencia o en prevención del acoso laboral.

### ***Recomendación nº 4. Unidades de Lenguas en los Ministerios***

Se propone a los Ministerios la ***designación de una persona responsable***, a modo de Unidad de Lenguas, que sirva de interlocutor con la Oficina de Lenguas al tiempo que sea un punto de referencia en cada Ministerio para atender las cuestiones y dudas que puedan plantear las respectivas unidades, por ejemplo, en la generación de contenidos web, o publicación de otros contenidos. Esta unidad sería la responsable también de recopilar y mantener actualizados los datos basados en indicadores, facilitando la tarea de agregación y rendición de cuentas. De nuevo este modelo bebe de las actividades de concienciación desarrolladas con éxito en otras materias, como las unidades de transparencia. Para ello, la toma de decisiones se basará siempre, con carácter previo en un análisis de los recursos materiales y humanos disponibles y se buscarán las fórmulas adecuadas para la asunción de nuevas tareas y compromisos por parte de los Departamentos.

### ***Recomendación nº 5. Actividades de formación.***

Se requiere ***extender y profundizar en el conocimiento de las lenguas cooficiales*** tanto en los servicios centrales como, lógicamente, en las unidades desconcentradas en el territorio. Por otro lado, en el ámbito de los servicios centrales, en esta formación debieran priorizarse aquellas unidades con especial relación con otras Administraciones públicas o simplemente con los ciudadanos usuarios de las otras lenguas oficiales en España.

### ***Recomendación nº 6. Revisar y actualizar el repositorio de los documentos.***

Se recomienda a los respectivos Ministerios la ***revisión y actualización de sus repositorios documentales más comunes, y en particular aquellos formularios o informaciones Web de acceso o uso más frecuente***. Por ejemplo: los modelos normalizados, formularios de quejas y sugerencias. La Oficina de las Lenguas Oficiales podría servir de enlace entre los distintos organismos con el objeto de compartir buenas prácticas y evitar duplicidades y cargas de trabajo innecesarias.

Podría crearse un repositorio nuevo en coordinación con la D.G. de Gobernanza, responsable de las cuestiones relativas a imagen institucional. Este vendría validado por la Oficina de Lenguas y sería común para todas las Comunidades Autónomas. La principal virtualidad de este repositorio sería la homogeneización de los documentos a disposición de los ciudadanos y la garantía de que todos ellos tengan acceso a los mismos en idénticas condiciones.

En él se incluirían documentos más frecuentes, como por ejemplo los formularios de quejas y sugerencias. Para ello sería útil aprovechar también los modelos e impresos bilingües ya existentes en la administración periférica para poner a disposición de los ciudadanos, en la versión on-line, dichos modelos.

### ***Recomendación nº 7. Metodología para la validación de páginas web.***

Se considera necesario establecer un ***método y criterios de validación de las páginas web y sedes electrónicas de los diferentes Departamentos y organismos***, lo que serviría para perfilar más homogéneamente las respuestas ofrecidas por las unidades, además de incrementar la fiabilidad de los resultados del análisis. El resultado de la validación sería comunicado a la unidad analizada y se trataría de llegar a un acuerdo sobre la valoración final.

Madrid, diciembre de 2020