

Sphera Publica

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

sphera.ucam.edu

ISSN-e: 2695-5725 • ISSN: 1576-4192 • Número 23 • Vol. II • Año 2023 • pp. 28-44

De la transparencia al Gobierno Fácil: Un repaso a la luz del lenguaje claro

María del Mar Imaz Montes
Universidad Carlos III de Madrid (España)
delmar.imaz@gmail.com

Recibido 11/10/23 • Aceptado 12/12/23 • Publicado 22/12/23

Cómo citar este artículo: Imaz Montes, M. (2023). De la transparencia al Gobierno Fácil: Un repaso a la luz del lenguaje claro, *Sphera Publica*, número 23, vol. 2, 28-44.

Resumen

Desde la implantación de la Administración electrónica, han venido detectándose algunas debilidades que, con la pandemia COVID-19 y su fomento de las dinámicas digitales, se han visto acentuadas. A pesar de las relaciones directas entre Administración electrónica y transparencia se ha constatado que la Administración Pública es percibida como opaca y muchos ciudadanos llegan incluso a renunciar a sus derechos por no entender un trámite o el propio mensaje que se les transmite. El lenguaje claro se erige como la clave para asegurar el derecho a entender de la ciudadanía, el cual se configura como principal afluyente de la propia democracia. Este artículo reseña la conceptualización e incidencia del lenguaje claro en relación al campo jurídico-administrativo y su gran trascendencia, especialmente en términos de accesibilidad universal, dentro del ámbito de la Administración electrónica. Para ello, tras una fundamentación teórica de las diferentes nociones que interactúan frente a este reto, se ha empleado una metodología casuística analizando iniciativas de diferentes administraciones españolas.

Palabras Clave: Derecho a entender, comunicación clara, accesibilidad universal, transparencia

*From transparency to Easy Governance:
A review in the light of plain language*

María del Mar Imaz Montes
Universidad Carlos III de Madrid (España)
delmar.imaz@gmail.com

Received 11/10/23 • Accepted 12/12/23 • Published 22/12/23

How to reference this paper: Imaz Montes, M. (2023). De la transparencia al Gobierno Fácil: Un repaso a la luz del lenguaje claro, *Sphera Publica*, número 23, vol. 2, 28-44.

Abstract

Ever since the implementation of the electronic Administration some weaknesses have been detected. These have been emphasized during the Covid-19 pandemic due to the extension of digital dynamics. Despite the close relationship between electronic Administration and transparency (such as the observance of the active publicity principle), it has been verified that the Public Administration is perceived as obscure and many citizens may even renounce to exercise their rights as a consequence of not understanding the necessary procedure or the messages they are being transmitted. A clear language becomes paramount to ensure that citizens have access to their right to understand, right which stands as the primary factor in an effective democracy. This article describes the conceptualization and impact of a clear language in the judicial- administrative sphere and its impactful transcendence, specially in terms of universal accessibility, within the electronic Administration field. To this end, after a theoretical fundamentation of the different notions which interact when facing this challenge, a casuistic methodology has been employed analyzing the different Spanish administrations with the aforementioned right to understand as guide and objective.

Keywords: Right to understand, clear communication, universal accessibility, transparency

Introducción

*“Es feo que algunos hagan uso de las leyes como si fuesen trampas para enredar en ellas al mayor número posible, no como quien vela por el interés de la república, sino como quien captura una presa”
Erasmus de Rotterdam (1516 [2007]). Educación del Príncipe Cristiano.*

Naciones Unidas reconoce el acceso a la información pública como un derecho humano de nueva generación, principalmente vinculado a la libertad de expresión e información de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art 19) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se consagra como fundamental el derecho ciudadano a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

En nuestro ordenamiento nacional, la Constitución reconoce el derecho de acceso a los archivos y registros públicos, aunque fuera de su núcleo básico y a expensas de la reserva de ley ordinaria para su desarrollo. Dentro del ámbito administrativo, todas las personas con capacidad de obrar ante la Administración Pública cuentan en su relación con la misma con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el resto del Ordenamiento Jurídico. Así lo recoge la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en el apartado d) de su artículo 13.

Igualmente, la referida Ley 39/2015 contiene tal transparencia dentro de los principios de buena regulación (art. 129 LPAC) aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria por las Administraciones Públicas. En este sentido, las Administraciones deberán posibilitar el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración. No obstante, en la medida en que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política, y en consonancia con los principios rectores del Estado social y democrático de Derecho, es posible propugnar una extensión universal de tal acceso sencillo a la información derivada de toda interacción ciudadana con la Administración. En los mismos términos, respecto a la publicidad activa (art. 5.5) la citada Ley de Transparencia recoge que toda la información ha de ser comprensible y de acceso fácil.

Por último, a través de la Ley 6/2022, de 31 de marzo, se modifica el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación. De este modo, se incorpora expresamente la accesibilidad cognitiva a la definición de accesibilidad universal¹, entendida como el elemento que va a permitir la fácil comprensión, la comunicación e interacción a todas las personas. Estableciendo así que la accesibilidad cognitiva se despliega y hace efectiva a través de la lectura fácil, sistemas alternativos y aumentativos de comunicación, pictogramas y otros medios humanos y tecnológicos disponibles para tal fin.

De este modo, se va perfilando un nuevo derecho ciudadano: el derecho a entender (Neuman, 2017), que constituye un paso más allá del derecho a saber. Se trata de una exigencia para la mejora de la calidad democrática, pues únicamente es posible garantizar la participación del ciudadano y los propios valores del Estado democrático y social de Derecho a través de una comprensión plena e informada de todos.

Dicha participación se ha fomentado en la última década a través del paradigma del Gobierno Abierto. Se trata de un modelo de gobernanza que aúna políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas e integridad como intento de hacerse cargo de las múltiples y variadas demandas ciudadanas en un contexto de profundos cambios en materia política, social y económica. Estas políticas se sustentan en la articulación de tres principios fundamentales: transparencia (saber), participación (tomar parte) y colaboración (contribuir).

La transparencia es, a todas luces, la clave de bóveda de este paradigma. Ella se integra en el mismo al tiempo que es instrumentalizada como vehículo de la participación ciudadana. Algunas iniciativas, como la llevada a cabo por el Gobierno de Aragón en los últimos años, combinan este Gobierno Abierto (participación y transparencia) con la Lectura fácil (forma de adaptar la información escrita para que sea leída y comprendida por personas con discapacidad), dando lugar al “Gobierno Fácil”. Se trata de un enfoque en el que se busca simplificar y hacer más accesibles los servicios y la información proporcionados por la Administración a la ciudadanía. El objetivo es garantizar que todas

¹ En el plano internacional, especial referencia al art. 9 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. La falta de accesibilidad produce, en definitiva, discriminación y, el último término, vulneración de derechos; al tiempo que su implantación beneficia a todos (y no solo a personas con discapacidad): diseño universal y ajustes razonables.

las personas, independientemente de su nivel de educación o habilidades, puedan comprender y utilizar los servicios y la información ofrecidos por la Administración.

Este artículo comienza con una breve reseña sobre las relaciones entre transparencia y Administración electrónica, con un subapartado específico relativo al Gobierno Abierto. Seguidamente, se expone el derecho a entender como un paso más del derecho a saber, subrayándose como herramienta fundamental para ello la comunicación clara. Por último, se exponen algunos ejemplos de iniciativas y proyectos que las Administraciones españolas han desarrollado en esta materia durante los últimos años y se finaliza con unas sucintas conclusiones a modo de reivindicación: la máxima del derecho romano “leges ab omnibus intellegi debent” (las leyes deben ser comprendidas por todos), ¿Tiene vigencia en la actualidad?

1. . Transparencia y Administración electrónica

Con las primeras leyes de acceso a la información pública se comienza tímidamente el camino para desligar la actividad administrativa de su tradicional opacidad, aunque éstas se limitaron a configurar un “derecho público” reducido y acotado con marcadas cautelas (Fdz. Ramos, 2018). Puede señalarse el origen de esta actividad en la legislación sueca de libertad de prensa y derecho de acceso a los archivos, de 1766, aunque los antecedentes modernos de este derecho ciudadano han de rastrearse hasta Estados Unidos en la década de los años sesenta del siglo pasado, con la Ley de Libertad de Acceso a la Información (Freedom of Information Act, 1966), que será reformada en aras de su efectividad a propósito del caso Watergate. Tras ello pueden dibujarse diferentes oleadas que afectaron a grupos de países concretos: durante la década de los setenta/ ochenta del siglo pasado países como Luxemburgo o Dinamarca se acercaron a estas cuestiones, en los años noventa comienza a dibujarse en las fronteras de la Unión Europea y otros países europeos como Irlanda, pero no será hasta principios del Siglo XXI cuando el derecho de acceso a la información pública se consolida y expande, principalmente en territorio europeo y mayoritariamente impulsado desde la Unión Europea, viendo la luz numerosas leyes de acceso a la información pública en países que carecían de ellas (como Reino Unido), y mejorando y modernizando las existentes en otros países (como Francia).

Siguiendo el hilo temporal, con el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se ha venido introduciendo un cambio de paradigma hacia el mayor protagonismo de los ciudadanos (Lufunyo, 2013). La pandemia Covid-19 aceleró los

tiempos de diferentes transformaciones estructurales de la economía y la sociedad, así como el propio proceso de digitalización².

Se señala entre las ventajas de la Administración electrónica la facilidad de acceso, el ahorro de tiempo y la simplificación de los trámites administrativos (Ministerio de Economía y Hacienda, 2009), pero cabe preguntarse si realmente puede afirmarse de forma tan categórica. Las personas que no acceden al sistema digital quedan cada vez más lejos de poder realizar tareas esenciales para su función personal y social (Panadero, 2020), es lo que se conoce como “brecha digital”, puede señalarse como causa el desconocimiento y rechazo a las TIC por falta de formación tecnológica, por no tener un entorno que facilite su conocimiento o por no tener productos o servicios accesibles que permitan utilizarlas (Díaz, 2018). La digitalización ya no es una opción, puesto que alguien no digitalizado puede llegar a colocarse en una posición de exclusión social (Coeckelbergh, 2020) y, a pesar de que las personas físicas no se encuentran como obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración (art. 14.1 LPACAP), la imparable expansión de este ámbito digital puede generar situaciones de vulnerabilidad a quien carezca de acceso al mismo (Fernández del Moral, 2012).

Estudios recientes señalan que más del 80% de los ciudadanos deja a medias algún trámite por no entenderlo (Prodigioso Volcán, 2022). La causa de esta incompreensión no se encuentra exclusivamente en cuestiones tecnológicas, igualmente se ha detectado que el propio lenguaje administrativo constituye una barrera entre la ciudadanía y la Administración (Camacho, 2023), pues resulta confuso e ininteligible para muchas personas. Las consecuencias inmediatas de la falta de claridad en la comunicación son la pérdida de confianza en las instituciones y la vulneración del derecho a entender de las personas. Todo ello afecta directamente a la calidad democrática de una sociedad (Prodigioso Volcán, 2022).

Por otro lado, en tanto toda estructura de información es una estructura de poder, si la información no se encuentra a disposición de los ciudadanos, la sociedad puede sufrir un proceso de alienación respecto a sus estructuras gubernamentales (García, 2014), y el

² Para afrontar los retos derivados de las debilidades detectadas, la Unión Europea ha desarrollado como herramienta los fondos denominados *Next Generation EU* que, según el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España (Ministerio de Industria y Comercio, 2021), no se limitan a ser una herramienta para la salida de la crisis consecuencia de la pandemia, sino que buscan reorientar las estructuras productivas a futuro, con la digitalización como uno de sus ejes principales. Dicha digitalización operaría en varios aspectos, desde la promoción de una economía más intensiva en medios electrónicos hasta, en lo que aquí interesa, una profundización en los procesos de *e-government* (Bisciari et al., 2021).

ciudadano puede padecer un menoscabo de sus derechos fundamentales: igualdad de oportunidades, de trato, no discriminación, ejercicio de derechos y participación efectiva en la esfera pública.

Se hace preciso traer a colación, íntimamente ligado con lo anterior, la conceptualización del derecho a la accesibilidad universal. Ello se refiere, en términos del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, como la “condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible”, e incluye la accesibilidad cognitiva, en aras de “permitir la fácil comprensión, comunicación e interacción a todas las personas”.

Las condiciones básicas de accesibilidad para el acceso y utilización del ámbito electrónico han sido desarrolladas de forma reglamentaria, principalmente centradas en el diseño para todos y con especial atención a las personas con discapacidad. No obstante, debe hacerse una comprensión integral y general, la accesibilidad no se agota en el continente sino que debe ser aplicada al contenido, pues alcanzar información que resulta incomprensible o “laberíntica” es, a todas luces, insuficiente e ineficiente tanto en sí mismo como a efectos de garantizar el entramado subsiguiente en torno a la transparencia.

La consecución de una Administración electrónica accesible ha sido materia de desarrollo normativo durante la última década. Ya el Plan estratégico de mejora de la Administración del Servicio Público (Plan Mejora 2012- 2015) contemplaba una serie de objetivos a alcanzar antes del año 2015 directamente relacionados con este objeto, entre ellos “potenciar el Gobierno Abierto y la transparencia administrativa”. En la misma línea, la Agenda Digital para España, aprobada por Consejo de Ministros en el año 2015, conforme con la Agenda Digital Europea, recoge entre sus objetivos: incrementar el número de especialistas en accesibilidad universal, mejorar la accesibilidad de los servicios públicos digitales, extender servicios públicos digitales a toda la ciudadanía, y aumentar el uso de internet entre la población mayor.

1.1. El Gobierno Abierto/ The Open Government

El término “Gobierno Abierto” ha evolucionado desde una visión más simple (Conejero, 2013) sobre los conceptos de “transparencia, accesibilidad y receptividad” (OCDE, 2006) hacia un mayor desarrollo entendiéndolo como instrumento para “co-crear” valor público (OCDE, 2010). De forma más reciente, se ha ahondado más en la conceptualización de esta doctrina, introduciendo “prácticas públicas innovadoras y sostenibles” como su base e inspirado en los principios de “transparencia, rendición de cuentas y participación” (OCDE, 2016). Su aparición en agendas y debates públicos se remonta a la mitad del pasado siglo XX, consecuencia de un incipiente movimiento ciudadano por la mejora del acceso a la información (Ramírez- Alujas, 2012).



Figura 1. La pirámide democrática. Beetham, D. y Boyle, K. (1996)

Al igual que su propia conceptualización, los precedentes de este modelo de gobernanza se incorporaron sucesivamente: comenzando con el acceso de los ciudadanos a la información pública que se ha abordado en el anterior apartado, y continuando por la incorporación de las TIC a los gobiernos en la década de los 2000, así como la reutilización de información pública y la colaboración con la sociedad ya en la década del 2010 (Sánchez, 2015). Precisamente las TIC serán elemento imprescindible para generar este gobierno abierto y transparente, con la pretensión de rendir cuentas ante la sociedad y promover políticas de participación ciudadana junto a otras de eficiencia en la gestión pública basadas en las dinámicas de colaboración y cooperación (Villoria, 2012).

Si bien se señalaba EEUU como antecedente moderno directo del derecho de acceso a la información pública, también debe ponerse el foco en este país como hito del Gobierno Abierto: en el año 2009, el entonces presidente Obama se comprometía a crear “un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera eficacia y eficiencia gubernamental” (Obama, 2009), firmando un memorándum ejecutivo sobre “Transparencia y Gobierno Abierto”. A raíz de este impulso, el concepto oGov se ha popularizado y numerosas administraciones lo han asumido como modelo de gobierno (Sánchez, 2015), al tiempo que se ha fundado (2011) y desarrollado la Alianza

para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), iniciativa multilateral voluntaria liderada por los gobiernos de EEUU y Brasil³.

El Gobierno Abierto se trata, en definitiva, de un producto que ha surgido como respuesta a las demandas de mayor calidad democrática por parte de la ciudadanía. Las Administraciones Públicas han evolucionado sucesivamente en atención al contexto (circunstancias políticas, económicas, sociales, culturales). El camino desde el modelo burocrático de Max Weber (organización piramidal, fuertemente jerarquizada, centrada en la racionalidad) hasta la actualidad ha estado marcado por diferentes modelos que buscaban solucionar los problemas detectados el modelo vigente (la Nueva Gestión Pública, para solventar los problemas de funcionalidad propios de la burocracia, y la Nueva Gobernanza, para tratar de integrar en el proceso la interrelación de diferentes grupos de interés). Habiéndose demostrado todos ellos insatisfactorios para la ciudadanía, el Gobierno Abierto busca ahondar en la transparencia y la rendición de cuentas, el acceso a la información pública (completa y fácil), y la participación y colaboración del ciudadano en el proceso de políticas públicas, todo ello apoyado en la tecnología e innovación.

2. Un paso más: el Derecho a Entender

Ya en 1516, Erasmo de Rotterdam sostenía que las leyes debían redactarse con palabras claras y sin ambigüedad, para que “no haya necesidad de ese costosísimo linaje de hombres que se llaman jurisconsultos y abogados” (De Rotterdam, 1516[2007]). Sin ser consciente de ello, el filósofo ponía sobre la mesa un debate que, cinco siglos después y

³ España se adhiere a esta iniciativa el mismo año de su fundación, lo cual implicó el desarrollo del I Plan de Gobierno Abierto 2012- 2014. Aunque la mayoría de los trece compromisos que contempla este documento responden más a acciones de tipo gobierno electrónico que propiamente al Gobierno Abierto (Cruz- Rubio, 2017), es fundamental destacar que de este Plan surge el compromiso de aprobar una Ley de Transparencia; al igual que es de gran trascendencia la implementación del Portal de Transparencia estatal que se acuerda en el marco del II Plan de Gobierno Abierto (2014- 2016).

Actualmente se encuentra vigente el IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020- 2024, con diez compromisos de los cuales cabe destacar la reforma del marco regulatorio de la transparencia, profundizando en el camino iniciado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, así como mejorar el funcionamiento del Foro de Gobierno Abierto y la participación a través de medios electrónicos y de redes sociales, y reconocer y dar visibilidad a las iniciativas que sean desarrolladas en la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales en materia de Gobierno Abierto.

tras diferentes aportaciones durante la Ilustración⁴, retomamos como modernizador y generador de nuevos derechos: el derecho a entender.

Hasta el momento se ha venido desarrollando las cuestiones de transparencia en términos de derecho a saber, a conocer, pero ello ha resultado, a todas luces, insuficiente. El hecho de dotar de accesibilidad universal a la información pública no se agota en el mero acceso a la misma sino que, además, el ciudadano debe ser capaz de comprender esa información. Podría asimilarse el derecho a entender como un perfeccionamiento de ese derecho a saber.

“Una legislación oscura e incoherente puede hacer que la legalidad sea inaccesible” (Fuller, 1967[2019]:75), es por ello que “las normas deben hacerse del modo más manejable y claro” (García, 1994: 302). Estas manifestaciones son solo ejemplos de la doctrina contemporánea anglosajona y española, pero esta problemática no se agota en el plano teórico. Recurriendo a Muñoz Machado (2017) es posible poner de manifiesto las numerosas quejas recibidas por el Servicio de Atención al Ciudadano del Consejo General del Poder Judicial de España que, en una gran mayoría, se encontraban motivadas por el uso de un “lenguaje jurídico críptico y oscuro”. Dicha oscuridad vulnera el contrato comunicativo y se opone a los valores éticos y sociales (Montolio y Tascón, 2020).

El lenguaje jurídico o jurídico- administrativo constituye, en definitiva, una barrera en la relación de la ciudadanía con la Administración y los poderes públicos (Camacho, 2023). Esta afirmación puede apoyarse en datos recientes: el 82% de los ciudadanos considera que el lenguaje jurídico es “excesivamente complicado y difícil de entender” según recoge el Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico (2011)⁵, el 78% de los textos administrativos no son claros (Prodigioso Volcán, 2020) así como el 72% de los trámites administrativos (Prodigioso Volocán, 2021). Y es que a la propia ansiedad que genera en el ciudadano medio el propio acto de tener que solicitar o afrontar un trámite con la Administración se suma el desánimo infundido por pantallas con mensajes

4 “El canon de legislar en la Ilustración”, caracterizado por la necesidad de un “lenguaje claro, conciso y preciso”, del cual los Estados modernos se han olvidado (Zapatero, 2000).

⁵ Como antecedente directo a esta iniciativa en el seno de la Administración de Justicia, debe citarse la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, proposición no de Ley aprobada por unanimidad en el año 2002 por el Congreso de los Diputados. En ella se recogen aspectos tales como que el ciudadano tiene derecho a que en sus relaciones con la Administración de Justicia se utilicen “términos sencillos y comprensibles, evitándose el uso de elementos intimidatorios innecesarios”, “resulte comprensible para los ciudadanos que no sean especialistas en Derecho” o que sea empleada “sintaxis y estructura sencilla”. Puede consultarse en <https://sedejudicial.justicia.es/carta-de-derechos-de-los-ciudadanos> .

incomprensibles (Montolio y Tascón, 2020). Queda pues de manifiesto que la comunicación clara sería la herramienta para mejorar estos aspectos y, en sí misma, una exigencia para la mejora de la calidad democrática⁶.

“Una comunicación está en lenguaje claro si la lengua, la estructura y el diseño son tan claros que el público al que está destinada puede encontrar fácilmente lo que necesita, comprende lo que encuentra y usa esa información”⁷. En tanto la Administración está obligada, en toda democracia, a marcar su actuación cotidiana por el servicio objetivo al interés general (Rodríguez- Arana, 2013), siendo la Buena Administración derecho europeo fundamental, los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones y estándares en su actuación dentro de los cuales resulta coherente y necesario buscar integrar los mecanismos necesarios para asegurar el derecho a entender.

En el *iter legislativo* se pueden distinguir dos tareas: la técnica y la política (Bulygin, 1993). Lo aquí desarrollado incidiría directamente en ambas pues, por un lado, los problemas técnicos refieren preeminentemente cuestiones lingüísticas a solventar a través de la claridad comunicativa, en aras de asegurar el derecho a entender; por otro lado, la problemática detectada en el ámbito político se expresa en términos valorativos y de opción, en este caso eligiendo un modelo de gobernanza en la línea referida respecto al Gobierno Abierto que, en aras de su perfeccionamiento, podría derivar en un “Gobierno Fácil”, como se desarrollará a continuación.

2.1. Desarrollos autonómicos

En este marco, se han desarrollado diferentes iniciativas que buscan implementar los principios referidos, así como solventar las debilidades detectadas.

⁶ Destacar entre los beneficios de la comunicación clara: reducción de la ansiedad que provoca en el ciudadano afrontar documentos y procedimientos complejos, agilización de los trámites y optimización de los tiempos de gestión, democratización del acceso a la información, agilización del proceso de traducción automática y de adaptación a los sistemas de procesamiento del lenguaje, ahorro de costes consecuencia de la reducción de tiempo, esfuerzo y recursos, mejora de la reputación de los organismos a medio plazo, y empoderamiento de los ciudadanos (Montolio y Tascón, 2020).

⁷ <https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/que-es-el-lenguaje-claro/> . Si bien no existe un consenso absoluto respecto a la definición de lenguaje claro, la *International Plain Language Federation* ha elaborado esta definición precisa y concisa.

2.1.1 Comunicación clara

Varias son las Administraciones españolas que han incorporado actuaciones en la línea de comunicación clara (Cabildo de Tenerife, Generalitat de Catalunya...), pero tal vez el ejemplo más conocido sea la multa de tráfico que el Ayuntamiento de Madrid “clarificó” en el año 2016. El texto original generaba numerosas dudas entre sus receptores, tratándose de una notificación burocrática y estéticamente agresiva en el que, por ejemplo, los ciudadanos no sabían cómo proceder al pago rápido que implicaba un 50% de descuento. Este cambio concreto marcó un hito en tanto introdujo en la agenda política la notable necesidad y utilidad de simplificar los trámites administrativos. Desde que esta acción fue implementada, se ha detectado una mayor rapidez en los pagos, mayor fluidez en las reclamaciones planteadas y una reducción significativa de las llamadas para plantear dudas en los servicios de atención municipal (Montolio y Tascón, 2020).

2.1.2 Gobierno Fácil

Por su parte, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón ha puesto en marcha un proyecto denominado “Gobierno Fácil”, que recientemente ha sido reconocido con el premio internacional a “mejor iniciativa europea en Gobierno Abierto año 2023”.

Se trata de un programa que combina el paradigma del Gobierno Abierto (participación y transparencia) y la lectura fácil (forma de adaptar los textos para que sean comprendidos por personas con dificultades de comprensión lectora). Un texto en lectura fácil incluye pictogramas (dibujos explicativos), definiciones y palabras sencillas pero manteniendo el sentido y significado de los textos originales.

Esta iniciativa autonómica se define como “proyecto de co-creación de políticas públicas que incorpora nuevas sensibilidades en los procesos de participación ciudadana, haciendo protagonistas a las personas con diversidad funcional, apoyado en la metodología de la lectura fácil, y cuyo objetivo es generar mejores servicios y políticas públicas que sean accesibles universalmente”⁸.

La lectura fácil tiene por objetivo garantizar el derecho de las personas a entender los documentos con los que deben relacionarse con la Administración. No debe confundirse con la comunicación clara⁹: la lectura fácil es, según norma UNE reguladora, un método

⁸ <https://transparencia.aragon.es/GobiernoFacil> .

⁹ de hecho, algunos trámites de la Administración Española suelen incluir la versión en lectura fácil pero no se encuentran en lenguaje claro.

que comprende un conjunto de pautas y recomendaciones relativas a redacción de textos, diseño y maquetación de documentos y validación posterior de su facilidad de comprensión, destinada a hacer accesible la información a las personas con dificultades de comprensión lectora. La diferencia fundamental entre lectura fácil y lenguaje claro reside en las personas a las que se dirige (Montolio y Tascón, 2020): mientras que los destinatarios de la lectura fácil son personas con dificultades de comprensión lectora o intelectual, el lenguaje claro se emplea para clarificar textos complejos en busca de que sean entendidos por un público no especializado en la materia (Da Cunha, 2022).

El Gobierno Fácil se configura así como un paradigma deseable, una apuesta innovadora y con una óptica de mayor componente macro que las acciones aisladas detectadas en otras Administraciones.

3. Conclusión

Las Administraciones han ido incorporando nuevas prácticas donde los principales protagonistas son los ciudadanos, fomentando así un proceso de empoderamiento de los mismos (Müller et al., 2018) que se apoya preeminentemente en las TIC (Morales- Urrutia et al., 2020).

Pese a los esfuerzos derivados de dichas prácticas, el Centro de Investigaciones Sociológicas (2018) detectaba en su estudio nº 3229, sobre calidad de los servicios públicos¹⁰, que sólo un 7,5% de los encuestados conocía o había oído hablar del gobierno abierto, un 29,1% de los encuestados conocía o había oído hablar del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado y, de ellos, únicamente el 11% lo había visitado: en definitiva, el gobierno abierto es un desconocido, la transparencia se conoce más como concepto pero no en términos prácticos y, en esencia, no se entiende el lenguaje administrativo, idea que ha sido refrendada a lo largo de este desarrollo.

Sin haber entrado en cuestiones de diseño, sino en clave de contenido de la propia información, se concluye que la Administración no resulta accesible para sus ciudadanos. La accesibilidad puede ser considerada como un derecho o como un contenido esencial mínimo del que parten los derechos. Desde esta segunda acepción, la accesibilidad sería un requisito previo para que todas las personas pudieran vivir de forma independiente, participar plenamente en la sociedad, etc. Si bien es cierto que se trata de un aspecto que

¹⁰ https://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14434

beneficia a todas las personas, no debe olvidarse que su desarrollo viene directamente relacionado con las pretensiones de los colectivos de personas con discapacidad, en quienes incide especialmente además de deberles su impulso teórico. Es en la confluencia entre teoría de los derechos y discapacidad donde se incardina la eclosión y desarrollo de la accesibilidad universal, en conexión indisoluble con la idea de dignidad humana: la autonomía y capacidad se erigen como destino de los derechos.

En esta línea, la inversión pública que actualmente proviene de los fondos europeos pretende ser elemento transformador del tejido socioeconómico y su recuperación desde unas bases más sostenibles, fomentando, en lo que aquí interesa, la digitalización en un escenario social más inclusivo y garantista (Flores et al., 2022).

Se trata más de una revolución que de una evolución, es decir, este proceso no se agota en digitalizar los formularios existentes en papel, sino que, a mayores, se trata de cambiar la dinámica propia del gobierno. Los textos digitales accesibles, además, deben reunir determinadas características tanto técnicas (correcta utilización de colores, adecuación de elementos multimedia, etc) como relativas a la propia información (texto claro, correctamente estructurado), no basta con, simplemente, digitalizar la documentación en papel (Díaz, 2018). Una buena digitalización, acorde a los parámetros de accesibilidad, será beneficiosa tanto para el ciudadano en términos de transparencia y derecho a entender, como para la propia Administración en clave de eficiencia (por ejemplo, con la facilitación de búsqueda documental en expedientes y archivos electrónicos). El hecho de que un experto se comunique con otro experto en un lenguaje especializado es técnico y preciso, sin embargo emplear esa misma jerga profesional con un ciudadano implica hacer prevalecer el estatus de poder del primero (Montolio y Tascón, 2020), es decir, en ningún momento se pretende un abandono de la rigurosidad administrativa ni una laxitud del lenguaje jurídico empleado en su trabajo diario, lo que se propone es desarrollar ese entendimiento del ciudadano de forma paralela, conservando por supuesto los textos rígidos y legales pero, simultáneamente, reservando espacios en los servicios digitales de tramitación para la claridad y la explicación, así como desarrollando unas comunicaciones directas eficaces que, independientemente de que adjunten el texto con plenitud de rigor normativo, comiencen con una explicación resumida y clara del objeto de la misma¹¹.

¹¹ Evitando así el fracaso comunicativo (Perafán, 2021) que se produce cuando, ante la ausencia de consumación de la comunicación por no comprenderse por parte del receptor el mensaje que se trata de transmitirle, el ciudadano se encuentra con la indefensión que produce el desconocimiento.

En tanto no haya accesibilidad, no habrá efectivo disfrute de derechos. Se configura así un claro ejemplo de discriminación indirecta, es decir, cuando se aplica un precepto que no parece discriminatorio pero el concepto en el cual se aplica propicia que sí lo sea. La accesibilidad se erige de este modo como herramienta fundamental que permite dar todos los derechos a todas las personas.

Por último, este trabajo supone una reflexión sobre la acuciante necesidad de clarificación de una forma ambiciosa: se precisa una aplicación extensiva de ese “Gobierno Fácil”, su simplificación en términos de comunicación clara, como técnica lingüística necesaria para favorecer que lo jurídico- administrativo sea conocido –y comprendido- por todos (Vitetta, 2022), en lugar de ceñirse a la lectura fácil como el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, a fin de hacer una Administración accesible universalmente, es decir, para todos. Generar una Administración Fácil es un acto de servicio público.

Bibliografía

- Bisciari, P., Gelade, W., y Takeda, F. (2014). “The impact of XBRL adoption on the information environment: Evidence from Japan”. *The Japanese accounting review*, 4. Pp 49- 74.
- Bulygin, E. (1993). “Teoría y técnica de la legislación”. En Alchourron, C. E. y Bulygin, E., *Análisis lógico y Derecho*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Camacho, R. (2023). “El lenguaje claro, una llave para abrir la transparencia”. Web Transparencia. i Govern obert. https://governobert.diba.cat/sites/governobert.diba.cat/files/el_lenguaje_claro_llave_para_abrir_la_transparenciac.pdf (último acceso 7/9/23).
- Coeckelbergh, M. (2020). “The Postdigital in Pandemic Times: A Comment on the Covid-19 Crisis and its Political Epistemologies”. *Postdigital Science and Education*, 2(3), 547-550. <https://doi.org/10.1007/s42438-020-00119-2> .
- Conejero Paz, E. (2013). “Gobierno abierto y democracia participativa”. *3C Empresa: investigación y pensamiento crítico*. 2(4).
- Cruz- Rubio, C. N. (2017). “España y la Alianza para el Gobierno Abierto: algunos apuntes para 2017”. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 3.
- Da Cunha, I. (2022). *Lenguaje claro y tecnología en la Administración*. Granada: Editorial Comares.
- De Rotterdam, E. (1516 [2007]). *Educación del Príncipe Cristiano*. Madrid: Tecnos.

- Díaz Carnerero, E. (2018). "El reto de la accesibilidad universal en la Administración electrónica". *Revista CEF- Legal*, 205. Pp9- 32.
- Fernández del Moral, J. F. (2012). "La tercera y definitiva brecha digital". *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, 91, 6-8.
- Fernández Ramos, S. (2018). "La transparencia pública: pasado, presente y futuro". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 51. Pp 213- 243.
- Flores Muñoz, F., Gutiérrez Barroso, J., y Báez García, A. J. (2022). "Estandarización digital, vulnerabilidad social y Gobierno Abierto: el caso de XBRL en Europa". *Revista Española de Transparencia*, 15. Pp 313- 327.
- Fuller, L. (1967[2019]). *La moral del Derecho*. Santiago de Chile: Ediciones Jurídicas Olejnik.
- García Amado, J. A. (1994). "La Filosofía del Derecho y sus temas. Sobre la no necesidad de la `Teoría del Derecho´ como sucedáneo". *Persona y Derecho*, 31.
- García García, J. (2014). "Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas". *Revista Innovar*, 24(54). Pp 75- 88.
- Lufunyo, H. (2013). "Impact of Public Sector Reforms on Service Delivery in Tanzania". *International Journal of Social Science Tomorrow*, 2(2). 1- 26.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2009). *La Administración electrónica y el servicio a los ciudadanos*. Madrid: Gobierno de España. <https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/sgt/e-administracion.pdf> .
- Montolio, E. y Tascón, M. (2020). *El derecho a entender. La comunicación clara, la mayor defensa de la ciudadanía*. Madrid: Catarata.
- Morales Urrutia, X., Morales Urrutia, D., Simbaña Taipe, L., y Guerrero- Valástegui, C. (2020). "Desempeño del gobierno electrónico desde una perspectiva comparada a nivel mundial". *Iberian Journal of Information Systems and Technologies*, 29(5).
- Müller, P. A., Gil García, J. R., y Tirelli, C. (2018). "The Impact of Political, Technological and Social Variables on the Development of Local E-Government: Lessons from Brazil". ICEGOV '18: Proceedings of the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. 288-297. DOI 10.1145/3209415.3209440.
- Muñoz Machado, S. (2017). *Libro de estilo de la Justicia*. Madrid: Espasa.
- Obama, B. (2009). *Memorandum of Transparency and Open Government (OGD)*. Washington DC: Executive Office of the President of the United States of America. <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf> .

- Neuman, A. A. (2017). *Derecho a comprender. El resultado de la sentencia en lenguaje llano*. La Ley, D-229
- OCDE (2003). *Un gobierno abierto: fomentar el diálogo en la sociedad civil*. París: OCDE Publishing.
- OCDE (2010). *Guiding principles for open and inclusive policy making. Expert meeting on building an open and innovative government for better policies and service deliver*. París: OCDE Publishing.
- OCDE (2016). *Open Government. The global context and the way forward*. París: OCDE Publishing.
- Panadero, H. (coord.) (2020). *La Brecha digital en España*. Fundació Ferrer i Guardia. <https://n9.cl/jn94j> .
- Perafán Liévano, B. (2021). *Por el derecho comprender: Lenguaje claro*. Colombia: Siglo del Hombre Editores S.A.
- Prodigioso Volcán (2020). ¿Habla claro la Administración Pública? Estudio preliminar sobre el lenguaje administrativo en España. <https://comunicacionclara.com/lenguaje-claro/prodigioso-volcan-habla-claro-la-administracion.pdf>
- Prodigioso Volcán (2021). ¿Son claros los trámites digitales? <https://acortar.link/myY8YJ> .
- Ramírez- Alujas, A. (2012). “Gobierno Abierto”. *Eunomia: Revista en cultura de la legalidad*, 5.
- Rodríguez- Arana, J. (2013). “La Buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”. *Revista Misión Jurídica*, 6(6): 23- 56.
- Sánchez Trigueros, J. (2015). “Los antecedentes del Gobierno Abierto: una Mirada retrospectiva en la evolución de la Administración Pública”. *Revista Enfoques*, vol. XIII(23), pp 67- 84.
- Villoria Mendieta, M. (2013). “El gobierno abierto como subsistema de políticas, una evaluación desde el institucionalismo discursivo”. En *La promesa del Gobierno Abierto*. Santiago de Chile.
- Vitetta, M. (2022). “El lenguaje claro en la doctrina jurídica: conveniencia de su aplicación en un supuesto de comunicación entre especialistas”. *Revista Jurídica Austral*, 3(1).
- Zapatero, V. (2000). “El arte ilustrado de legislar”, prólogo Bentham, J.: *Nomografía o el arte de redactor leyes*. Madrid: Cento de Estudios Políticos y Constitucionales.