



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE BURGOS  
EXCMA. SRA. ALCALDESA**

**Expediente: ACTUACIÓN DE OFICIO 1808/2023**

**Asunto: Accesibilidad en el lenguaje y formato de los documentos administrativos**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente de oficio tramitado en esta Institución con el número arriba indicado.

La eliminación de barreras y la implantación progresiva de la accesibilidad universal han tenido un desarrollo muy importante en los últimos años en nuestro país. Sin embargo, queda todavía mucho por hacer en el diseño de entornos plenamente inclusivos.

Entre los ámbitos de intervención en los que se debe seguir trabajando se encuentra la comunicación y, en concreto, la creación de contenidos comprensibles para todas las personas diversas. Y es que la diversidad del ser humano implica que cada uno tiene unas capacidades diferentes o, dentro de las mismas, que unas estén más desarrolladas que otras. La capacidad de lectura es una de ellas y puede estar limitada por diversas circunstancias.

Una de las medidas que, progresivamente, ha comenzado a implantarse para hacer que los contenidos sean accesibles a todos, es la lectura fácil, que surge como una herramienta de comprensión lectora que pretende ser una solución para facilitar el acceso a la información, a la cultura y la literatura, como un derecho fundamental de las personas, todas ellas iguales con independencia de sus capacidades, que permite el ejercicio de otros, como el de participación (para tener la opción de influir en decisiones que pueden ser importantes para su vida), así como la posibilidad de desenvolvimiento autónomo en un entorno como el actual, en el que se produce la mayor cantidad de texto de toda la historia, tanto en soporte físico como en digital.

Una aproximación a la definición de la lectura fácil se encuentra en las «*Directrices para materiales de lectura fácil*» de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA-Sección de Servicios Bibliotecarios para personas con necesidades especiales), publicadas en 1997 y revisadas en 2010. En ese documento se diferencian dos definiciones del término lectura fácil: Una referida a la adaptación lingüística de un texto que lo hace más fácil de leer que un texto medio, pero



no más fácil de comprender; y la otra, a la adaptación que permite una lectura y una comprensión más sencilla.

Una definición más amplia y concreta, elaborada en 2009 por el Grupo Educación y Diversidad (EDI)<sup>1</sup>, señala que la fácil lectura (o lectura fácil) es un planteamiento general sobre la accesibilidad a la información y a la comprensión de los mensajes escritos de las personas con diversidades intelectuales y de aprendizaje. También la considera como un método para hacer entornos psicológicamente comprensibles para todos, eliminando las barreras para la comprensión, el aprendizaje y la participación.

Ya en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006), las menciones a la necesidad de que los contenidos sean accesibles son numerosas y explícitas, haciéndose alusión además de una forma específica a la lectura fácil como sistema de comunicación (artículo 2) que ayuda a que las personas con discapacidad puedan comprender los contenidos de un texto. Pero lo destacable es que sus especificaciones se extienden a las administraciones públicas, aludiendo no sólo a la transmisión de información de modo accesible a través de formatos como la lectura fácil, sino proponiendo también que las administraciones públicas acepten esos formatos cuando un ciudadano con discapacidad se dirija a ellas.

Esto es, hablar de accesibilidad a los contenidos escritos o de fácil lectura significa no sólo hablar de acceso a la literatura, los diarios o las enciclopedias, a los libros de texto, sino también a la legislación y a los documentos administrativos.

A partir de ahí, el International Plain Language Working Group<sup>2</sup> vino a señalar que una comunicación administrativa es clara si el lenguaje, la estructura y el diseño son tan diáfanos que el público al que se dirige puede rápidamente encontrar lo que necesita, comprender lo que encuentra y utilizar dicha información. Y vino a considerar, pues, que frente al lenguaje barroco que suele caracterizar los textos administrativos, el lenguaje claro propone mensajes sencillos y comprensibles.

Así, la lectura fácil o la comunicación clara tratan de transmitir de forma fácil, directa, transparente, simple y eficaz información relevante para la ciudadanía. Y su propósito es incrementar la eficacia de la Administración, a la vez que promover una información que el público pueda entender y usar sin dificultades.

---

<sup>1</sup> Grupo de investigación reconocido por el Gobierno de Aragón. Su objetivo es profundizar en el conocimiento y en los efectos de la atención educativa a la diversidad de la población dentro y fuera de la escuela, considerando la calidad, la inclusión y la equidad en la educación.

<sup>2</sup> La Federación Internacional del Lenguaje Sencillo se creó en 2007 como un proyecto conjunto que reúne a tres organizaciones para el lenguaje sencillo: el Centro para el Lenguaje Sencillo, Clarity International y la Plain Language Association International. Promueve los beneficios públicos del lenguaje sencillo para mejorar la práctica profesional.



Pues bien, ello tiene su reflejo en el ordenamiento jurídico español, en el que encontramos diversas referencias relativas al deber de la Administración de suministrar información y comunicarse de manera clara con la ciudadanía.

Con carácter general, la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 3.1), establece la obligación de las Administraciones públicas de respetar en su actuación y relaciones la simplicidad, la claridad y proximidad a los ciudadanos.

A su vez, teniendo en cuenta que la transparencia de la administración en su relación con el ciudadano es algo más que el proporcionar la información debida (pues ésta además tiene que ser clara, precisa y comprensible), la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, declara la necesidad de que toda información sea comprensiva y de acceso fácil, teniendo que estar a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

Con carácter específico, el punto de inflexión se produjo con la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU), en la que se hacen claras menciones al respecto de la accesibilidad a los contenidos, señalando que la comunicación debe contar con instrumentos que impidan la discriminación y compense «desventajas y dificultades».

Su desarrollo reglamentario incluye a la lectura fácil como un mecanismo que favorece la comunicación con las personas con discapacidad. En concreto, el Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado, señala que:

*“Artículo 13. Accesibilidad del contenido y estructura de documentos e impresos*

*1. Los documentos e impresos estarán redactados con un lenguaje simple y directo, sin que se utilicen siglas o abreviaturas. Los documentos básicos de información de uso más habitual deberán contar con versiones simplificadas para personas con discapacidades intelectuales o problemas de comprensión escrita.*

*2. En los impresos destinados a cumplimentación por los ciudadanos se reservarán espacios apropiados en tamaño para ser rellenados con comodidad y se evitará la utilización de fondos con dibujos y tintas que presenten poco contraste. Deberán ir acompañados de instrucciones claras y concisas”.*

Incluso con la Orden PRE/446/2008, de 20 de febrero, por la que se determinan las especificaciones y características técnicas de las condiciones y criterios de accesibilidad y



no discriminación establecidos en ese Real Decreto 366/2007, se alcanza un mayor grado de detalle en la descripción de la accesibilidad a los contenidos de los documentos oficiales, en clara correspondencia con los criterios de lectura fácil:

*“Artículo 6. Condiciones de accesibilidad de documentos e impresos en soporte papel.*

*1. Los materiales impresos y la documentación de cualquier tipo tendrán en consideración las siguientes especificaciones y características técnicas, al objeto de lograr su accesibilidad:*

*a) Utilizar papel mate, con un gramaje que impida que se transparente lo escrito a la otra cara, facilitando además su manipulación y de un tono uniforme evitando los papeles con dibujos o fondos.*

*b) Se recomienda un tamaño de letra entre 14 y 18 puntos siendo, como mínimo, de 12 puntos.*

*c) El texto debe imprimirse con el mejor contraste posible entre el fondo y los caracteres.*

*d) El espacio recomendado entre líneas del texto es de un espacio y medio, y no es recomendable utilizar más de dos tipos de letras (uno para los títulos y otro para el cuerpo de texto).*

*e) El texto debe redactarse de forma directa, con frases sencillas, evitando un lenguaje complejo.*

*f) El texto debe estar justificado.*

*g) Utilizar un formato de encuadernación que permita abrir fácilmente el documento, de modo que las personas con dificultades visuales puedan colocar horizontalmente el documento en un dispositivo de amplificación (lupas, televisión o escáneres) y las personas con dificultades de manipulación lo puedan colocar más fácilmente en un atril.*

*h) Incluir en todos los impresos unas instrucciones de cumplimentación con explicaciones claras, sencillas y fácilmente comprensibles”.*

Pero es en el 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, en el que se reconoce expresamente la ‘lectura fácil’ como el sistema efectivo para la accesibilidad cognitiva y como presupuesto de la estrategia de «*diseño universal o diseño para todas las personas*». Además, la



modificación de este Texto Refundido, operada por la Ley 6/2022, de 31 de marzo, estableció la aplicación de este tipo de medida específica (la lectura fácil) para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal, al ámbito de las relaciones con las administraciones públicas, incluido el acceso a las prestaciones públicas y a las resoluciones administrativas.

Se ha ido avanzando, por tanto, en nuestro país hacia una legislación sobre el derecho a una lectura fácil, como mecanismo para garantizar la accesibilidad de los contenidos a todas las personas, con independencia de sus capacidades.

Siguiendo estas bases legislativas se han ido generando en paralelo iniciativas administrativas importantes para avanzar hacia el verdadero cambio cultural en la materia.

Entre ellas, destaca la publicación del Manual sobre *“Lectura fácil: Métodos de redacción y evaluación”* (2012) del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y del Real Patronato sobre Discapacidad, con la colaboración de la Confederación Feaps, en el que (partiendo de la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en lectura fácil, que publicó el mismo Real Patronato en 2011) se compila buena parte del conocimiento teórico y práctico diseminado entre multitud de organizaciones y expertos en la materia, y sistematiza las pautas de redacción de textos en detalle.

Otras iniciativas más recientes relacionadas con la lectura fácil en la administración pública, desarrolladas en 2022, son el Manifiesto Archiletras<sup>3</sup> *“Por un lenguaje claro en la Administración”*, entregado al Presidente del Gobierno, a los presidentes de las Cortes y otras instituciones del Estado. También el Convenio de Colaboración suscrito entre el Defensor del Pueblo y la Real Academia de la Lengua (RAE) para promover el uso del lenguaje claro en la Administración. O la creación de la Comisión para la Modernización del Lenguaje jurídico (Orden JUS/912/2022, de 12 de septiembre) dirigida garantizar la calidad y la accesibilidad del lenguaje jurídico en el ámbito de la Administración de Justicia. Sin olvidar la apuesta realizada por el Instituto Nacional para las Administraciones Públicas (II Plan de Formación en Gobierno Abierto del INAP 2021-2024) para la formación del personal empleado público en materia de lenguaje claro.

Sin embargo, pese al señalado establecimiento legal de la lectura fácil en ámbitos como el administrativo, y el impulso generado por las experiencias innovadoras aludidas para la accesibilidad de los contenidos, es de destacar que un 43% de las personas que participaron en una encuesta realizada por el Defensor del Pueblo de España en su página web (2017), no comprende el lenguaje administrativo.

---

<sup>3</sup> Revista de lengua y literatura.



A su vez, en los estudios realizados por Prodigioso Volcán<sup>4</sup> (“¿Habla claro la Administración?”, de 2020, y su continuación “¿Son claros los trámites digitales?”, de 2021) pusieron el foco en las dificultades que encuentra la ciudadanía para entender a los órganos administrativos, reflejando que el 78% de los textos administrativos no son claros, como tampoco lo son el 72% de los trámites administrativos.

Esta puesta en situación permite aproximarnos a una imagen general de que existe todavía una brecha importante entre la Administración y la ciudadanía en este ámbito, dado que muchos organismos públicos siguen utilizando una forma de redactar y de expresarse que se muestran como un importante obstáculo y una barrera insalvable para los administrados.

Precisamente, en la preocupación de esta Defensoría por garantizar el derecho de acceso a una comunicación clara y accesible (en especial para aquellas personas que, a causa de una discapacidad visual, por su edad, o simplemente por tener limitadas sus habilidades de comprensión, encuentran dificultades en su lectura), se solicitó información a ese Ayuntamiento para conocer su adaptación a este cambio de paradigma que afecta a la claridad en el lenguaje administrativo y en su forma de redacción.

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de información inicial (que tuvo lugar con fecha 30 de noviembre de 2023) en diversas ocasiones (15 de enero, 14 de febrero, 2 de abril, 21 de junio y 14 de agosto de 2024), no ha sido posible obtener una respuesta a la misma.

El art. 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el art. 16 de la misma Ley. Ese Ayuntamiento ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus tres reiteraciones, motivo por el cual se ha acordado hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y mantener su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

No pudiendo confirmar, por tanto, que ese Ayuntamiento esté llevando a cabo un proceso de revisión de todos los documentos administrativos que se envían a los ciudadanos para su adaptación a los criterios de lectura fácil y comunicación comprensiva, resulta preciso trasladar a esa Corporación la necesidad de que estos criterios sean aplicados a la mayor brevedad a las comunicaciones escritas (en papel o digitales. Se trata, en definitiva, de trabajar para que los documentos dirigidos a los ciudadanos se redacten o elaboren de forma sencilla e inequívoca. De poco sirve, por

---

<sup>4</sup> Compañía o entidad de comunicación.



ejemplo, emitir una elaborada respuesta a una solicitud ciudadana o a un recurso administrativo, si la persona a la que va dirigida no la comprende en su integridad.

No puede olvidarse que el derecho a recibir información fácil de entender condiciona inevitablemente la información que se transmite y la forma de hacerlo, y obliga, inevitablemente, a cualquier entidad pública a cuidar la terminología, a redactar de modo simple y eficiente sus escritos, así como a tener en cuenta su estructura, edición y diseño. Esto es, el derecho de los ciudadanos a entender los documentos de las administraciones conlleva el deber de las instituciones de expresarse de forma inteligible. Para ello, la lectura fácil y la comprensión de los escritos deben utilizarse como herramientas de inclusión y transparencia en el trabajo cotidiano, permitiendo, así, a todos los ciudadanos participar de forma activa y responsable en la sociedad, al facilitarles la posibilidad de estar bien informados y de entender la información que les permitirá defender sus derechos.

Precisamente, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en tanto que entidad representativa de las administraciones locales, ha manifestado su interés en promover la difusión y divulgación de los valores y contenidos propios de la transparencia, el gobierno abierto y la innovación en su ámbito de actuación, con el fin último de impulsar la adaptación de la gestión cotidiana de las entidades locales a la lectura fácil y al lenguaje claro.

Es comprensible, no obstante, que para las administraciones puede resultar un reto normalizar una cultura orientada hacia una comunicación clara y accesible en los documentos oficiales dirigidos a los ciudadanos. Incluso que aplicar o aumentar la claridad en sus textos no sea sencillo e incluso que pueda llevar aparejada una importante inversión en recursos económicos.

Ahora bien, ese esfuerzo inversor tendrá su retorno en la misma medida (el lenguaje claro, una vez instaurado, ahorra tiempo y costes de servicio). Además, la propia FEMP ha puesto en manos de las autoridades locales y provinciales la guía “*Accesibilidad cognitiva, Lectura Fácil y Lenguaje Claro en la Administración Pública Local*”, publicada conjuntamente con el Instituto de Lectura Fácil<sup>5</sup>, como instrumento eficaz para facilitar la eliminación de las barreras cognitivas en la comunicación administrativa, entendiendo que la accesibilidad cognitiva en el ámbito local y provincial pretende precisamente eso, acercar al ciudadano a su entorno, comprender sus actuaciones, y hacer más fácil la información que recibe.

A su tenor, no pocos Ayuntamientos están realizando esfuerzos para cambiar esa situación. En este cambio de paradigma que afecta a la claridad en el lenguaje

---

<sup>5</sup> Entidad social que defiende el derecho de todas las personas a comprender la información que comunican las instituciones públicas y las entidades privadas.



administrativo y en su forma de redacción, destaca, como ejemplo de buenas prácticas de adaptación del lenguaje administrativo a las necesidades de los ciudadanos, la iniciativa del Ayuntamiento de Madrid (con el antecedente de su Manual del Lenguaje Administrativo de 2007) denominada «Guía Práctica de la Comunicación Clara (Una herramienta para mejorar la comunicación con la ciudadanía)» de 2017. Su propósito se centra en que todas las personas puedan comprender la información de forma fácil, directa, transparente, simple y eficaz, de forma que, para conseguirlo, los documentos y comunicaciones dirigidos al público deben estar redactados y diseñados de forma clara e inequívoca.

Con este planteamiento, ese Ayuntamiento ha liderado una transformación en la cultura comunicativa municipal que ha significado no solo poner la información al alcance de la ciudadanía de forma transparente, sino también (re)elaborarla de manera que sea fácil de entender, directa y sencilla.

Otros Ayuntamientos (como el de Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Córdoba, Toledo, etc...) ya cuentan también con planificaciones específicas de lectura fácil y accesibilidad cognitiva para transformar la cultura comunicativa municipal.

Destacamos, en el caso de Castilla y León, al Ayuntamiento de Valladolid, que cuenta con un Plan de accesibilidad en el que se enmarca el objetivo de la redacción de los documentos administrativos en lectura fácil. También el Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) está desarrollando un proceso de revisión de todos sus procedimientos y documentos administrativos dirigidos a los ciudadanos para avanzar en la transformación hacia una administración más fácil y accesible, tratando de utilizar un lenguaje más cercano, de forma que no suponga una barrera para su relación con los particulares.

Sin olvidar al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León), que está desarrollando un Proyecto de mejora en la comunicación: "Comunicación clara, sencilla y eficaz para todos" (2023 – 2027). Ni al Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos) y al de Soria, que están sometiendo sus documentos administrativos a un proceso de revisión o auditoría específica para su adecuación a los mismos criterios de comunicación accesible.

Tenemos que tener claro, por tanto, que el derecho a entender es una exigencia para la mejora de la calidad administrativa en los Ayuntamientos. Su promoción es fundamental para defender el resto de derechos, generar confianza y promover la participación de todas las personas en los asuntos públicos. En este sentido, es muy importante actuar con empatía, ponernos en el lado de las personas que van a recibir nuestros mensajes o los datos que compartamos. Y ello exige abandonar la comodidad de repetir fórmulas o formatos que, si bien muy implantados, no resultan de comprensión o lectura fácil para todos. Pensemos en que, incluso, los ciudadanos pueden llegar a



renunciar a derechos, no por elección propia, sino por incapacidad para leer y entender los trámites que se le notifican.

Se requiere, por ello, un mayor avance en ese municipio para que se asienten los principios de la apertura institucional, de forma que el lenguaje y la comunicación clara en sus documentos oficiales se presenten como una de las vías que pueden contribuir a acercar la Administración a la ciudadanía.

No dudando de que sea intención de ese Ayuntamiento seguir dando los pasos necesarios hacia la accesibilidad universal para que toda persona pueda informarse, comprender y comunicarse sin barreras, se procede, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, a formular la siguiente **Resolución**:

**PRIMERA: Que con la finalidad de garantizar el derecho de la ciudadanía a recibir información clara y fácil de entender, se siga avanzando hacia una cultura comunicativa con la que todos los ciudadanos puedan comprender todo aquello que esa Administración quiera comunicarles. En este sentido, se recomienda la adopción de las siguientes medidas:**

- Promover la introducción de la “comunicación clara” en los documentos administrativos, planteando en primer término un proyecto de diseño específico con herramientas y pautas ajustadas al criterio de “lectura fácil” (a través de un equipo multidisciplinar y contando con la opinión o asesoramiento de expertos y la participación o colaboración de colectivos de personas afectadas), que sirva de referente global en esa entidad local para la adaptación de sus textos y documentos.

- Identificar los documentos administrativos propios del municipio que sean utilizados o destinados a la ciudadanía y sean susceptibles de ser adaptados a criterios de lectura fácil y lenguaje claro.

- Aprobar un plan de implementación, seguimiento y mejora continua de la adaptación de tales documentos.

- Impartir al personal municipal la formación precisa en materia de accesibilidad cognitiva, lenguaje claro y lectura fácil, a fin de que adquieran las competencias necesarias para garantizar el derecho de la ciudadanía, sin exclusiones, a entender en igualdad de condiciones, a aumentar su confianza en la administración y a evitar la frustración ante documentos de difícil comprensión o lectura.

**SEGUNDA: Que en adelante se cumpla la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.**



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López

**NOTA IMPORTANTE:** No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico ([procurador@procuradordelcomun.es](mailto:procurador@procuradordelcomun.es)) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica ([pccyl.sedelectronica.es](http://pccyl.sedelectronica.es)). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).