



Comunidad de Madrid

Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno
Dirección General de Patrimonio Cultural
Consulta pública del Anteproyecto de Ley de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid
<ul style="list-style-type: none">➤ <u>Plazo de alegaciones</u>: 15 días naturales desde el día siguiente a la publicación en el Portal de la Transparencia (http://www.madrid.org/transparencia).➤ <u>Forma de realizar las alegaciones</u>: a través del Portal de Participación de la Comunidad de Madrid (https://participa.madrid.org).
Problemas que se pretenden solucionar
<p>El vigente marco normativo de la Comunidad de Madrid en materia de Archivos y Patrimonio Documental viene definido por la Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid y un desarrollo reglamentario parcial de la citada ley (Decreto 217/2003, de 16 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que aprueba el Reglamento de composición, organización y funcionamiento del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid). Asimismo, en aplicación de las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid en materia de Administración de Justicia en virtud del Real Decreto 600/2002, de 1 de julio, y, por tanto, en aplicación de lo dispuesto en el <u>Real Decreto 937/2003, de 18 de julio, de modernización de los archivos judiciales</u>, la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno ha aprobado: la Orden de 10 de julio de 2012, de la Consejera de Presidencia y Justicia, por la que se constituye la Junta de Expurgo de la Documentación Judicial de la Comunidad de Madrid; y la Orden 2623/2015, de 24 de noviembre, del Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, por la que se crea el Archivo Judicial Territorial de la Comunidad de Madrid.</p> <p>Cumplidas más de dos décadas de la aprobación de la ley autonómica en materia de Archivos y Patrimonio Documental, a modo de balance general, se puede afirmar que la norma actualmente vigente ha sido un marco adecuado para el correcto funcionamiento de los archivos de competencia autonómica y para la protección del Patrimonio Documental Madrileño. Sin embargo, estos más de veinte años de vigencia muestran un conjunto de luces –sin duda alguna la propia existencia de un marco normativo específico regulador de los archivos y los documentos que estos custodian– y sombras motivado por tres aspectos fundamentales:</p> <ul style="list-style-type: none">— La falta de actualización de la Ley 4/1993, de 21 de abril, que supone, por ejemplo, la ausencia de elementos tan importantes como los archivos de la Administración de Justicia o la regulación y tratamiento de los documentos electrónicos, la definición clara de competencias y responsabilidades sobre las diferentes fases de archivo, etc.— La ausencia de un desarrollo reglamentario integral, tal y como estaba previsto en la propia Ley 4/1993, de 21 de abril.— Las disfunciones del contenido de la propia ley.





Comunidad de Madrid

Entrando más en detalle, se pueden resaltar algunos ejemplos bastante ilustrativos:

- a) La propia configuración del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid en base a unos Subsistemas de Archivos incoherentes y, sobre los que, en algunos casos, es cuestionable la competencia de la propia Comunidad de Madrid para regularlos. Así, es dudosa la posibilidad de articular un Subsistema de Archivos de la Iglesia o de Empresa en tanto en cuanto son entidades privadas sobre las cuales la Administración sólo podría ejercer una labor de protección de su patrimonio documental, pero nunca sobre sus centros de archivo. Por otro lado, la existencia de un Subsistema de Archivos de la Asamblea y del Consejo de Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid plantea otra serie de problemas sobre cómo articular una organización que abarca poderes totalmente independientes.
- b) La configuración del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid como máximo órgano consultivo en materia de Archivos y Patrimonio Documental, cuyas funciones y composición resultan poco adecuadas para su correcto funcionamiento. Su composición, debida no sólo a lo dispuesto en el Reglamento de este órgano, sino también a lo que establece la propia Ley 4/1993, de 21 de abril, supone que la Administración no tenga mayoría en el mismo; hecho especialmente grave cuando, entre sus funciones, se encuentran las de informar las *“propuestas de valoración de los documentos y los plazos de conservación y acceso de los mismos, previos estudios y propuestas que les sean presentados”* y las *“propuestas de las series documentales que deberán ser destruidas”*, las cuales afectan casi en exclusiva a la propia Administración.
- c) La falta de definición de aspectos importantes que afectan a los archivos que integran el Subsistema de Archivos de la Asamblea y del Consejo de Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid. Así, se detectan inconsistencias graves como la indeterminación de la responsabilidad sobre los archivos centrales de las Consejerías y otros entes y organismos de la Comunidad de Madrid, que debe corresponder a los Secretarías Generales Técnicas u órganos equivalentes.
- d) La ausencia de la puesta en marcha de la Red de Archivos de Uso Público de la Comunidad de Madrid por falta de desarrollo reglamentario: red que debería convertirse en el verdadero marco de la colaboración público – privada.
- e) Una regulación más clara del acceso a los documentos, en línea con la normativa estatal básica reguladora del acceso a la información pública y con las novedades introducidas en algunos de los desarrollos legislativos autonómicos. Máxime, además, cuando la propia Comunidad de Madrid está en proceso de dotarse de una ley autonómica de transparencia y acceso a la información pública.
- f) Una redefinición de las infracciones y de los importes de las mismas, que todavía siguen estando en pesetas.
- g) La ausencia del desarrollo reglamentario previsto en la Ley 4/1993, de 21





Comunidad de Madrid

de abril, (tan sólo se ha producido el relativo a la organización y funcionamiento del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid) ha determinado la indefinición y la imposibilidad de ejecutar lo previsto en la normativa por carecer de respaldo jurídico suficiente.

La ausencia de este desarrollo reglamentario puede llegar a suponer un vacío legal que impida a la Comunidad de Madrid ejercer sus competencias exclusivas en materia de Archivos y Patrimonio Documental y que otras entidades públicas o privadas actúen al margen del marco competencial previsto por ausencia de un marco normativo claro o por la falta de actuación de la Administración autonómica madrileña en esta materia. Como ejemplo claro, se puede tomar el de la valoración y eliminación de documentos en el ámbito de la Comunidad de Madrid: así, la falta de actuación de la Comunidad de Madrid a la hora de reglamentar y desarrollar la vigente Ley 4/1993, de 21 de abril, así como la ausencia de puesta en marcha efectiva del Consejo de Archivos (que ha tardado 19 años) ha producido situaciones como que las universidades públicas madrileñas actúen, ciertamente y hasta el momento por necesidad, al margen de los cauces competenciales previstos (p.ej. la Universidad Complutense de Madrid tiene establecida su propia Comisión Calificadora de Documentos y actúa al margen de la Comunidad de Madrid, como Administración competente a la hora de determinar la valoración y/o posible eliminación de documentos que, según el artículo 5 de la Ley 4/1993, de 21 de abril, forman parte del Patrimonio Documental madrileño).





Comunidad de Madrid

Necesidad y oportunidad de la norma

INTRODUCCIÓN

Las más de dos décadas transcurridas desde la aprobación de la vigente normativa autonómica (*Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid*), la propia evolución de la Comunidad de Madrid desde el punto de vista institucional y competencial, los cambios producidos en materia de archivos y gestión documental (con la especial incidencia de las tecnologías de la información y de la comunicación) y el necesario entronque entre la gestión de los documentos y la transparencia administrativa hacen más que nunca necesario un nuevo marco normativo que coloque a la Comunidad de Madrid entre las Administraciones Públicas punteras en lo que se refiere a la gestión de sus documentos y archivos.

Todo ello enlaza con la compleja naturaleza y dimensión de los archivos, que, al contrario que otras instituciones estrictamente culturales, no están sólo al servicio de la promoción y difusión de la cultura. De un lado, tal y como viene defendiendo la mejor doctrina archivística, los archivos están llamados a constituir elementos clave de la gestión administrativa, como instrumentos cuya correcta regulación resulta esencial para la gestión de la información administrativa. De otro lado, en una sociedad democrática avanzada, el acceso a la información y a los documentos es un auténtico derecho de los ciudadanos en cuya satisfacción los archivos están llamados a jugar un papel fundamental y al que no es ajena tanto la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por parte del Estado, como la actual Proposición de Ley 2/2016 RGE.952 de transparencia, de acceso a la información pública y de participación de la Comunidad de Madrid que se está tramitando en la Asamblea de Madrid.

Se trata, en consecuencia, de dar respuesta a las actuales necesidades archivísticas derivadas de la propia evolución de la actividad de las organizaciones públicas producida de forma paulatina y desarrollada en diversas fases, y de armonizar y normalizar las tareas relacionadas con la gestión documental en los diferentes niveles de dichas organizaciones.

Asimismo, no se puede olvidar que el incremento exponencial en la producción de documentos por parte de las Administraciones Públicas supone un reto que se debe afrontar para conservar aquella parte de los documentos producidos por los organismos públicos susceptible de conservación permanente por haber alcanzado unos valores que así lo acrediten. De esta manera, por una parte, en la fase de tramitación o de continua utilización y consulta administrativa de los documentos durante su ciclo de vida, la adecuada gestión de los mismos resulta clave para la organización interna y para la actividad externa de la Administración, al servicio de los derechos de los ciudadanos. Por otra, una vez finalizada esta fase de tramitación o de continua utilización y consulta administrativa, la dimensión cultural adquiere progresiva preponderancia.





Comunidad de Madrid

EL NUEVO CONTEXTO SOCIAL, CULTURAL E INSTITUCIONAL

Los archivos públicos son concebidos, ante todo, como instituciones al servicio de los ciudadanos y garantes de sus derechos en desarrollo de los valores democráticos y de transparencia en la gestión pública. La ley pretende, pues, plasmar la profunda transformación que la imagen social del archivo ha experimentado a lo largo de los últimos años, pasando de ser visto únicamente como la institución cultural que custodia los documentos históricos a adquirir un papel como elemento clave en la gestión de la información en el ámbito del sector público, que garantiza su transparencia y eficacia, y como pieza fundamental en la configuración de la memoria colectiva de la sociedad.

LAS NUEVAS COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD DE MADRID EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

Desde el año 1993, fecha de aprobación y entrada en vigor de la Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid, la Comunidad de Madrid ha recibido numerosas y muy importantes competencias, como son la Sanidad, la Educación, la gestión de la Administración de Justicia o las políticas activas de Empleo, que han supuesto un crecimiento exponencial de los archivos y documentos que debe gestionar.

EL DESARROLLO DE NORMATIVAS ESPECÍFICAS CON ESPECIAL INCIDENCIA EN LOS ARCHIVOS Y LA GESTIÓN DE SUS DOCUMENTOS

La aprobación en los últimos años de normas de gran relevancia, como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones o la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como la futura Ley de transparencia, de acceso a la información pública y de participación de la Comunidad de Madrid (actualmente, la Proposición de Ley 2/2016 RGE.952 de transparencia, de acceso a la información pública y de participación de la Comunidad de Madrid) que se está tramitando en la Asamblea de Madrid, tienen una incidencia trascendental en los archivos y la gestión documental por el impacto que suponen tanto en la gestión de documentos en nuevos soportes y formatos (documentos electrónicos y tramitación electrónica) como en su custodia.

LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La Administración de la Comunidad de Madrid ha conocido una fuerte evolución, asistiendo a un importante incremento de sus funciones, de sus organismos y de sus infraestructuras, que ha supuesto la aparición de nuevos procedimientos y nuevas formas de tramitación administrativa. Igualmente, se han desarrollado y democratizado los servicios públicos, articulando otras formas de relación más transparentes y participativas entre el sector público y la sociedad: una sociedad que manifiesta de manera creciente y decidida nuevas demandas de información.





Comunidad de Madrid

EL DESARROLLO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN

En este proceso evolutivo, no cabe olvidar la auténtica revolución producida en el ámbito de las tecnologías de la información y de la comunicación, que ha alterado profunda y definitivamente la gestión del conocimiento, con un claro reflejo en el mundo de la Administración y, consecuentemente, de los archivos. En este contexto, la Comunidad de Madrid está inmersa en un necesario proceso de adaptación a las principales tendencias en el ámbito de la Sociedad de la Información y del Conocimiento que se plasma en su decidido compromiso con la innovación científica y técnica. Ello está posibilitando una mejora en la calidad de los servicios, en la atención a los ciudadanos y en el acceso a la información a través de la promoción e implantación de los procedimientos telemáticos que configuran la Administración electrónica madrileña. Ante la implantación de la Administración electrónica y la paulatina desaparición del soporte papel, la gestión de los archivos adquiere una dimensión estratégica para la actuación administrativa y se convierte en un factor crítico para la propia pervivencia de sus documentos. Este desarrollo ha incorporado nuevos paradigmas: sistemas tradicionales en convivencia con sistemas mixtos de gestión administrativa, a base de documentos en papel y documentos electrónicos, junto a sistemas plenamente digitales. Así, pues, la visión tradicional de la función archivística como servicio final debe dar paso a otra que la conciba como una actividad de gestión anticipada que comienza por la propia definición del documento electrónico para abarcar también la organización y la conservación de soportes y medios de registro poco estables en el tiempo.

EL NUEVO MARCO QUE ESTABLECE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN DE LOS DOCUMENTOS Y EXPEDIENTES ELECTRÓNICOS

En este sentido, la reciente entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público suponen una mayor obligación para el conjunto de las Administraciones Públicas españolas al establecer como procedimiento base de referencia el electrónico.

LA CONCIENCIA DE LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL Y DE LA CORRECTA ORGANIZACIÓN DE LOS ARCHIVOS COMO ELEMENTOS CLAVE DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Esta ley debe hacer posible la consagración de una política archivística que permita un mayor acercamiento a la población de los documentos de titularidad pública, del Patrimonio Documental Madrileño incluido en el Registro de Bienes de Interés Cultural de la Comunidad de Madrid, en el Registro de los Bienes de Interés Patrimonial de la Comunidad de Madrid o en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental Madrileño (nuevo instrumento de protección que establece el Anteproyecto de Ley) y de los archivos en los que se custodian, para que la sociedad pueda hacerlos suyos, los defienda y los reivindique como bienes que permitan incrementar su





Comunidad de Madrid

calidad de vida personal y social, contribuyendo a conseguir una sociedad más justa y democrática.

LA GESTIÓN CORRECTA DE LOS DOCUMENTOS: SEGURIDAD JURÍDICA Y ACTUACIÓN EFICAZ Y TRANSPARENTE

Se trata de conseguir una mayor articulación del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid, de modo que se puedan alcanzar los máximos niveles de calidad, mediante su conformación como sistema archivístico público articulado en diferentes archivos y Subsistemas de Archivos homogéneos y abierto a la incorporación de los archivos privados a través de la Red de Archivos de Uso Público de la Comunidad de Madrid. Y ello atendiendo a la nueva realidad tecnológica y digital, que abarca desde la implantación de un sistema de gestión documental y de archivos para la gestión de los archivos de la Comunidad de Madrid, incorporando el tratamiento del documento electrónico, hasta la puesta a disposición de los ciudadanos del Patrimonio Documental Madrileño a través de las tecnologías de la información y de la comunicación.

LA RENOVACIÓN DE LA DISCIPLINA ARCHIVÍSTICA PRODUCIDA EN EL SIGLO XXI

La Archivística y la Gestión Documental han experimentado una profunda renovación en nuestra presente centuria sobre la base de: la transversalidad de las funciones archivísticas en el seno de las organizaciones ligada a la gestión documental como proceso clave del funcionamiento de las mismas; la superación del ámbito estrictamente cultural al que ha estado vinculada la disciplina archivística desde su configuración en el siglo XIX; la implantación del documentos electrónico y de los procedimientos de esta naturaleza; y la transparencia administrativa y el derecho de acceso a la información pública como elementos clave de la gestión archivística de las Administraciones Públicas.





Comunidad de Madrid

Objetivos

Los principales objetivos que persigue el ***Anteproyecto de Ley de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid*** son:

- 1º. **Un Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid configurado sobre los archivos públicos**, pero que posibilita y fomenta la integración de los archivos privados a través de la Red de Archivos de Uso Público de la Comunidad de Madrid mediante un apoyo técnico y económico (en función de las disponibilidades presupuestarias) por parte de la Comunidad de Madrid.
- 2º. **Establecer la garantía de la custodia y disponibilidad de los documentos de titularidad pública custodiados en los archivos públicos** en su condición de bienes de dominio público que son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
- 3º. **Transparencia y accesibilidad de acuerdo con las garantías de una sociedad democrática y los derechos de los ciudadanos**. Se configura una regulación del acceso a los documentos que remite a la futura ley autonómica de transparencia y de acceso a la información pública y a la normativa básica estatal establecida por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- 4º. **Transversalidad de las funciones y principios archivísticos**. Los archivos públicos adquieren una dimensión transversal en el conjunto de las Administraciones Públicas, con asunción de responsabilidades claras en cuanto a su custodia y gestión, desde la generación de los documentos por las unidades administrativas hasta su posible conversión en elementos culturales para el disfrute de los ciudadanos.
- 5º. **Adaptación a las tecnologías de la información y de la comunicación con la promoción de la gestión documental electrónica**, de manera que los documentos de titularidad pública, a efectos de su validez, cumplan los requisitos de autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y contextualización.
- 6º. **La valoración documental como eje de una adecuada y sostenible gestión de los documentos de titularidad pública**, determinando los plazos de transferencia y custodia, el régimen de acceso a los documentos y a su información y la selección de los documentos (para determinar cuáles se conservan para la posteridad, así como los que pueden ser eliminados y cuándo pueden ser eliminados) mediante un procedimiento reglado y con todas las garantías.
- 7º. **Reformulación del concepto de Patrimonio Documental Madrileño**, pasando de su tradicional consideración en base a categorías tasadas en función de la antigüedad de los documentos y en el tipo de institución productora a otro en el que sólo han de estar los documentos de los que se haya dictaminado su conservación permanente o que tengan interés para la Comunidad de Madrid, pero siempre garantizando la protección de aquellos otros que todavía no hayan sido dictaminados como de conservación permanente.





Comunidad de Madrid

- 8º. **Un nuevo instrumento de protección del Patrimonio Documental Madrileño, el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental Madrileño**, que se une como tercer nivel de protección con un procedimiento específico a los configurados en la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (el Registro de Bienes de Interés Cultural de la Comunidad de Madrid y el Registro de los Bienes de Interés Patrimonial de la Comunidad de Madrid).
- 9º. **La configuración del Directorio de Archivos de la Comunidad de Madrid y de la Estadística de Archivos de la Comunidad de Madrid como instrumentos clave para el conocimiento de la realidad archivística de la Comunidad de Madrid**, así como para el conocimiento de los archivos públicos y privados radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma que custodian o pueden custodiar documentos integrantes del Patrimonio Documental Madrileño, así como de sus fondos documentales.
- 10º. **La difusión del Patrimonio Documental y de los archivos madrileños entre los ciudadanos** como elementos clave para su disfrute cultural, la sensibilización en la protección de nuestro Patrimonio Documental y el ejercicio de sus derechos en el marco de una sociedad democrática consolidada.
- 11º. **El establecimiento de la actividad inspectora, con la condición de agentes de la autoridad para la personal técnico archivero que la ejerce, como salvaguarda del Patrimonio Documental y de los archivos madrileños** en la línea de la más novedosa legislación de patrimonio cultural aprobada en estos años (p.ej. la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla – La Mancha o la Ley 2/2014, de 28 de marzo, de Centros Museísticos de Castilla y León).
- 12º. **Un nuevo catálogo de infracciones y sanciones administrativas y un nuevo procedimiento sancionador** actualizados y que permiten una correcta salvaguarda de los archivos y del Patrimonio Documental madrileños.





Comunidad de Madrid

Posibles soluciones alternativas

Dos son las alternativas que se podrían haber barajado para la introducción de cambios en la normativa autonómica en materia de Archivos, Gestión de Documentos y Patrimonio Documental:

- a) **Desarrollo reglamentario de la actual Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid.** Se ha descartado esta alternativa porque varias de las novedades introducidas en el Anteproyecto de Ley no pueden tener cabida mediante un desarrollo reglamentario por estar expresamente atribuidas a las disposiciones normativas con rango de ley (p.ej. todos los aspectos relacionados con la inspección y las infracciones y sanciones administrativas).
- b) **Tramitación de un anteproyecto de ley de modificación de la actual Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid.** Esta alternativa también se ha descartado porque, tal como se ha indicado a la hora de motivar la necesidad de este Anteproyecto de Ley, la filosofía, el trasfondo y los objetivos que se persiguen con la nueva norma van más allá de una mera modificación de la Ley 4/1993, de 21 de abril, y exigen un rediseño de la estructura, conceptos y bases que inspiran la vigente normativa.

Fecha y firma

LA DIRECTORA GENERAL DE PATRIMONIO CULTURAL,

Fdo.: Paloma Sobrini Sagaseta de Ilúrdoz.

