

MEMORIA PARA EL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO DE ARCHIVOS Y GESTIÓN DE DOCUMENTOS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

1. Antecedentes

La Constitución recoge en su artículo 9.2 la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida pública. Por otra parte, el artículo 129.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) establece la obligación de posibilitar la participación de los posibles destinatarios en la elaboración de las normas.

A tal efecto, el artículo 133.1 de la LPAC prevé que, con carácter previo a la elaboración de un proyecto de reglamento, se sustanciará una consulta pública en la que se recabará la participación de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas que potencialmente se puedan ver afectadas por la norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

El artículo 133.2 de la LPAC establece, además, que cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Estas previsiones han sido objeto de desarrollo en el Ayuntamiento de Madrid a través del Acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban las directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales, que precisan cómo se sustanciará esta consulta en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas y reglamentos del Ayuntamiento de Madrid.

En desarrollo de estas directrices, el Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte,



órgano proponente de esta iniciativa, concreta y determina el contenido de la consulta en la que figuran los extremos exigidos en el artículo 133 LPAC y en el punto 4.1 de las citadas Directrices.

En el ejercicio de la potestad reglamentaria reconocida por los artículos 128.1 LPAC, artículo 4.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), y artículo 55 del Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, los municipios en su calidad de administración pública de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, pueden aprobar reglamentos y ordenanzas, en tanto cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses de las correspondientes colectividades.

Concretamente, el Ayuntamiento de Madrid, en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidad de Madrid, se encuentra habilitado para regular sus archivos y la gestión de sus documentos en virtud de diversos títulos competenciales y preceptos legales.

Entre estos términos, podemos destacar, en primer lugar, la potestad autoorganizativa derivada del principio de autonomía municipal contemplado en nuestra Constitución y en la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, así como en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, cuyo artículo 20 establece que “la organización de la Administración del Ayuntamiento de Madrid corresponde al mismo en el marco de las disposiciones contenidas en esta Ley”.

En segundo lugar, cabe mencionar la habilitación para el desarrollo reglamentario de la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid, que realiza dicha norma en su disposición final segunda a las entidades locales de la Comunidad de Madrid.

Finalmente podemos citar el mandato que la Constitución Española realiza en su artículo 48 para que los poderes públicos garanticen la conservación del patrimonio histórico y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad, así como la competencia propia municipal de promoción de la cultura y equipamientos culturales prevista en el artículo 25.2 m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

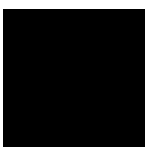
2. Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa

Con el único y lejano precedente del Reglamento para el orden interior del Archivo Municipal General de Madrid de 1867, podría decirse que el Ayuntamiento de Madrid no contó, hasta la aprobación del Reglamento del Sistema Integral de Gestión Documental y Archivos del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de abril de 2015 (en adelante, RSIGDAM), con una norma específica para la gestión de sus documentos y su control a través de un sistema de archivos.

A pesar de los indudables frutos que dio la aprobación de esta norma, como la creación y funcionamiento de la Comisión de Documentos y Archivos del Ayuntamiento de Madrid y los avances en la implantación del Archivo Electrónico Único, tras su aprobación se han producido importantes cambios normativos que aconsejan su sustitución. Así, tras su entrada en vigor se aprobaron las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid) y la regulación propia de nuestro Ayuntamiento en materia de transparencia (2016) y administración electrónica (2019) y, más recientemente, la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid.

Otra cuestión a la que tratará de responder la iniciativa es la incapacidad que ha mostrado el RSIGDAM tras ocho años de vigencia para desplegar un sistema institucional de archivos que dé soporte a la gestión de los documentos del Ayuntamiento de Madrid a lo largo de todo su ciclo de vida. Ello se debe, particularmente, a la escasa concreción en el texto de las obligaciones que corresponden a los distintos actores en las políticas y procesos de la gestión documental y archivística, así como por haber diseñado una estructura descentralizada y desconcentrada, con poco peso del órgano responsable de su dirección y coordinación, y basada exclusivamente en la custodia física de los documentos.

Este modelo de sistema institucional de archivos es el que se impuso en las principales administraciones públicas españolas desde la década de 1990, y basa su funcionamiento en la existencia de un órgano de coordinación y una red de archivos centrales dotados de medios y personal especializado, que reúnen la documentación producida por los órganos y unidades administrativas de sus respectivos ámbitos –en el caso del Ayuntamiento de Madrid, en cada área de gobierno, distrito, organismo autónomo, etc.–, la organizan y evalúan su posible eliminación o transferencia al



archivo histórico institucional –el Archivo de Villa–. No obstante, la entrada en vigor del RSIGDAM no supuso la creación de ningún nuevo centro de archivo con medios y personal especializado, aparte de los ya existentes (el mencionado Archivo de Villa, el Archivo Central de Personal y el Archivo Central de Urbanismo). Tampoco implicó el desarrollo de un órgano de dirección y coordinación del sistema con competencias concretas, personal y medios para intervenir en el sistema.

Este modelo descentralizado y eminentemente custodial resulta desfasado y poco adecuado al contexto de las organizaciones públicas actuales, que funcionan eminentemente por medios electrónicos y en el que, por tanto, el almacenamiento de documentos en papel deja de ser el *leitmotiv* del sistema. Conviene, por tanto, optar por modelos alternativos y más sostenibles de sistema de archivos.

Estas deficiencias de la regulación actual (desactualización con respecto al marco normativo vigente y débil implementación del sistema de archivos) suponen un importante escollo para garantizar el cumplimiento normativo –incluyendo las obligaciones legales de conservación y difusión del patrimonio documental, las referidas a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública y las derivadas del derecho a la protección de datos de carácter personal–, la eficacia y eficiencia del Ayuntamiento en su funcionamiento ordinario y en la toma de decisiones, y la salvaguarda de los derechos de la ciudadanía.

Todos ellos, problemas que se tratarán de dar solución con esta iniciativa.

3. Posibles alternativas regulatorias y no regulatorias

La Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid habilita en el apartado dos de su disposición final segunda a cada entidad local madrileña para que dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley, entre las que debe contemplar, según dispone el artículo 34.6 de la misma ley, el desarrollo de su propio sistema institucional de archivos –subsistema, en el contexto del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid–.

No se contempla como alternativa a esta iniciativa la modificación de la normativa vigente (el mencionado RSIGDAM), debido al elevado número de cambios que se esperan, siendo preferible su sustitución, como así se ha propuesto en el Informe de revisión de ordenanzas y reglamentos Ayuntamiento de Madrid, de 16 de julio de 2020, elaborado por la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico en

ejecución del Plan de Gobernanza y Simplificación Normativa aprobado mediante Acuerdo de 6 de febrero de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.

Aunque la propuesta de iniciativa prevé abordar cuestiones que afectan a las relaciones entre el Ayuntamiento de Madrid y los ciudadanos, regulará de forma predominante la organización y el funcionamiento internos de la administración municipal, por lo que se considera que el reglamento es el tipo apropiado de norma municipal para regular esta materia.

Existen abundantes ejemplos de entidades locales de nuestro país que han regulado por esta vía sus respectivos sistemas de archivos. A nivel municipal, a través de los tradicionales reglamentos de los servicios de archivo municipal –es el caso, por ejemplo, de Sevilla (1994) o Valencia (2015), entre los grandes municipios españoles– o con la forma más moderna de reglamentos del sistema municipal de Archivos – como sucede en los casos del Ayuntamiento de Barcelona (2010) y del Ayuntamiento de Málaga (2018)–. A nivel provincial e insular se produce también esta reglamentación, que adopta ya en muchos de sus ejemplos la denominación de reglamentos del sistema de archivos y gestión de documentos (o de gestión documental y archivo) –como es el caso de las Diputaciones Provinciales de Girona (2013), Badajoz (2017), Ávila (2018) o Córdoba (2018) o del Cabildo Insular de La Palma (2018)–.

En estos últimos ejemplos queda patente cómo se ha producido la inclusión del concepto “sistema de gestión de documentos” (o alguna de sus variantes, como sistema de gestión documental o sistema de gestión para los documentos) en la reglamentación, al igual que sucedió con el Reglamento del Sistema Integral de Gestión Documental y Archivos del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de abril de 2015, que se pretende sustituir por esta iniciativa. Ello supone un nuevo hito en la evolución de la normativa en materia de archivos y la culminación de la incorporación de la gestión de documentos en la misma. Implica pasar de un enfoque vertical de la administración de archivos, tradicionalmente limitada al servicio de la difusión cultural, a otro transversal, que afecta al conjunto de la organización.

Una alternativa no regulatoria podría ser la sustitución del Reglamento del Sistema Integral de Gestión Documental y Archivos del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de abril de 2015, por una política de gestión de documentos. Efectivamente, el artículo 21 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, obliga a las diferentes Administraciones Públicas a definir “una política de gestión de documentos [...], de acuerdo con las normas y procedimientos específicos que se hayan de utilizar

en la formación y gestión de los documentos y expedientes”. Con independencia de su necesidad –ya que todavía no ha sido aprobada una política de gestión de documentos del Ayuntamiento de Madrid– esta alternativa resultaría insuficiente con respecto a la opción que se promueve:

- Las políticas son orientaciones o directrices para la gestión de documentos de carácter eminentemente interno, pero no abordan otros aspectos necesarios de regulación en materia de archivos y patrimonio documental, como los relativos a la incardinación del sistema de archivos del Ayuntamiento de Madrid en el Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid, la regulación del acceso a los documentos por parte de la ciudadanía o el acrecentamiento de los fondos documentales municipales mediante la adquisición de documentos de titularidad privada por compra, donación, legado, depósito o cualquier otro medio de adquisición previsto en el ordenamiento jurídico.
- Las políticas son un documento estratégico, aprobado por la alta dirección (Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid), como muestra del compromiso y liderazgo de la misma, mientras que los reglamentos son aprobados por el Pleno, órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal, con la participación de los ciudadanos mediante procedimientos de consulta, audiencia e información públicas, lo cual resulta más apropiado en el contexto de una norma que ha de garantizar y regular la conformación de la memoria documental del Ayuntamiento de Madrid y su ciudadanía.
- Las políticas son un instrumento necesario para el impulso y buen funcionamiento del sistema de gestión documental, pero este sistema ha de estar definido en la normativa interna e imbricado en la estructura y funcionamiento organizativos, a través del sistema archivístico institucional.
- Finalmente, las políticas son un documento en constante actualización, “con el fin de garantizar su adecuación permanente a las necesidades reales de gestión de documentos electrónicos y normativa aplicable”, como recoge la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos, aprobada mediante Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, mientras que una norma reglamentaria ha de ser más duradera, para dotar de estabilidad al sistema.

Por todo lo expuesto, se considera que la aprobación de un nuevo reglamento es la mejor opción para afrontar la situación planteada.

4.- Necesidad y oportunidad de la aprobación

El citado Informe de revisión de ordenanzas y reglamentos Ayuntamiento de Madrid, de 16 de julio de 2020, de la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico identificó al Reglamento del Sistema Integral de Gestión Documental y Archivos del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de abril de 2015, como una de las normas municipales del ámbito sectorial de organización administrativa “que precisan ser sustituidas en su integridad por una nueva ordenanza o reglamento, debido a su elevada falta de adaptación a la normativa vigente”, y proponía demorar la actualización de la norma a la aprobación de la nueva ley autonómica en materia de archivos.

La reciente entrada en vigor de la norma autonómica sobre la materia –la mencionada Ley 6/2023, de 30 de marzo– supone, por tanto, un momento idóneo para impulsar la aprobación de esta nueva norma. Esta ley, como ya se ha indicado, contempla que cada entidad local madrileña dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley.

Por otro lado, el contexto actual de transformación digital, consolidación del teletrabajo, reordenación de los espacios físicos de trabajo y progresiva jubilación de las personas con conocimiento sobre la ubicación y organización de los depósitos documentales de las distintas oficinas, la documentación en papel acumulada en las dependencias municipales se encuentra en especial peligro, tanto de deterioro como de pérdida o destrucción de patrimonio documental al margen de los procedimientos legalmente establecidos. Además, una transformación digital de los procedimientos y servicios del Ayuntamiento sin criterios archivísticos ni instrumentos técnicos apropiados para dar soporte a una adecuada gestión y preservación de los documentos pone también en riesgo el nuevo patrimonio documental digital.

Por tanto, se considera que la aprobación de la iniciativa resulta necesaria y oportuna.

5.- Objetivos de la norma.

El Reglamento de Archivos y Gestión de Documentos que se propone debería contribuir a los siguientes objetivos generales:

- a) Disponer los recursos organizativos, instrumentos y procesos necesarios para garantizar que el Ayuntamiento de Madrid crea documentos fidedignos como

evidencia de sus actividades y los gestiona de acuerdo con los requisitos legales y técnicos vigentes en la materia.

- b) Garantizar que los documentos producidos por el Ayuntamiento de Madrid estén disponibles para su uso por parte de la propia organización, de otras partes interesadas y de la sociedad en su conjunto, para el correcto ejercicio de sus funciones, la defensa de sus derechos y el acceso a la información pública, con independencia de su formato y del tiempo transcurrido desde su creación, salvaguardando aquellos derechos e intereses susceptibles de protección que restrinjan, en su caso, su difusión.
- c) Establecer los medios necesarios para conservar, acrecentar y difundir el patrimonio documental producido o adquirido por el Ayuntamiento de Madrid, en cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

Para ello, se pretende regular la configuración del sistema de archivos del Ayuntamiento de Madrid, incluyendo las siguientes cuestiones:

- Definición y funciones del órgano de coordinación y dirección del sistema; de la Comisión de Documentos y Archivos (órgano colegiado consultivo); y del resto de agentes del sistema.
- Incardinación en el sistema de archivos de la Comunidad de Madrid y en el sistema español de archivos.
- Creación y regulación de los centros de archivo del sistema.
- Creación y regulación de las unidades delegadas de archivo, como unidades administrativas dependientes del órgano de coordinación y dirección del sistema que prestan servicio a otros órganos municipales.
- Creación y regulación del Archivo Electrónico del Ayuntamiento de Madrid.

Asimismo, deberá abordar las siguientes materias:

- Regulación del diseño e implementación de políticas, programas y procesos de gestión de documentos.
- Regulación del acceso a los documentos en los archivos del Ayuntamiento de Madrid.

- Regulación del procedimiento de eliminación de documentos, en coordinación con los órganos competentes de la Comunidad de Madrid.
- Regulación específica de los procesos de transferencia de los documentos producidos o recibidos por las personas integrantes de la Junta de Gobierno, el personal eventual, de confianza o de asesoramiento especial y el personal directivo del Ayuntamiento de Madrid, en caso de cese o expiración del mandato.
- Regulación de los procesos de transferencia de documentos por traspaso de funciones o por extinción de órganos, entes u organismos públicos.
- Regulación de los medios de información, control y protección de los archivos, documentos de titularidad pública y patrimonio documental del Ayuntamiento de Madrid, en coordinación con los órganos competentes de la Comunidad de Madrid.
- Participación de la ciudadanía madrileña en las políticas y procesos de gestión documental y archivística.

A la vista de todo lo expuesto, procede elevar a la Delegada del Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte para que, en su caso, la eleve a la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, la siguiente

PROPUESTA DE ACUERDO

PRIMERO. - Someter a consulta pública previa la elaboración del Reglamento de archivos y gestión de documentos del Ayuntamiento de Madrid, durante el plazo de 15 días naturales.

SEGUNDO. - El presente acuerdo surtirá efectos desde el día de su publicación en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid.

Firmado electrónicamente
EL DIRECTOR GENERAL DE BIBLIOTECAS,
ARCHIVOS Y MUSEOS
Emilio del Río Sanz

ANEXO - PREGUNTAS PROCESO PARTICIPATIVO

Título: Elaboración de un Reglamento de archivos y gestión de documentos del Ayuntamiento de Madrid

1.- ¿Has necesitado consultar documentos de algún archivo del Ayuntamiento de Madrid en alguna ocasión?

- Sí
- No

2.- ¿Qué tipo de documentos o información buscas con más frecuencia en el archivo?

- Información o expedientes urbanísticos (licencias de actividades o de obras)
- Información de padrones
- Documentación histórica sobre la ciudad de Madrid
- Otro tipo de documentos

3.- ¿Encuentras fácilmente la documentación que necesitas?

- Sí
- No

4.- ¿Has acudido a alguna actividad (exposición, visita guiada, conferencia) organizada por el Archivo de Villa?

- Sí
- No

5.- ¿Crees que la divulgación de los fondos de los archivos dependientes del Ayuntamiento de Madrid es suficiente?

- Sí
- No

6.- Manifiesta tu grado de conformidad, del 1 al 5 (siendo 1 nada de acuerdo, y 5 muy de acuerdo) sobre las siguientes cuestiones:

- Considero importante que los archivos del Ayuntamiento de Madrid lleven a cabo de forma coordinada y planificada la descripción, conservación, digitalización y difusión de sus fondos.
- Considero que el Ayuntamiento de Madrid debería incluir una regulación específica sobre el control de los documentos producidos o recibidos por las

personas integrantes de la Junta de Gobierno, el personal eventual, de confianza o de asesoramiento especial y el personal directivo del Ayuntamiento de Madrid y su transferencia a los archivos municipales en caso de cese o expiración del mandato.

- Considero adecuado que el Ayuntamiento de Madrid debería fomentar la adquisición (mediante donación, compra, etc.) de archivos y documentos de titularidad privada (personas, familias, asociaciones, etc.) de interés para la ciudad para su conservación y difusión.

7.- ¿Consideras que el nuevo reglamento debería contemplar vías de participación de la ciudadanía en la planificación y los procesos de los archivos del Ayuntamiento de Madrid?

- Sí
- No

8.- Si quiere realizar algún comentario o aportación, puede hacerlo a continuación.