

Anteproyecto Ley de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid

Análisis del anteproyecto. Dirección de Servicios a Clientes de Presidencia,
Cultura, Turismo, Administración Electrónica y Educación



Contenido

1	Introducción	3
2	Ámbito de aplicación y alcance general de la Ley.	4
2.1	Otras normas de referencia	4
3	Situación actual de la gestión documental electrónica en Comunidad de Madrid.	6
3.1	Sistema de Información para la Gestión de Archivos	6
3.2	Portal de Archivos de la Comunidad de Madrid	7
4	Adaptaciones requeridas por parte de Madrid Digital implícitas en el anteproyecto de Ley de archivos	8
4.1	Adaptaciones en los Sistemas de Información	8
4.2	Inventario de los Sistemas de Gestión y Tramitación de Documentos y Expedientes de la Comunidad de Madrid.....	10
4.3	Responsabilidades normativas y organizativas de la Agencia Madrid Digital	10
5	Plazos. Riesgos detectados.	13
5.1	Riesgos.....	13

1 Introducción

Recibido en la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid el texto del anteproyecto de *Ley de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid*, solicitándose informe sobre dicho texto, al cual se acompaña la *Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Ley de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid*, emitido por la Dirección General de Patrimonio Cultural, dependiente de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, este documento recoge las conclusiones del análisis realizado en la Dirección de Servicios a Clientes de Presidencia, Cultura, Turismo, Administración Electrónica y Educación, deduciéndose de las mismas conformidad a la redacción del citado texto, teniendo en consideración los aspectos que en el presente documento se mencionan.

2 **Ámbito de aplicación y alcance general de la Ley.**

El ámbito de aplicación de esta Ley incluye, entre otros a:

[...]Los archivos que formen parte del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid, con independencia de su titularidad [...]

El Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid se compone de los siguientes archivos y Subsistemas de Archivos:

- a) El Archivo de la **Asamblea de Madrid**.
- b) El Archivo de la **Cámara de Cuentas** de la Comunidad de Madrid.
- c) El Subsistema de Archivos del **Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid**.
- d) El Subsistema de Archivos de la **Administración de Justicia** en la Comunidad de Madrid.
- e) Los Subsistemas de Archivos de las **Administraciones Locales** de la Comunidad de Madrid.
- f) Los Subsistemas de Archivos de las **Universidades Públicas** de la Comunidad de Madrid.
- g) El Subsistema de Archivos de la **Fe Pública Notarial** en la Comunidad de Madrid.
- h) El Subsistema de Archivos de la **Fe Pública Registral** en la Comunidad de Madrid.
- i) Cualesquier otros subsistemas de archivos que pudiesen crearse en el futuro.

El alcance de la ley es, por lo tanto, integral y horizontal en toda la Comunidad de Madrid. Su análisis no se puede, por lo tanto, acotar a un ámbito exclusivo de gestión.

El anteproyecto de Ley desarrolla con claridad los objetivos de la ley, ámbito de aplicación, actores, funciones, plazos, etc...

Reconoce como imprescindible para el cumplimiento y desarrollo de la Ley la **promoción de las tecnologías de la información** y la comunicación y la dotación de un **sistema de información y gestión común interoperable** que garantice el tratamiento, la conservación, la gestión, el acceso y la difusión de sus documentos en el ámbito de sus respectivos archivos y Subsistemas de Archivos

En el marco de esta ley, **la gestión documental tendrá un carácter transversal** en funciones y procesos y será de aplicación a todos los archivos del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid, Incorporando las tecnologías de la información y de la comunicación propia de la administración electrónica.

La gestión documental estará integrada en la gestión administrativa, esto requerirá la **identificación de todos los sistemas de gestión y tramitación de documentos y Expedientes de la Comunidad de Madrid**.

La Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid **colaborará, participará y dará soporte técnico en la implantación de este modelo común de gestión de documentos**.

2.1 **Otras normas de referencia**

El anteproyecto de Ley de Archivos se apoya en otras normas de referencia, para desarrollar aspectos concretos de su ámbito. Entre otras:

- Ley 39/2015 de procedimiento administrativo, en concreto en la gestión documental y archivo definidas en su artículo 17;
- Ley 40/2015 de régimen jurídico de las administraciones públicas, con énfasis en la colaboración entre administraciones públicas de la Comunidad de Madrid;
- Esquema Nacional de Interoperabilidad y sus normas técnicas de desarrollo, en la definición de documentos y expedientes electrónicas, así como la digitalización y la copia electrónica auténtica;
- Esquema Nacional de Seguridad, para el control de acceso a documentos, garantizando la seguridad, confidencialidad e integridad de los mismos;
- Ley 19/2013 de Transparencia, fomentando el respeto al derecho de los ciudadano al libre acceso a la documentación de la administración pública.

3 Situación actual de la gestión documental electrónica en Comunidad de Madrid.

Actualmente, los sistemas de tramitación de la Comunidad de Madrid se apoyan, para la gestión de documentos electrónicos en un repositorio no estructurado con las siguientes características:

- Los documentos no tienen asociados metadatos. Únicamente aquellos necesarios para su recuperación;
- No existe el concepto de expediente como agrupación lógica de documentos, bajo un índice firmado;
- El proceso de digitalización de documentos, bien en registro, bien en las unidades de gestión en las que se realice, no contempla la asignación de metadatos de aquellos documentos digitalizados;
- No existe un catálogo de metadatos de valoración o conservación de los mismos;

Por otro lado, se ha desarrollado un Sistema de Información (ADEX. Sistema de Archivos de Expedientes y Documentos electrónicos en formato ENI) que permite transformar documentos, asignando los metadatos mínimos obligatorios establecidos en el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), a la finalización de la gestión de los expedientes, así como la agrupación de los mismos en expedientes electrónicos, acordes también al Esquema Nacional de Interoperabilidad, con los metadatos mínimos obligatorios establecidos para la entidad expediente electrónico.

Dentro del Sistema de Información ADEX se han implementado mecanismos para la remisión electrónica de expedientes en formato interoperable a otras administraciones, específicamente la administración judicial.

Se debe elaborar un plan de integración de los sistemas de información de gestión de expedientes, con el Sistema de Información Adex, para extender la implantación de dicho sistema de información de gestión de documentos y expedientes electrónicos a los procedimientos administrativos de la Comunidad de Madrid.

Este análisis, no es extensivo a determinados ámbitos de gestión, donde se dispone de repositorios propios de documentación, por ejemplo, Tributos o Administración de Justicia.

Se desconoce también la situación de los sistemas de gestión documental y de archivo de las Entidades Locales, donde se presupone una gran heterogeneidad.

En cuanto a la situación actual de la gestión de Archivos, podemos determinar el siguiente avance:

3.1 Sistema de Información para la Gestión de Archivos

Con el fin de aportar solución informática a las necesidades de la Dirección General de Patrimonio Cultural, en su competencia relativa a la conservación, difusión y uso del patrimonio documental, en el año 2013 desde la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid se llevó a cabo la adquisición del producto comercial ARCHIDOC y su adecuación a los requerimientos especificados

desde la Subdirección General de Archivos, responsable de dicho sistema, dando lugar al desarrollo e implantación del Sistema de información SGA (Sistema de Gestión de Archivos de la C.M.), y que da soporte a la gestión documental y de los archivos de la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por tanto, en la Comunidad de Madrid ya se dispone de un Sistema de Gestión de Archivos (SGA), como solución informática para la Gestión Archivística de la Comunidad de Madrid.

El sistema SGA podría cubrir, potencialmente todas las fases del archivo definido en la Comunidad de Madrid: archivo de oficina o gestión, archivo central, archivo intermedio y archivo histórico, aunque está fundamentalmente orientado a las fases de archivo posteriores al archivo de gestión. Esta característica implica que la solución está implantada en los órganos e instituciones dependientes de la Comunidad de Madrid que estén involucrados en el flujo archivístico de la Comunidad de Madrid, según la normativa vigente en ámbito histórico.

Actualmente, el sistema SGA está orientado a la custodia y conservación de documentación en formato papel. De forma residual se trata la custodia y conservación de documentación en formato electrónico pero sin observar los preceptos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, específicamente en la definición de documento y expediente electrónico.

Posteriormente, y como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en lo relativo a lo establecido respecto al Archivo electrónico único, desde la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid y en colaboración con la Subdirección General de Archivos, se comenzó a desarrollar la adecuación del Sistema SGA para adaptarse y cumplir con lo establecido en dicha Ley. Dichas adaptaciones están actualmente en curso, y responden a los requisitos exigidos en la ley en cuanto al tratamiento y archivo de expedientes, tanto electrónicos como mixtos o en soporte papel.

3.2 Portal de Archivos de la Comunidad de Madrid

Adicionalmente, entre los cometidos de la Dirección General de Patrimonio Cultural también se encuentra la divulgación de los Archivos y el Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid y la prestación de servicios a los usuarios externos (ciudadanos e investigadores) e internos (de la propia administración autonómica).

La Subdirección General de Archivos, para divulgar adecuadamente su actividad, cuenta con un portal web para poder ofrecer mayor cantidad y diversidad de información.

El Portal de Archivos de la Comunidad de Madrid constituye también un activo de mejora de la transparencia administrativa, al dar mayor visibilidad a los servicios públicos que se ofrecen desde los centros de archivo, facilita la búsqueda de la documentación archivada en el Archivo regional para su consulta por parte de los ciudadanos.

Actualmente desde esta Agencia, se está llevando a cabo la integración del visor de documentos existente en el portal de archivos con el sistema SGA de cara a realizar exportación directa de los contenidos de dichos sistemas. Con este proyecto se pretende dar cobertura a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por parte del Estado.

4 Adaptaciones requeridas por parte de Madrid Digital implícitas en el anteproyecto de Ley de archivos

El anteproyecto de Ley de Archivos de la Comunidad de Madrid, desarrolla en su Capítulo II **la gestión de los documentos electrónicos en los archivos públicos**.

Si bien el sistema de gestión documental se define en la Ley en un sentido amplio como: conjunto de operaciones y de técnicas, integradas en la gestión administrativa general, basadas en el análisis de la producción, la tramitación y los valores de los documentos, que tienen como finalidad controlar de manera eficiente y sistemática la creación, la recepción, el mantenimiento, el uso, la conservación y la eliminación o la transferencia de los documentos.[..] sin hacer distinción entre el tipo de documentos, se desarrolla en este Capítulo del Anteproyecto la gestión específica de documentos y expedientes electrónicos.

Las características y garantías esenciales de la gestión documental electrónica, deberá asegurar:

- Los documentos electrónicos sean fiables, auténticos, íntegros y accesibles, además de garantizar su conservación.
- Se asegurará la vinculación de unos documentos con otros en el lugar y orden que les corresponda en su expediente electrónico, evidenciando su ubicación en el procedimiento, así como el contexto en el que se producen.
- Cuando ya no sean necesarios para el desarrollo de la gestión administrativa, los documentos electrónicos serán conservados en entornos seguros, por lo que los expedientes electrónicos, así como sus documentos e índices, deberán integrarse en el sistema de gestión documental que corresponda, que deberá contemplar la existencia de un repositorio corporativo de documentos y expedientes electrónicos.

De los artículos comprendidos en dicho Capítulo, se deducen adaptaciones técnicas y normativas que la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid deberá acometer o en las que deberá colaborar.

4.1 Adaptaciones en los Sistemas de Información

De forma genérica, se deberán llevar a cabo las siguientes adaptaciones en los Sistemas de Información de la Comunidad de Madrid

- Se deberá contemplar la entidad expediente electrónico, con un índice firmado por el órgano actuante;
- Se deberá contemplar la existencia de expedientes híbridos, garantizando la correspondencia entre los documentos electrónicos y convencionales;
- Los expedientes podrán ser remitidos o puestos a disposición de otras administraciones de forma electrónica;
- Los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita mantener la integridad del mismo a lo largo del tiempo;

- Se deberán atender las disposiciones del ENS en cuanto al acceso a los documentos electrónicos con el fin de garantizar la integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, calidad, trazabilidad, recuperación y conservación de los documentos, así como la Ley Orgánica de Protección de Datos para aquellos documentos que contengan datos de carácter personal;
- Los documentos tendrán asignados un conjunto de metadatos. Desde el momento en que son generados, los documentos deben incorporar los metadatos mínimos obligatorios establecidos en el ENI y posteriormente, deberán incorporar los metadatos de valoración, selección, conservación y acceso.
- Los documentos electrónicos sean fiables, auténticos, íntegros y accesibles, además de garantizar su conservación, adoptando mecanismos de firma longeva.

El Sistema de Información ADEX proporciona funcionalidad para determinados de estos requisitos, pero debe adaptarse específicamente en lo referido a:

- Concepción de documento electrónico con metadatos asociados desde el propio momento de la generación;
- Formatos longevos, también en cuanto a firma.
- Concepción de expediente híbrido

En cuanto al Sistema de Gestión de Documentos y Archivos de la Comunidad de Madrid, el anteproyecto de ley de Archivos establece lo siguiente:

El Sistema de Gestión de Documentos y Archivos de la Comunidad de Madrid interoperará con:

El resto de sistemas de información de la Comunidad de Madrid para gestionar la transferencia de la custodia de los documentos electrónicos conforme a los plazos establecidos. [...]

El Sistema de Gestión de Archivos descrito en el apartado 3.1, se deberá evolucionar para contemplar lo siguiente:

- Expedientes y documentos electrónicos en formato determinado por el Esquema Nacional de Interoperabilidad;
- Interfaz de interoperabilidad con el resto de sistemas de información de la Comunidad de Madrid;
- Deberá contemplar procedimientos de copia auténtica con cambio de formato, cuando se compruebe que los formatos originales de conservación no permiten el acceso prolongado en el tiempo.

Y, por otro lado, se establece, en cuanto al Subsistema de Archivos de la Administración de Justicia y el resto de Subsistemas de Archivo:

El Sistema de Gestión de Documentos y Archivos de la Comunidad de Madrid contará con un modelo específico aplicado a los archivos judiciales que formen parte del Subsistema de Archivos de la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid, correspondiendo su coordinación a la Consejería a la que esté atribuida la competencia en materia de Justicia.

Específicamente, el anteproyecto de Ley, establece además lo siguiente:

[...]Existirá, en todo caso para **las fases de archivo central, de archivo intermedio y de archivo histórico**:

- a) **Un Repositorio de Documentos y Expedientes Electrónicos de la Comunidad de Madrid para los documentos y expedientes electrónicos de la Comunidad de Madrid, dependiente de la Consejería a la que esté atribuida la competencia en materia de Archivos, Documentos y Patrimonio Documental y con el soporte técnico de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid.**
- b) **Un repositorio de documentos y expedientes electrónicos para los documentos y expedientes electrónicos de cada Administración Local madrileña, dependiente del órgano de dirección y coordinación de su Subsistema de Archivos. [...]**

De dicho requerimiento, se deduce la **necesidad de interoperabilidad del Sistema de Información de Gestión de Archivo, con los Sistemas de Gestión de Archivo de las Entidades Locales.**

Asimismo, el Sistema de Gestión de Documentos y Archivos de la Comunidad de Madrid podrá implantarse y contar con modelos específicos para el resto de Subsistemas de Archivos en función de los convenios de colaboración que se firmen al respecto con los órganos de dirección y coordinación de los mismos.

4.2 Inventario de los Sistemas de Gestión y Tramitación de Documentos y Expedientes de la Comunidad de Madrid.

El Anteproyecto de Ley de Archivos de la Comunidad de Madrid contempla la creación de un instrumento para el seguimiento y control de la producción y custodia de documentos electrónicos de la Comunidad de Madrid.

Dicha herramienta es el Inventario de los Sistemas de Gestión y Tramitación de Documentos y Expedientes de la Comunidad de Madrid, su responsabilidad corresponderá a la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de archivos, Gestión de Documentos y Patrimonio Documental, quien decidirá reglamentariamente las condiciones y procedimientos de inclusión en el mismo.

Dicha herramienta se constituirá previsiblemente en un Sistema de Información que deberá desarrollarse por parte de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid.

4.3 Responsabilidades normativas y organizativas de la Agencia Madrid Digital

De la lectura del anteproyecto de ley, se deduce la necesaria participación de la Agencia Madrid Digital relativa a:

- **Promover un modelo común de gestión documental** acorde con la implantación de la administración electrónica, siguiendo los principios de cooperación y colaboración, junto con las Consejerías a las que estén atribuidas las competencias en materia de Archivos y en materia de Administración Electrónica;
- **Colaboración** con la Consejería a la que esté atribuida la competencia en materia de archivos en la **coordinación** del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid;

- **Elaboración**, en colaboración con las Consejerías con competencias en materia de Archivos y de Administración Electrónica, de un **catálogo de metadatos** ajustado a lo establecido en el ENI y su normativa de desarrollo.
- **Coordinación y colaboración** con las Consejerías competentes en materia de Archivos y de Administración Electrónica para la **adecuada custodia y conservación** de los documentos electrónicos de titularidad pública producidos o custodiados por las entidades cuyos archivos están integrados en el Subsistema de Archivos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid y en el Subsistema de Archivos de la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid;

Los requerimientos enumerados, devienen en un reconocimiento de dichas competencias en la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid.

Adicionalmente, desde esta Agencia se considera que requieren mención y aclaración específica algunas consideraciones incluidas en la **Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Ley de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid**.

En dicha Memoria, y concretamente en su apartado *IV. Análisis de Impactos, 2. Impacto presupuestario, A. Impacto Presupuestario General*, se especifica lo siguiente:

[...] d) El Sistema de Gestión de Documentos y Archivos de la comunidad de Madrid (artículo 75), el archivo electrónico único (artículo 71), el Repositorio de Documentos y Expedientes electrónicos de la Comunidad de Madrid (artículo 66) o el Portal de Archivos de la Comunidad de Madrid (artículo 139) son herramientas que ya han sido adquiridas y puestas en marcha por la Comunidad de Madrid entre 2011 y 2015m que han supuesto una inversión de más de 350.000 euros. Algunas de ellas, como el archivo electrónico único) vienen impuestas por la normativa básica estatal. [...]

En relación a esto, aunque dichos sistemas ya han sido adquiridos y puestos en marcha, y en el presente informe se determina la viabilidad de poder realizar las adaptaciones necesarias para adecuarse a lo establecido en el texto del Anteproyecto de Ley, dichas adaptaciones requerirán la inversión necesaria para poder ser abordadas, no estando actualmente en condiciones de poder estimar el impacto económico que esto conlleva, al no haber sido todavía establecido el alcance de dichas adaptaciones, dependientes del desarrollo normativo que se realice por parte de los responsables del Sistema de Gestión de Archivos tras la entrada en vigor de dicha Ley. Desde esta Agencia se colaborará con los órganos correspondientes en dicho desarrollo, según se establece en el texto formulado en el Anteproyecto de Ley, y se llevarán a cabo los análisis y desarrollos necesarios para que el sistema de información se adapte y responda a dicha normativa, dentro de los plazos establecidos, así como las integraciones necesarias con el resto de sistemas y subsistemas que se requieran, momento en el cual se determinará el impacto económico y presupuestario necesario.

Adicionalmente, el resto de los sistemas de información que conformarán el Sistema General de Archivos (Sistema de Información ADEX, *interoperabilidad del Sistema de Información de Gestión de Archivo con los Sistemas de Gestión de Archivo de las Entidades Locales, Subsistema de Archivos de la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid*, desarrollo de la herramienta de Inventario de los Sistemas de Gestión y Tramitación de Documentos y Expedientes de la Comunidad de Madrid, ...), cuya adaptación o desarrollo se requiere como necesaria en el presente informe, supondrán un impacto



económico y presupuestario adicional, en línea con lo anteriormente descrito, no habiendo sido reflejado en en el documento *Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Ley de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid*.

5 Plazos. Riesgos detectados.

El anteproyecto de Ley, establece en su Disposición Transitoria Primera:

En el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de esta ley, los archivos integrantes del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid adecuarán su normativa a los principios dispuestos en esta ley.

5.1 Riesgos

Se detectan algunos riesgos que ponen en cuestión la viabilidad de adaptación de los Sistemas de Información de la Comunidad de Madrid a los términos expuestos en el anteproyecto:

- Las adaptaciones necesarias en los Sistemas de Información de la Comunidad de Madrid, así como en el Sistema de Gestión de Archivos, de acuerdo con lo establecido por la Ley, estarán siempre condicionadas por la previa definición y establecimiento, por parte de los responsables de la Comunidad de Madrid de la normativa que desarrolle lo establecido en la ley, así como la definición conjunta con los responsables del sistema de los requerimientos de las adaptaciones necesarias; por tanto, el retraso o la demora en dichas actividades podría condicionar el plazo necesario para el desarrollo e implantación de dichas adaptaciones, así como el impacto económico derivado de las mismas.
- El impacto económico y presupuestario derivado de las adaptaciones necesarias respecto a los sistemas de información no puede establecerse con precisión en esta fase, al no disponer de la información necesaria para determinar su alcance con la precisión requerida.
- El anteproyecto de Ley de Archivos, contempla un trabajo organizativo y normativo, con la colaboración entre las Consejerías con competencias en materia de Archivos y Administración Electrónica, así como con la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid. La falta de impulso o coordinación entre todas las partes implicadas puede retrasar las adaptaciones requeridas que derivarán de dichos trabajos.
- La obligación de integración del Sistema de Gestión de Archivo con los sistemas de gestión de EELL, asumiendo un entorno en dicho ámbito heterogéneo y difícil de evaluar.