

La Conformación de la *e*Administración Autonómica en la Comunidad de Madrid

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE LA *E*ADMINISTRACIÓN.—III. LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA COMUNIDAD DE MADRID.—3.1. Plan de Calidad (1995-1999).—3.2. PESGA I (2000-2003).—3.3. PESGA II (2005-2007).—IV. EVOLUCIÓN DEL MODELO ORGANIZATIVO PARA LA DIRECCIÓN TECNOLÓGICA.—V. FUNDAMENTOS DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA SOBRE *E*ADMINISTRACIÓN.—VI. HACIA LA DIGITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA.—6.1 La oficina interna o *back-office*.—6.2. La oficina externa o *front-office*.—6.3. Oficina intermedia o *middle-office*.—VII. CONCLUSIÓN.—VIII. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

*Este artículo analiza el proceso de adquisición, gestión y utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) dentro de la administración de la Comunidad de Madrid (CM) durante el período 1995-2007. De la misma manera que otros gobiernos autonómicos, a partir de 1995 los responsables políticos de la administración madrileña incorporaron en la agenda de gobierno la preocupación por la modernización de su aparato administrativo. Más allá de los resultados concretos de las actuaciones emprendidas, lo interesante de este estudio es la puesta de manifiesto de que la difusión de las TIC se fue incorporando al discurso político, así como a las prioridades definidas a través de diferentes vías, hasta convertirse en el referente casi exclusivo de sus actuaciones en ese ámbito de la innovación en la gestión pública. No obstante, la *e*Administración de la CM se vio constreñida por el diseño institucional de algunas variables relacionadas con la adquisición, gestión y utilización de las TIC en la organización autonómica que, a buen seguro, seguirán determinando los futuros desarrollos realizados en esta materia desde una perspectiva estratégica.*

* Profesor ayudante de Ciencia Política y de la Administración en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (www.jicriado.com).

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo se aproxima al fenómeno de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las administraciones públicas. Particularmente, el origen de las siguientes páginas reside en una paradoja: si bien las administraciones públicas adoptaron y usaron las TIC e Internet a partir de la década final del siglo anterior de una manera masiva y sin precedentes en cuanto a su alcance y extensión, dentro de ellas y en su relación con otros actores, esto no desencadenó muchos de los efectos revolucionarios, tanto positivos como negativos, que muchos autores habían augurado previamente. Evitando una posición tecnológicamente determinista, este estudio aborda la complejidad de las relaciones entre las TIC e Internet y las administraciones públicas, considerando que las dinámicas de difusión tecnológica dentro del sector público no fueron entonces un fenómeno completamente nuevo, si bien durante esa última etapa se expresaron con unas características distintivas que merece la pena tener en consideración.

Particularmente, las siguientes páginas se centran en los procesos de adquisición, gestión y utilización de las TIC dentro de la administración de la Comunidad de Madrid (CM) durante el período 1995-2007. La etapa seleccionada se inició en el momento en que numerosos gobiernos autonómicos emprendieron estrategias y políticas de modernización administrativa, siguiendo los pasos marcados por otras administraciones del entorno de referencia. La expansión de una nueva generación de TIC y de los servicios asociados a Internet, pero muy especialmente las páginas web, ofrecieron a las organizaciones públicas una vía alternativa para innovar la forma de operar internamente y, en especial, de acercarse a la ciudadanía. Este último fenómeno empezó a identificarse entonces con el concepto Administración electrónica (*eAdministración*). Por consiguiente, el presente estudio aborda esta cuestión considerando algunas de sus dimensiones más sustantivas dentro del ámbito autonómico madrileño y dando cuenta de las principales consecuencias para la política autonómica orientada a la difusión de las TIC como eje central de la innovación de la gestión administrativa.

Junto con esta sección, las siguientes se desarrollan de la siguiente manera. La segunda realiza una aproximación al fenómeno de la *eAdministración*, tratando de concretar su alcance dentro de este trabajo de una manera más particularizada. La tercera sección plantea una consideración de la modernización administrativa en la CM, analizando los rasgos básicos de las planificaciones estratégicas implantadas durante las tres últimas legislaturas autonómicas. En cuarto lugar, se caracterizan los rasgos básicos del modelo organizativo para la dirección tecnológica dentro de la administración autonómica. En quinto lugar, se esbozan los aspectos fundamentales de la normativa autonómica sobre *eAdministración*. La sexta sección plantea las líneas maestras de la digitalización de la administración de la CM. Las conclusiones cierran el artículo ofreciendo un resumen de los principales hallazgos, subrayando la necesidad de estudiar este fenómeno desde una perspectiva multi-disciplinar, algo que también se observa en la bibliografía que se ofrece al final de este estudio.

II. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE LA EADMINISTRACIÓN

La tecnología ha sido un tema central de investigación política desde hace al menos doscientos años, de manera que no es de extrañar que se haya convertido en uno de los objetos de estudio merecedores de la atención de los investigadores que han trabajado sobre las administraciones públicas durante los últimos años. En este plano, pese a que las tecnologías de información (TI) habían estado presentes en las administraciones públicas desde mucho tiempo antes (Winner, 1977), las nuevas potencialidades de las TIC para mejorar la comunicación con otros agentes, sobre todo, de la mano de la web a partir de mediados de la década final del siglo pasado, establecieron unos patrones diferenciados en la evolución tecnológica del sector público, que vino a identificarse con el concepto *eAdministración* (Chadwick, 2006; Lenk y Traunmüller, 2001; West, 2005). Al mismo tiempo, lo anterior provocó un incremento sin precedentes en el interés académico por este tema (6, 2004; Hood y Margetts, 2007). En particular, aunque desde los años setenta se habían conocido aproximaciones muy específicas a las relaciones entre las tecnologías y las administraciones públicas, con el cambio de siglo se experimentó una revitalización de este tipo estudios.

Teniendo en cuenta que la intersección entre las tecnologías y las administraciones públicas se ha abordado profusamente por la literatura académica, hay que plantear con algo más de detalle qué se entiende en esta investigación por *eAdministración*. Durante el proceso inicial de *informatización* de las administraciones públicas, éstas se convirtieron en usuarias intensivas de tecnologías y sistemas de información para desempeñar una cantidad en aumento de actividades, en línea con lo planteado anteriormente. Mucho más reciente es el término *eAdministración*, asociado a la nueva generación de innovaciones tecnológicas que han concedido a las organizaciones del sector público unas nuevas capacidades, sobre todo, para la recopilación, tratamiento y distribución de datos e información, tanto internamente, como en su relación con otros actores del entorno. Pese a un reconocimiento más o menos explícito y común de esas potencialidades genéricas, no existe un acuerdo general sobre lo que significa el término *eAdministración*, sus características más sustantivas o las formas más adecuadas de analizar de manera concreta políticas, proyectos y actuaciones en esa materia. En el ámbito hispanohablante esa complejidad se ha hecho todavía más acusada al producirse una asimilación automática del término *eGovernment*.

Puesto que este término se ha definido de maneras muy diversas, tal y como se puede observar en las aportaciones académicas a ambos lados del Atlántico (Dunleavy y Margetts, 2000; Fletcher, 2001; Lenk y Traunmüller, 2001; Relyea, 2002; Rocheleau, 2007), aquí se asume una definición de *eGovernment* más amplia que se ha convertido en un estándar internacional y que incorpora diferentes vertientes que merece la pena atender:

*'eGobierno se define aquí como **el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)** en las administraciones públicas combinado*

con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas'.

Comisión Europea (2003: 7) (negrita en el original, subrayado propio)¹

Como se deduce de esta definición, el concepto *eGovernment* conlleva varias dimensiones de interés para la actividad gubernamental, en las que están implicadas las administraciones públicas. La difusión de las TIC e Internet en los sistemas de gobernación colectiva implica aquí tres vertientes: (1) la optimización de la provisión de información, la prestación de servicios públicos y la innovación en la gestión administrativa (*eAdministración*); (2) la facilitación de la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos, campañas y comicios electorales, así como la interacción con los candidatos y los partidos políticos (*eDemocracia*); y (3) la promoción de un nuevo modelo de gobernanza de los sistemas democráticos y las políticas públicas (*eGobernanza*). Las tres esferas planteadas inciden en cuestiones diferentes, ya que sucesivamente ponen el acento en el cambio organizativo y la innovación en la gestión pública, la transformación de las instituciones políticas y del proceso político, así como la consecución de consensos entre los agentes e intereses esenciales dentro de un contexto de políticas públicas basado en redes. Por consiguiente, los gobiernos y las administraciones públicas han ido articulando iniciativas en esas tres esferas de actividad, que no son compartimentos estancos y, en consecuencia, sus límites no son enteramente excluyentes, aunque sí conviene establecer una cierta diferenciación.

Este trabajo se centra en el primero de los términos apuntados, aunque entre éste y el tercero exista una relación muy estrecha y, evidentemente, no estén desligados por completo del segundo. Siguiendo la definición referenciada más arriba, el concepto *eAdministración* se refiere al fenómeno de la adquisición, gestión y utilización de las TIC en las administraciones públicas con el fin de mejorar los servicios públicos. A pesar de que esta definición supone limitar el alcance del término *eAdministración*, sobre todo en lo que respecta al tipo de objetivos a alcanzar con su configuración y despliegue, en esta investigación se pretenden evitar las confusiones sobre las diferentes vertientes en las que se inscriben las administraciones públicas en Internet. Además, el concepto *eAdministración* denota una reformulación de las interacciones entre las organizaciones públicas y otros agentes que también están involucrados en la prestación de servicios públicos a través de los nuevos medios telemáticos disponibles, sobre todo, con los ciudadanos, las empresas y otras administraciones públicas. En las siguientes páginas se abordan algunas de las dimensiones más importantes de ese proceso dentro de la administración de la Comunidad de Madrid, de manera que se analiza su evolución desde 1995 hasta el momento presente.

¹ 'eGovernment is defined here as **the use of information and communication technologies in public administrations combined with organisational change and new skills in order to improve public services and democratic processes and strengthen support to public policies**'.

III. LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

La voluntad de modernización de la administración autonómica madrileña se formuló inicialmente a principios de la década de los noventa, si bien se manifestó de una forma más intensa con el cambio de gobierno de 1995. Durante el período central que abarca esta investigación (1995-2007) se diseñaron tres planificaciones estratégicas para promover la política de modernización administrativa, de forma general, y el desarrollo de la eAdministración, de manera concreta, dentro de la CM. La Tabla 1 ofrece una primera aproximación a los principales aspectos de la política definida por los diferentes gobiernos autonómicos madrileños de esa etapa para intentar transformar su aparato administrativo, teniendo en cuenta la relevancia en aumento que fue adquiriendo dentro de ellas la adopción, uso y difusión de las nuevas TIC, que se convirtieron finalmente en el referente principal de las mismas. Dentro del análisis de las estrategias diseñadas se utilizaron varios indicadores para lograr una caracterización de sus principales rasgos (*dinámica política autonómica, principios de la modernización, alcance de los proyectos diseñados, estilo de la modernización y papel otorgado a las TIC y la eAdministración*). En algún caso, el alcance temporal de las estrategias formuladas fue incluso menor que la duración de las diferentes legislaturas autonómicas, pese a que éstas representaron su espacio temporal de referencia, durante un período en el que se sucedieron en el gobierno de la CM dos presidentes autonómicos del PP. El análisis de cada una de las características apuntadas dentro de esos tres momentos se aborda a continuación.

Tabla 1. Planificaciones Estratégicas para la Modernización Administrativa y la eAdministración en la Comunidad de Madrid

	Plan de Calidad de los Servicios de la Comunidad de Madrid (Plan de Calidad)	Gestiona Tú Mismo. Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa (PESGA I). Administración Electrónica	2ª Fase del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa (PESGA II)
<i>Período</i>	1995-1999	2000-2003	2005-2007
<i>Dinámica autonómica</i>	Acercar la administración autonómica a los ciudadanos	La Comunidad de Madrid hacia la excelencia	Madrid Comunidad digital facilitando a las empresas su potencial en la Sociedad del Conocimiento
<i>Principios básicos</i>	Mejora de la calidad de los servicios, aproximación a los ciudadanos	Simplificar, racionalizar, homogeneizar, facilitar la comunicación	Racionalización administrativa y modernización de las interacciones con la ciudadanía

Tabla 1. Planificaciones Estratégicas para la Modernización Administrativa y la eAdministración en la Comunidad de Madrid (Cont.)

	Plan de Calidad de los Servicios de la Comunidad de Madrid (Plan de Calidad)	Gestiona Tú Mismo. Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa (PESGA I). Administración Electrónica.	2ª Fase del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa (PESGA II)
<i>Período</i>	1995-1999	2000-2003	2005-2007
<i>Estilo general de la modernización administrativa</i>	Orientación hacia instrumentos de mejora de la gestión administrativa	Orientación hacia instrumentos de mejora de la gestión administrativa y la consolidación de la dimensión tecnológica de la organización	Orientación hacia la consolidación de la dimensión tecnológica de la organización
<i>Enfoque de la eAdministración</i>	Interno. Primeros pasos relacionados con la creación de un sistema de información para toda la administración. Inicio de la presencia en la Web	Parcialmente externo. Desarrollo del canal telemático para contactar con los ciudadanos, provisión de información y servicios digitales usando Internet	Ampliamente externo. Necesidad de desarrollar la prestación de servicios telemáticos, aunque manteniendo preocupación por la gestión interna de apoyo
<i>Responsabilidad organizativa</i>	Dirección General de Calidad de los Servicios (en la vertiente organizativa) (Consejería de Hacienda). ICM (en la vertiente tecnológica) (Organismo Autónomo de la Consejería de Hacienda)	Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano (en la vertiente organizativa) (cambios sucesivos de consejería). ICM (Organismo Autónomo de la Consejería de Hacienda)	Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano (en la vertiente organizativa) (cambios de consejería). ICM (en la vertiente tecnológica) (Organismo Autónomo de la Consejería de Hacienda)

Fuente: elaboración propia

3.1. Plan de Calidad (1995-1999)

La primera estrategia de modernización administrativa formulada por el primer gobierno autonómico del PP de la CM fue el *Plan de la Calidad de los Servicios de la Comunidad de Madrid (Plan de Calidad)*. Desde el plano de la dinámica político-administrativa autonómica, esta formulación estuvo vinculada a un período de apertura de un nuevo momento político en el que se planteó la necesidad de *acercar la administración autonómica a los ciudadanos* de la región, algo que se había intentado desde el origen de la CM, pero que

se afianzó desde entonces, teniendo en cuenta el período de crisis política que se había producido durante los años finales del último gobierno socialista de la época. A partir de 1995, el contexto político autonómico en el que el nuevo gobierno contó con mayoría absoluta parlamentaria propició que el asunto de la mejora de la administración pública accediera al debate público de primera línea, aunque ya se había considerado durante la legislatura anterior de una manera incipiente (Delgado *et al.*, 1999). En consecuencia, se abrió la oportunidad para una utilización renovada de propuestas en torno a la modernización dentro de la administración de la CM, algo que se planteó en el llamado *Plan de Calidad*, cuyas primeras acciones se presentaron en la segunda mitad de 1995.

El *Plan de Calidad* se definió, más que como un diseño cerrado de proyectos, como una amalgama de iniciativas que fueron tomando cuerpo con el paso de los años y que no se concretaron inicialmente en un documento básico. Desde el verano de 1995 la CM fue elaborando paulatinamente diversas publicaciones en solitario o en colaboración con empresas de consultoría (Dirección General de Calidad de los Servicios, 1999a, 1999b, 1998; Dirección General de Calidad de los Servicios - Coopers & Lybrand, 1997) y participando en diversos foros especializados (Moreno, 1998a; Moreno, 1998b) en los que los responsables políticos de la modernización autonómica plasmaron sus ideas más relevantes en torno a esta cuestión. En ese sentido, entre los *principios* básicos de las actuaciones adscritas al *Plan de Calidad* subrayaron la necesidad de mejorar la *calidad de los servicios* y la *aproximación a los ciudadanos* como dos de los más importantes. Esas dos vertientes fueron las que se promovieron manera prioritaria a lo largo de esos primeros cuatro años.

El análisis de la modernización administrativa en la CM hizo especialmente patente su disociación inicial respecto a las nuevas tecnologías de información, aunque posteriormente esa situación se fuera alterando de una manera peculiar. En concreto, la puesta en marcha de proyectos relacionados con el *Plan de Calidad* se realizó desde una visión que tuvo en cuenta de forma limitada el *papel de las TIC*, en gran medida como consecuencia de la existencia diferenciada que siempre habían gozado las cuestiones relativas a la dimensión tecnológica dentro de la empresa autonómica de informática. En otras palabras, la dirección de la política informática dentro de la CM caminó desde el origen de la administración autonómica de manera altamente diferenciada respecto de la vertiente de reforma organizativa, ya que nunca se había planteado una integración real entre ambas esferas. Como consecuencia de lo anterior, la dirección general creada en 1995 para liderar la modernización administrativa, si bien incluyó a algunos miembros de corte informático y en un primer momento un *Servicio de Auditoría Informática*, se centró en las líneas generales planteadas y no se vinculó de manera estrecha con el proceso de difusión tecnológica representado por ICM S.A., organismo que inicialmente se contempló sólo como un socio tecnológico de los proyectos en los que fue necesario incorporar TIC para su ejecución.

3.2. PESGA I (2000-2003)

La segunda planificación estratégica para la modernización administrativa dentro de la CM se proyectó durante el cambio de siglo, mediante el *Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa* (PESGA I). En este caso, la *dinámica política autonómica* vino caracterizada por la reválida de la mayoría absoluta lograda por el PP en la CM en las elecciones autonómicas de mayo de 1999, abriendo una legislatura en la que el presidente madrileño anunció en su investidura que no volvería a repetir en el cargo al final de ese segundo mandato². Durante esa fase el gobierno de la CM se centró en políticas autonómicas que intentaron reflejar el camino hacia la *excelencia* dibujada por su presidente, de manera que dentro de la esfera administrativa la *eAdministración* se planteó como el punto de llegada de esa idea, adelantando el año 2003 como plazo para que fuera una realidad la prestación de servicios públicos electrónicos, en línea con lo planteado por las instituciones comunitarias en la materia. Todo ello se relacionó con la voluntad de mayor aproximación al ciudadano, algo que se puso de manifiesto en el propio sobrenombre de la planificación estratégica (*Gestiona Tú Mismo*). Esos aspectos caracterizaron un momento en que progresivamente se fue retirando de la primera línea política el interés por la transformación interna de la administración autonómica, en aras de la búsqueda del reforzamiento de la vertiente externa de interacción con la ciudadanía a través de medios telemáticos.

Los *principios* planteados en el PESGA I no variaron de forma sustantiva, si bien cambiaron de lugar el acento respecto a los planteados anteriormente. Teniendo en cuenta que por primera vez se puso por escrito un documento de síntesis de la estrategia de modernización autonómica, con el cambio de siglo el PESGA I se centró en *simplificar y racionalizar*, pero también *facilitar la comunicación con los ciudadanos* (Comunidad de Madrid, 2001). La traducción de lo anterior no supuso una ruptura completa con la etapa previa, aunque a partir de entonces se dio prioridad casi total a la interacción telemática con la ciudadanía, proporcionando un mayor alcance a las actuaciones realizadas en el conjunto de la administración autonómica. En concreto, se mantuvo un claro interés por el impacto de los proyectos dentro de la gestión de la administración de la CM, de manera que sus destinatarios fueron sus gestores (proyectos sobre racionalización de procedimientos y gestión informatizada de expedientes) y responsables políticos (proyectos sobre indicadores de gestión y cuadros de mando), junto con los ciudadanos (proyectos sobre sistema de atención al ciudadano y *eAdministración*) (Comunidad de Madrid, 2001: 57). El PESGA I fue compatible con el mantenimiento de actuaciones anteriores, de manera que el *Plan de Calidad* se consideró también vigente, pero ahora sí circunscrito al ámbito de iniciativas puntuales en torno a la gestión de la calidad. En todo caso, los principios planteados destacaron el matiz externo

² Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid. 1999. Debate de Investidura del Presidente de la Comunidad de Madrid. V Legislatura. 6-7 de julio, núm. 2.

de las actuaciones a desarrollar durante la vigencia del PESGA I, de manera que el soporte de las mismas estaría centrado en su vinculación cada vez más estrecha con las TIC.

Esta segunda estrategia de modernización administrativa dentro de la CM puso de manifiesto la importancia renovada de las TIC para hacer realidad las aspiraciones en torno a la eAdministración. Con el cambio de siglo, las TIC llegaron a ser un eje básico de la modernización administrativa, de manera que se convirtieron en el medio a través del que lograr la transformación interna de la administración autonómica. Al mismo tiempo, se consideró la necesidad de adaptar la CM a los requisitos de la SI, de forma que la administración autonómica cumpliera los objetivos marcados por la UE y la AGE en la esfera de la eAdministración. En todo caso, la peculiaridad de este caso es que pese al elevado grado de penetración de las TIC dentro de la administración autonómica existieron problemas para vincular esta vertiente dentro de la modernización administrativa, puesto que la función tecnológica se había extendido de una manera autónoma durante los años anteriores. En definitiva, eso significó aproximar dos esferas de la organización que hasta ese momento habían caminado estratégicamente de forma separada y sólo habían coincidido de una forma táctica en proyectos específicos³.

3.3. PESGA II (2005-2007)

La última planificación estratégica analizada en esta investigación se desarrolló después de un período de cierta agitación política dentro de la CM. La dinámica política autonómica previa a la aprobación del PESGA II estuvo caracterizada por la celebración de dos elecciones autonómicas durante el año 2003, de manera que en las de octubre la candidata del PP (Esperanza Aguirre) consiguió la mayoría absoluta, lo que le permitió alcanzar el gobierno autonómico. Todo ello provocó que el inicio de determinadas políticas autonómicas requiriera más tiempo del habitual para su puesta en funcionamiento, por lo que sólo tras unos meses de incertidumbre, a principios de 2005 se volvieron a concretar actuaciones relacionadas con la SI y la modernización administrativa. La planificación política en este ámbito se diseñó teniendo en cuenta la progresiva inmersión en la era digital, asumiendo las propuestas europeas y estatales, y utilizando *‘un modelo basado en la eficacia y la eficien-*

³ Este aspecto se puso de manifiesto en diversas entrevistas en profundidad, pero también en la parte introductoria del propio documento de presentación pública del PESGA I, en la que se planteó que *‘por un lado, se dispone de la base tecnológica necesaria para poder llevar a cabo todas las iniciativas previstas. En la Comunidad de Madrid existe hoy una infraestructura tecnológica suficiente y adecuada (...) además de una larga experiencia previa en el diseño, desarrollo e implantación de sistemas de información por parte del organismo autónomo Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid. En segundo lugar, existe la base organizativa necesaria para impulsar las iniciativas previstas en el Plan y para controlar su implementación. La Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano y el organismo autónomo Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid liderarán e impulsarán la puesta en marcha del plan’* (Comunidad de Madrid, 2001: 15).

cia, que garantiza la consecución de los objetivos planteados, con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Uno de los elementos esenciales que está permitiendo una Administración Pública más moderna y racional es la inversión en tecnologías de la información y comunicación, que contribuye decisivamente a una mayor productividad para la organización' (Comunidad de Madrid, 2005a: 9). El PESGA II fue una iniciativa relacionada con otras dentro de la CM en torno al desarrollo de la SI en la región, de manera que la eAdministración se confirmó como uno de los pilares centrales de ese discurso general de transformación de la sociedad madrileña⁴.

La eAdministración pasó a ser uno de los ejes de la difusión de la SI dentro de la CM, adquiriendo presencia propia, cada vez más asociada a la extensión general de las TIC en la región. En concreto, entre los *principios* clave planteados por el PESGA II destacaron la *racionalización administrativa* y la *modernización de las interacciones con los ciudadanos*, de manera que las TIC se convirtieron en el pilar sobre el que se proyectó el conjunto de esta planificación estratégica, a pesar de las menciones a la continuidad con el PESGA I e, incluso, con los proyectos del *Plan de Calidad*. Eso se tradujo en el caso de la CM en que fue muy clara la preocupación por la prestación telemática de servicios públicos, si bien lo anterior se mantuvo unido a la pretensión de alcanzar determinados objetivos asociados a la gestión interna de la organización, aunque pasaran a un segundo plano.

El papel otorgado a las TIC y la eAdministración dentro de esta planificación estratégica fue notoriamente creciente. Dentro del PESGA II la incorporación masiva de las TIC en la administración autonómica se convirtió en el eje prioritario, de manera que se puede decir que la eAdministración se convirtió en el núcleo de las actuaciones desarrolladas en materia de modernización administrativa. Aunque se mantuvo cierto interés por la adopción de otras herramientas de mejora de la gestión dentro de la organización, las posibilidades para la innovación administrativa se orientaron de forma casi exclusiva hacia el ámbito de la difusión de las TIC en la organización. Por consiguiente, las bases de la modernización administrativa pretendieron establecer unos patrones más definidos para la construcción de la eAdministración auto-

⁴ El PESGA II fue uno de los soportes de una planificación más amplia de la SI que se concretó dentro del *I Plan para el Desarrollo de la Sociedad Digital y del Conocimiento en la Comunidad de Madrid (Plan Sociedad Digital CM)*, a la manera del plan de acción eEurope de la UE y AVANZA de la AGE. Esta iniciativa incorporó de una manera muy heterogénea actuaciones en ámbitos diversos como la política de investigación y ciencia, el comercio electrónico, la brecha digital, la sanidad electrónica, el aprendizaje basado en TIC, etc., pero el hecho de que estuviera organizativamente desvinculado del órgano directivo específicamente centrado en la modernización administrativa, invitó a su consideración separada dentro de este análisis. En concreto, el *Plan Sociedad Digital CM* fue liderado por la Secretaría General del Consejo de Gobierno, dentro de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno, de manera que tuvo un componente político muy señalado (Comunidad de Madrid, 2005). En concreto, esta planificación incorporó muchas de las propuestas realizadas por la Comisión de Estudio de la Sociedad de la Información y el Conocimiento de la Asamblea de Madrid, que se desarrolló durante la V legislatura autonómica y cuyas conclusiones se aprobaron con el concurso de todas las fuerzas políticas en su sesión de 20 de febrero de 2003 (Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid. 2003. Comisión de Estudio de la Sociedad de la Información. 20 de febrero, núm. 842).

nómica, lo que se percibió por los responsables políticos de la época como el potencial agente de cambio institucional más sustantivo del aparato público de la CM, algo que fue impregnando progresivamente el apoyo político concedido a lo largo de la etapa analizada.

IV. EVOLUCIÓN DEL MODELO ORGANIZATIVO PARA LA DIRECCIÓN TECNOLÓGICA

Las variables relacionadas con el marco institucional de la eAdministración de la CM también fueron decisivas a la hora de profundizar en los rasgos específicos de este caso. En primer lugar, el proceso de configuración de la eAdministración dentro de la CM estuvo caracterizado por la estructura organizativa y los instrumentos de coordinación interna desarrollados para facilitar su implantación. Los responsables políticos de la administración autonómica buscaron desde sus orígenes un modelo centralizado de organización de la política tecnológica, algo que consiguió consolidarse a partir de mediados de la década de los noventa en torno a la empresa informática existente desde la creación de la CM. Lo anterior fue el resultado del cambio de estatus jurídico de *Informática Comunidad de Madrid S.A.* (ICM S.A.), que se convirtió en un organismo autónomo, siendo más importante todavía la centralización dentro del mismo de las partidas presupuestarias destinadas a las TIC, así como la integración de todo el personal con perfil tecnológico de la CM. A pesar de lo anterior, las necesidades departamentales y la propia evolución de las políticas de modernización administrativa, implicaron la necesidad de dotarse de mecanismos de colaboración con las diferentes consejerías de la administración autonómica, así como con la unidad directiva que formalmente lideró dicho proceso. Todo ello pretendió que se pudiera lograr el objetivo de conferir un enfoque común a las actuaciones desarrolladas en materia de eAdministración dentro del conjunto de la organización.

Este caso se caracterizó por el hecho de que junto a un modelo centralizado de explotación tecnológica, en torno al *Organismo Autónomo Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid* (ICM), se planteó un esquema desintegrado respecto a la modernización administrativa. Esta política autonómica fue liderada en cuestiones de mejora organizativa por una dirección general constituida de manera específica para ello, la *Dirección General de Calidad de los Servicios* (DGCS)⁵. En todo caso, la importancia de la evolución

⁵ Junto a la empresa informática ICM S.A., dentro de la administración autonómica siempre existió una unidad, con rango de servicio y durante algunos períodos incluso subdirección general, que realizó trabajos relacionados con la mejora organizativa, aunque de una manera aislada y sin verdadero peso político dentro de la estructura de la administración autonómica. Junto a ello, la *Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Comunidad de Madrid* (Decreto 50/1984, de 17 de mayo), luego transformada en *Oficina de Atención al Ciudadano* (Decreto 59/1988, de 9 de junio) se encargó de las cuestiones unidas a la interacción con los ciudadanos y, por tanto, de una parte significativa de la dimensión externa relacionada con la eAdministración madrileña.

de ambas unidades directivas, no sólo desde el plano formal, sino también informal, así como las interacciones entre ellas, fueron caracterizando la evolución de la *e*Administración dentro de la CM. En concreto, estas unidades cambiaron de consejerías de adscripción, de estructura interna, así como las relaciones entre ellas mismas y con el resto de la organización, de manera que todo ello proporcionó evidencias acerca de los constreñimientos institucionales vinculados a la estructura organizativa que caracterizaron el proceso de adquisición, gestión y difusión tecnológica. En ese plano, resultó de interés una primera aproximación a la evolución de ICM dentro de la administración autonómica (ver Figura 1).

Figura 1. Evolución de las Unidades Directivas de la *e*Administración y la Modernización

<p>Julio 1995. Informática Comunidad de Madrid Sociedad Anónima. Consejería de Hacienda</p> <p>Diciembre 1996. Organismo Autónomo Informática de la Comunidad de Madrid. Consejería de Hacienda</p> <p>Julio 1999. Organismo Autónomo Informática de la Comunidad de Madrid. Consejería de Hacienda</p> <p>Mayo 2000. Organismo Autónomo Informática de la Comunidad de Madrid. Consejería de Presidencia y Hacienda</p> <p>Septiembre 2001. Organismo Autónomo Informática de la Comunidad de Madrid. Consejería de Hacienda</p> <p>Noviembre 2003. Organismo Autónomo Informática de la Comunidad de Madrid. Consejería de Hacienda</p> <p>Diciembre 2005. Ente Público Agencia Informática de la Comunidad de Madrid. Consejería de Hacienda</p> <p>Julio 2008. Ente Público Agencia Informática de la Comunidad de Madrid. Vicepresidencia y Portavocía del Gobierno</p>
--

Fuente: elaboración propia

En el inicio de la cuarta legislatura autonómica, la organización de la *e*Administración pivotó en torno a la *Consejería de Hacienda*. En primer lugar, con el cambio de gobierno se puso en tela de juicio el modelo de explotación de las TIC dentro de la administración de la CM, en concreto, se colocaron sobre la mesa varias opciones, aunque al final se plantearon como plausibles dos alternativas: la privatización completa de la función tecnológica o la creación de un organismo autónomo que centralizara todas las competencias en la

materia. Si bien de inicio se mantuvo el estatus de empresa pública, durante el año siguiente se realizaron las actuaciones necesarias para convertir ICM S.A. en un organismo autónomo, en línea con lo efectuado por el nuevo gobierno popular con otras empresas públicas de la CM.

En diciembre de 1996 se concretó la aprobación del cambio de estatus jurídico, de manera que la empresa informática de la CM se convirtió en ICM, a través de la *Ley de Presupuestos de 1997*⁶. Su normativa de creación confirmó la sucesión de los recursos humanos y patrimonio entre ambos organismos, de manera que ICM centralizó desde entonces el personal con perfil tecnológico de la CM, así como *'la totalidad de los equipos informáticos y de comunicaciones físicos y lógicos de la Administración de la CM y de sus organismos autónomos'*. Con ello se confirmó la voluntad de los responsables autonómicos de aunar todas las actuaciones en materia tecnológica dentro de esta renovada unidad directiva, superando la situación anterior en la que, si bien en pequeña medida, habían estado también presentes en los diferentes departamentos de la administración autonómica. Con ello se abrió una nueva etapa en la política tecnológica de la organización, en la que el referente fue ICM, y se confirmó la dinámica centralizadora que había predominado durante la etapa anterior.

En la línea apuntada, ICM se encargó de definir las prioridades políticas de la CM en el ámbito de la informatización de la organización. Efectivamente, este organismo autónomo ejerció dichas funciones a partir de aquel momento, teniendo en cuenta la amplitud de su ámbito competencial, que se extendió a cuestiones cada vez más variadas⁷. ICM monopolizó desde entonces el lide-

⁶ Ley 14/1996, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid (Ley 14/1996) (BOCM de 30 de diciembre, núm. 309). En su artículo 57 se asumió que *'1. Se crea, adscrito a la Consejería de Hacienda, el Organismo Autónomo de carácter administrativo "Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid". 2. El Organismo Autónomo que se crea ejercerá sus funciones en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos. Dicho ámbito podrá extenderse a aquellos otros Entes de Derecho Público de la Comunidad de Madrid cuando así se convenga entre el Organismo Autónomo y el Ente de que se trate'*.

⁷ El artículo 57.3, de la Ley de Presupuestos de 1997, resumió sus funciones de la siguiente manera: *'Elaboración y aprobación de los Planes de Sistema de Información y Comunicaciones, así como la programación y asignación de recursos humanos, técnicos y económicos para la consecución de los objetivos planificados'*.

- El establecimiento de las características técnicas exigibles al equipo físico y lógico a integrar en la infraestructura de tratamiento de la información y las comunicaciones, la homologación de los equipos y la propuesta de declaración de equipos de uso uniforme y exclusivo en la Comunidad de Madrid.
- El establecimiento y control del cumplimiento de la normativa a que deberán atenerse los equipos físicos y lógicos de tratamiento de la información y de las comunicaciones desarrollados o adquiridos por la Comunidad de Madrid a fin de asegurar su utilidad compatibilidad, así como la seguridad, confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información tratada.
- La dotación de infraestructuras físicas y lógicas de soporte de los sistemas de información y comunicaciones de la Comunidad de Madrid, y la elaboración de la normativa e instrucciones para su utilización por los usuarios.
- El desarrollo de aplicaciones informáticas y sistemas de información para la Comunidad de Madrid y la formación de su personal en la utilización de los productos y del equipo lógico integrado, sin perjuicio de la posibilidad de distribución externa de los productos desarrollados en régimen de Derecho Público.
- La prestación de los servicios informáticos y de comunicaciones a la Comunidad de Madrid, a cuyo fin le corresponde la administración de los equipos físicos y lógicos de tratamiento de la información y de las comunicaciones de cualquier especie que se encuentren instalados en la misma, sin perjuicio de la posibilidad de prestación externa de servicios informáticos en régimen de Derecho Público'.

razgo del proceso de difusión de las TIC dentro de la administración de la CM, desde la elaboración de los sistemas de información y comunicaciones, pasando por la creación y control de normas técnicas de los equipos físicos y lógicos de la CM, hasta la prestación de servicios informáticos y de comunicaciones a las diferentes unidades administrativas de la administración autonómica. En concreto, si bien ICM había liderado el proceso de informatización autonómico y había sido ya el referente de la organización durante la década inicial de la administración de la CM, desde entonces asumió ese liderazgo de una manera todavía más completa, aunado la capacidad de diseño estratégico de la política tecnológica de la organización con la implantación de proyectos concretos y otras actividades operativas⁸. Además, ICM siguió manteniendo una cultura organizativa muy particular, asumida durante la etapa inicial, con un elevado grado de autonomía, y muy apegada a su estatus anterior de empresa.

La estructura de gobierno de ICM no sufrió alteraciones de calado, pero tuvo que evolucionar para adecuarse a la nueva situación jurídica del organismo y la dimensión que adquirió dentro del conjunto de la administración autonómica. De entrada, este organismo autónomo se mantuvo dentro de la *Consejería de Hacienda*, departamento de carácter transversal y máximo nivel político en el que se conservaría después durante todo el período recogido en esta investigación⁹. Junto a ello y siguiendo la *Ley de Administración Institucional*, los órganos de gobierno de ICM estuvieron compuestos por su *Consejo de Administración*, con su *Presidente* al frente¹⁰, así como un *Gerente* que, en la práctica, se encargó de liderar el organismo en sus tareas ejecutivas¹¹.

⁸ En particular, ICM dispuso de una amplia capacidad para establecer estándares tecnológicos a través de diferentes vías, que se concretaron en cuestiones específicas como '*la homologación y extensión de prestaciones de servicios al conjunto de la CM, la homologación y adquisición de la totalidad de los equipos informáticos y de comunicaciones, el soporte, gestión de infraestructuras y mantenimiento de los equipos informáticos y de comunicaciones de voz y datos, la elaboración y ejecución de los planes de sistemas y comunicaciones o el mantenimiento, desarrollo e integración de los sistemas de información contemplados en los planes de actuación*' (ICM, 1999: 26).

⁹ La única variación en este sentido fue su integración en la *Consejería de Presidencia y Hacienda* durante un breve período de la segunda legislatura del presidente Ruiz-Gallardón al frente de la CM, así como la más reciente en la que queda encuadrada en la Vicepresidencia y Portavocía del presente gobierno autonómico desde julio de 2008.

¹⁰ En su régimen jurídico (art. 57, *Ley 14/1996*) se manifestó: '*El Consejo de Administración se dotará de un reglamento de funcionamiento en el que se fijará el régimen de sesiones y de acuerdos. 1. El Presidente del Consejo de Administración será el Consejero de Hacienda o la persona designada a su propuesta por el Consejo de Gobierno, quien velará por la consecución de los objetivos asignados al Organismo Autónomo y ostentará su representación legal en toda clase de actos y contratos. Asimismo, le corresponden las siguientes funciones: a) Acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y establecer el orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros formuladas con la antelación suficiente. b) Presidir las sesiones, moderar el desarrollo de los debates y suspenderlos por causas justificadas. c) Dirimir con su voto los empates a efectos de adoptar acuerdos. d) Visar las actas y certificaciones de los acuerdos del Consejo de Administración. e) Conferir y revocar poderes generales o especiales a personas determinadas para los asuntos en que fuere necesario tal otorgamiento, dando cuenta al Consejo de Administración*'.

¹¹ Entre sus atribuciones, destacaron (art. 57, *Ley 14/1996*): '*2. Corresponden al Gerente las funciones descritas en el apartado 2 del artículo 13 de la Ley 1/1984 reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, y además las siguientes: a) La dirección de los servicios de informática y comunicaciones en el ámbito de actuación del Organismo Autónomo. b) La ejecución de los*

Lo más importante para la coordinación con las consejerías es que dentro del *Consejo de Administración* de ICM estuvieron presentes los secretarios generales técnicos de todas ellas, de manera que las necesidades departamentales relacionadas con la política tecnológica también tuvieron su canal de expresión y se pudieron definir de manera mínimamente coordinada las estrategias básicas en torno a la dimensión tecnológica de la CM.

Con el inicio del PESGA I puso de manifiesto la necesidad de interacción creciente de ICM con la DGCS, así como el resto de la administración autonómica, para el desarrollo de proyectos tecnológicos cada vez más ambiciosos y relacionados directamente con el rediseño de los procedimientos administrativos. Si bien eso no tuvo un impacto organizativo directo en ICM, a partir de entonces el organismo autónomo fomentó una aproximación más sensible a las necesidades derivadas de la prestación de servicios públicos electrónicos, así como al crecimiento de la vertiente digital dentro de la administración autonómica. Además, la asunción del conjunto de las transferencias en materia sanitaria en 2002 no provocó la integración de la vertiente tecnológica en el modelo general, sino que las TIC dentro de los nuevos centros directivos procedentes de la AGE y asumidos por la administración de la CM se gestionaron de manera autónoma dentro de la *Consejería de Sanidad*, rompiendo en ese sector el esquema centralizado del resto de la organización¹².

Más recientemente, se volvió a poner en cuestión el modelo organizativo ligado a la explotación de las TIC dentro de la CM. Por una parte, se produjo el nombramiento de un nuevo gerente del organismo autónomo de informática y comunicaciones a principios de 2004, procedente de la empresa privada y con una perspectiva más gerencial sobre la proyección de ICM en los años siguientes¹³. Lo anterior abrió las puertas a una transformación del marco organizativo, de manera que a mediados de 2005 se produjo una reformulación de la estructura funcional del organismo, reflejando la recuperación del rango orgánico de las subdirecciones generales dentro del entramado administrativo de la CM y acercándose al formato de desarrollo de soluciones extendido en-

planes generales de actuación del Organismo. c) La dirección de las unidades y servicios del Organismo Autónomo, así como del personal al servicio del mismo. d) Cuantas otras no estén atribuidas expresamente a otros órganos en esta Ley o en la Ley 1/1984, de 19 de Enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.

¹² Aunque los responsables políticos de la época no fueron totalmente abiertos al tratamiento de esta cuestión, la solución planteada pretendió evitar el colapso de ICM, que se consideró incapaz de asumir de una manera directa todas las necesidades tecnológicas de estos nuevos centros, siguiendo el modelo existente en el resto de la administración de la CM. No obstante, desde un primer momento se trabajó en la integración de esta nueva vertiente de la organización en el modelo tecnológico centralizado en ICM.

¹³ Así lo puso de manifiesto en unas declaraciones realizadas a través de la nueva revista del organismo, en la que subrayó: *'Fundamentalmente, lo que estamos haciendo es dotar a ICM de una estructura lo suficientemente flexible para dar respuesta a las necesidades que nos plantean nuestros clientes, y para ello queremos acercarnos al modelo de organización o empresa de soluciones que se ha demostrado eficaz en su funcionamiento. Evidentemente, tenemos alguna diferencia sustancial con esas empresas, como es el marco jurídico de relación en el que nos movemos, propio de las administraciones públicas. Ese marco jurídico es, en ocasiones, más garantista que rápido para la gestión que necesitamos'* (ICM *Conecta*, num. 1, mayo de 2005, entrevista a Cándido Cerón, pp. 5-7).

tre las empresas del sector. En definitiva, lo anterior fue un preludio del hecho de que al cerrar la etapa analizada en este estudio, también se llevó a efecto un cambio de estatus jurídico de ICM.

En efecto, en diciembre de 2005 el organismo autónomo ICM cambió su naturaleza jurídica convirtiéndose en el *Ente Público Agencia Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid* (ICM Agencia). Efectivamente, a través del artículo 10 de la *Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas* (Ley 7/2005) (BOCM de 30 de diciembre, núm. 311), se justificó el cambio hacia ICM Agencia teniendo en cuenta que *'el sector de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en el que nos encontramos es un sector caracterizado por un gran dinamismo que exige la capacidad de poner en funcionamiento soluciones en cada vez menos tiempo. En consecuencia, dentro del proceso de racionalización del sector público de la Comunidad de Madrid se ha valorado la conveniencia de que Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (ICM) evolucione su forma jurídica a otra que le permita la flexibilización de funcionamiento requerida, sin perjuicio de los controles habituales que para este tipo de entidades la normativa establece, todo lo cual redundará en una mayor eficiencia en la actividad que realiza y, en definitiva, en la mejora del servicio que la Administración presta al ciudadano'*. Inicialmente no se alteró de forma sustantiva la estructura organizativa interna, ni los rasgos básicos del modelo centralizado de gestión de las TIC, dado que se previó que ICM Agencia operara *'bajo los principios de horizontalidad y centralización en la gestión de los servicios de informática y comunicación de la Administración de la CM'*. En este plano el artículo 10 de la *Ley 7/2005* fue muy prolijo a la hora de definir sus funciones, órganos de gobierno, hacienda, personal, etc., de manera que ese cambio jurídico permitió someter a esta unidad directiva con carácter general al derecho privado, salvo en el ejercicio de potestades administrativas, así como establecer algunos cambios en sus órganos de gobierno y dirección¹⁴.

V. FUNDAMENTOS DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA SOBRE EADMINISTRACIÓN

El período analizado en esta investigación evidenció una intensa actividad normativa de la CM relacionada con la eAdministración. En concreto, el marco normativo en torno a la dimensión tecnológica de la administración autonómica fue una de las variables fundamentales en esta vertiente institucional del proceso de adquisición, gestión y utilización tecnológica, de manera que el análisis planteado en las siguientes páginas aborda un ámbito que fue complementario a las actuaciones realizadas por la UE y la AGE. En general,

¹⁴ Posteriormente, se llevó a término una transformación en la dimensión directiva del organismo, a la que se incorporaron varios contingentes de personal procedentes del ámbito privado, copando los principales puestos de responsabilidad de ICM Agencia.

las cuestiones relacionadas con la consolidación del sistema de atención al ciudadano utilizando Internet, el intento de adecuarse al procedimiento administrativo digital, la extensión de los registros autonómicos a la vertiente telemática, así como el modelo de firma electrónica y la regulación de las páginas web fueron los aspectos más atendidos por parte de los responsables políticos autonómicos desde esta perspectiva jurídica¹⁵. En particular, el descubrimiento de las características singulares incorporadas en el caso de la administración autonómica madrileña dentro de esta vertiente permitió identificar los límites jurídicos en los que se tuvo que contener la conformación de la eAdministración en la CM, sobre todo, los condicionantes a la extensión completa de los servicios públicos telemáticos y las barreras a la circulación de la información administrativa dentro y fuera de la organización.

Un primer aspecto a destacar fue el origen un tanto tardío de la normativa desplegada por la administración autonómica madrileña en materia tecnológica, así como la importancia inicial concedida a los sistemas de información para la atención al ciudadano. La elevada autonomía de la unidad encargada de la política tecnológica dentro de la administración de la CM motivó que el despliegue de la normativa en esta dimensión tuviera que esperar al cambio de siglo, cuando la DGCS inició una aproximación a ella ligada al PESGA I y surgió la necesidad de regular la provisión de información vía Internet y la prestación de servicios públicos telemáticos. Anteriormente, ICM había desarrollado escasamente su capacidad normativa para regular la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas dentro del proceso administrativo, en gran medida, como consecuencia del carácter centralizado de la organización de la difusión de las TIC y su control sobre los estándares, las aplicaciones y sistemas desplegados en el conjunto de la administración autonómica.

Por otro lado, la importancia en este caso de la configuración de un sistema de atención al ciudadano fue otro aspecto decisivo a la hora de entender el despliegue normativo inicial en torno a las tecnologías. Teniendo en cuenta el carácter singular de la Oficina de Atención al Ciudadano de la CM, una de las primeras menciones a la dimensión digital de la actividad administrativa, realizada a finales de los años noventa del siglo pasado, se planteó en torno a su labor de coordinación de la *'inclusión, actualización, verificación y homologación de los contenidos de las Bases de Datos de información general administrativa que se difunden personalmente, por escrito, por teléfono o a través de Internet'*¹⁶. Esa vertiente

¹⁵ En el caso de la CM también hubo una extensa actividad complementaria a la del Estado en materia de protección de datos de carácter personal. En este sentido, junto al hecho de constituir la *Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid* (APDCM), se aprobó la *Ley 8/2001, de 13 de julio, de protección de datos de carácter personal en la Comunidad de Madrid* (BOCM de 25 de julio, num. 175), así como el *Decreto 99/2002, de 13 de junio, de regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de creación, modificación y supresión de ficheros que contienen datos de carácter personal, así como su inscripción en el Registro de Ficheros de Datos Personales* (BOCM, de 20 de junio, núm. 145). Todos ellos, instrumentos complementarios a los desplegados por la AGE en ese mismo sector de actividad administrativa.

¹⁶ Artículo 2 punto b del *Decreto 201/1998, de 3 de diciembre, por el que se regula la Oficina de Atención al Ciudadano* (*Decreto 201/1998*) (BOCM de 11 de diciembre, núm. 294). Ya se ha men-

de mejora de la información ofrecida a los ciudadanos, también a través del nuevo canal telemático, fue una de las razones principales que impulsaron la normativa relacionada con la eAdministración dentro de la CM. En otras palabras, la regulación de esta dimensión de interacción directa con la ciudadanía hizo que la actividad de la administración autonómica en materia tecnológica se agilizará de una forma sustantiva durante los años siguientes.

El primer hito normativo de calado en este ámbito fue el *Decreto 73/2000, de 27 de abril, de información, agilización de procedimientos administrativos y aplicación de nuevas tecnologías en la Administración de la Comunidad de Madrid (Decreto 73/2000)*¹⁷. El *Decreto 73/2000* pergeñó por primera vez la regulación de la tramitación telemática de servicios públicos dentro de esta administración autonómica, teniendo en cuenta ‘*medidas de simplificación de los procedimientos y de impulso al empleo de las nuevas tecnologías en las comunicaciones con los ciudadanos y entre los propios órganos administrativos*’ (introducción)¹⁸. También se reguló por vez primera la presencia pública de la administración autonómica en Internet, como *el portal de servicios de las diferentes unidades administrativas en su relación con los ciudadanos*¹⁹. No obstante, esta

cionado más arriba la importancia que dentro de este caso se ofreció desde su origen a la atención al ciudadano, tal y como se desprendió inicialmente de las previsiones de la *Ley de Gobierno y Administración* y la *Ley de Administración Institucional*.

¹⁷ BOCM de 12 de mayo de 2000, num. 112.

¹⁸ El *Decreto 73/2000* estableció el compromiso de que ‘*en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de este Decreto, todos los procedimientos deberán ser susceptibles de poder iniciarse y tramitarse por vía telemática*’ (disposición adicional segunda). En otro lugar se mencionó que ‘*la regulación de los nuevos procedimientos administrativos incluirá los elementos necesarios para su tramitación telemática, preverá la utilización de la firma electrónica así como las condiciones adicionales que se considere necesario que deban aportarse por la especialidad del procedimiento o, en su caso, la justificación por la que no pueda realizarse dicha tramitación telemática*’ (artículo 14.2). En la disposición adicional segunda también se adelantó el compromiso de la aprobación de un *Plan de Simplificación de Procedimientos Administrativos*, que fue materializado en el PESGA I un año después.

¹⁹ En concreto, la web de la CM (inicialmente con esta URL: <http://www.comadrid.es>) se definió como una parte integrante del sistema de información al ciudadano. Se esbozaron tres vertientes relacionadas con las páginas web de la administración autonómica que sintetizaron por primera vez esta nueva vertiente organizativa. Primero, la información en las páginas web de la Comunidad de Madrid (artículo 6): ‘*1. La información que la Comunidad de Madrid ofrece por las redes Internet e Intranet es parte integrante del Sistema de Información al Ciudadano y se organiza en el sitio web comadrid.es que se configura como el portal de servicios de las diferentes unidades administrativas en su relación con los ciudadanos. 2. La información que se ofrece en las páginas web de la Comunidad de Madrid se incluirá a iniciativa de las unidades que la generan. 3. La Oficina de Atención al Ciudadano velará por la homogeneidad e integridad del contenido de la información, con el objeto de evitar duplicidades y contradicciones. 4. El Organismo Autónomo “Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid” garantizará el correcto diseño de las páginas desde un punto de vista técnico*’.

Segundo, el contenido de las páginas web de la Comunidad de Madrid (artículo 7): ‘*1. El diseño y contenido de las páginas que se editen en Internet se adecuarán a las necesidades de las distintas unidades y de los usuarios a las que van dirigidas. En todo caso, el criterio general será facilitar el manejo y la búsqueda de la información a los usuarios. 2. El sitio web comadrid.es proporcionará un buzón directo al Sistema de Sugerencias y Reclamaciones de la Comunidad de Madrid y en todas las páginas se dará acceso a dicho Sistema. 3. Cada página llevará un pie con la dirección del organismo o unidad responsable e información necesaria para que el usuario pueda contactar con la unidad, incluyendo una dirección de correo electrónico y un breve cuestionario sobre el servicio que se ofrece*’.

Finalmente, los criterios de actualización de las páginas web de la Comunidad de Madrid (artículo 8): ‘*1. Por el Organismo Autónomo “Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid” se fa-*

norma quedó superada en poco tiempo, puesto que muchos de sus planteamientos fueron claramente tentativos, en un momento en el que incluso fue patente la inmadurez de las soluciones tecnológicas y organizativas para la consolidación de la eAdministración, especialmente, en la vertiente externa orientada a la prestación de servicios telemáticos. En todo caso, adelantó los aspectos de mayor interés para la CM en este tema, que fueron desarrollados posteriormente de una manera más ordenada.

En primer lugar, el *Decreto 73/2000* fue parcialmente derogado por el *Decreto 21/2002, de 24 de enero, por el que se regula la atención al ciudadano de la Comunidad de Madrid (Decreto 21/2002)*²⁰. De manera general, dentro de esta regulación de la atención al ciudadano en la administración autonómica madrileña se reservó un espacio a la vertiente externa de interacción con la ciudadanía mediante las TIC, especialmente, a través de Internet. En este plano, se redefinieron las pautas a cumplir por la información de la administración autonómica ofrecida telemáticamente, así como las características básicas de los contenidos ofertados en el portal web de la CM. En todo caso, éste último aspecto requirió una aproximación posterior, sobre todo, en lo relativo a su redacción, coordinación y seguimiento²¹. En definitiva, se intentaron establecer unas normas mucho más nítidas para dotar de una mayor obligatoriedad y armonización a esa vertiente digital de la organización, provocando la integración de los diversos portales existentes en la administración de la CM y fijando unas prioridades para los contenidos a incluir en el portal único.

En segundo lugar, el *Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid (Decreto 85/2002)*²² derogó definitivamente al *Decreto 73/2000*. A través de esta norma se establecieron principios de calidad y evaluación de los servicios públicos, así como los criterios de calidad de la actuación administrativa dentro de la administración de la CM, también en su dimensión digital. Particularmente, se establecieron dieciséis *criterios de calidad de la actuación administrativa de la CM*, de manera que entre ellos se planteó que ‘la atención

cilitarán los medios técnicos necesarios para que cada unidad actualice el contenido de sus páginas. 2. En la primera edición se determinarán los plazos de revisión de las respectivas páginas. Aquellas que no sean revisadas y, en su caso, actualizadas en los plazos establecidos serán retiradas directamente por el Organismo Autónomo “Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid” hasta su actualización’.

²⁰ BOCM de 5 de febrero, num. 30. En concreto, quedó derogado el Capítulo I.

²¹ En este sentido se aprobó el *Decreto 53/2005, de 23 de junio, por el que se crea la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid “madrid.org” (CRCSPICM) (Decreto 53/2005)* (BOCM de 14 de julio, num. 166). A pesar de la normativa anterior, en el *Decreto 53/2005* se pusieron de relieve algunos de los problemas vinculados a la falta de homogeneidad en la incorporación y renovación de los contenidos del portal web autonómico. La CRCSPICM estuvo liderada por las secretarías generales técnicas de todas las consejerías, la *Dirección General de Medios de Comunicación* y la *Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano*, mientras las funciones de soporte técnico estuvieron prestadas por ICM. La CRCSPICM se encargó ‘de determinar las prioridades de los contenidos a incluir en el portal único, en función de criterios de servicio público e interés general’.

²² BOCM de 5 de junio, núm. 132.

al ciudadano por vía telemática deberá ajustarse a los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa, en la medida en que sean de aplicación teniendo en cuenta la evolución de las características técnicas de los medios telemáticos' (criterio 8)²³. Este aspecto también reforzó la presencia de la vertiente telemática dentro de la administración autonómica, aunque todavía hubo de completarse con la consideración más detallada tanto de la esfera interna de gestión, como de interacción con la ciudadanía, a través de este nuevo canal de contacto virtual.

El Decreto 175/2002, de 14 de noviembre, por el que se regula la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración de la Comunidad de Madrid (Decreto 175/2002)²⁴ terminó de completar la regulación de los aspectos básicos en torno a la eAdministración autonómica durante esa etapa inicial. Desde la perspectiva interna, el Decreto 175/2002 definió por vez primera y sistemáticamente los criterios de uso de las TIC en el conjunto de la administración autonómica, es decir, los requisitos para la utilización de soportes, medios y aplicaciones electrónicos y telemáticos dentro de esta administración autonómica. Eso implicó una consideración de las garantías generales de utilización de estos nuevos instrumentos, así como de las aplicaciones sometidas a convalidación por parte de la administración autonómica. De una manera un tanto tardía, la normativa madrileña se situó en línea con los planteamientos definidos desde el ámbito estatal y lo establecido previamente en otras CCAA²⁵. No obstante, los condicionamientos organizativos quedaron al margen de la exposición jurídica realizada, por lo que su concreción estaría pendiente de una evolución posterior de la eAdministración autonómica.

Desde una perspectiva externa, el Decreto 175/2002 también contempló los aspectos básicos de las comunicaciones de la administración de la CM a través

²³ El último de los criterios apuntados asumió un compromiso expreso respecto a la tramitación telemática de procedimientos (criterio 16): '1. La Comunidad de Madrid, a través de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano y del Organismo Autónomo Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid, adoptará las medidas necesarias al objeto de que todos sus procedimientos administrativos susceptibles de iniciarse a instancia de parte se puedan tramitar a través del Sistema para la Tramitación Telemática de Procedimientos de la Comunidad de Madrid. 2. La regulación de los nuevos procedimientos administrativos incluirá los elementos necesarios para su tramitación telemática, preverá la utilización de la firma electrónica como forma de identificación de los ciudadanos, así como las condiciones adicionales que se considere necesario que deban aportarse por la especialidad del procedimiento o, en su caso, la justificación por la que no pueda realizarse dicha tramitación telemática'.

²⁴ BOCM de 2 de diciembre, num. 286.

²⁵ Por ejemplo, el artículo 4 del Decreto 175/2002 de la CM reprodujo casi de manera literal la normativa de alguna otra CA. Aquí se realizó una generosa consideración de la dimensión digital de la organización: '1. Se podrán utilizar soportes, medios y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos en cualquier actuación administrativa y, en particular, en la iniciación, tramitación y terminación de los procedimientos administrativos, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Decreto y en sus disposiciones específicas de desarrollo, así como en las normas reguladoras de cada actuación o procedimiento. 2. Cuando se utilicen los soportes, medios y aplicaciones referidos en el apartado anterior, se adoptarán las medidas técnicas y de organización necesarias que aseguren la autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y conservación de la información. Dichas medidas de seguridad deberán tener en cuenta el estado de la tecnología y ser proporcionadas a la naturaleza de los datos y de los tratamientos y a los riesgos a los que estén expuestos. 3. Reglamentariamente se desarrollarán las medidas técnicas y de organización necesarias para cumplir los requisitos de este artículo, sin perjuicio de las medidas adicionales que puedan ser consideradas en la evaluación de soportes, medios y aplicaciones particulares'.

de medios informáticos, electrónicos o telemáticos. En este plano, la CM definió los requisitos técnicos y jurídicos de los soportes, medios y aplicaciones informáticos, electrónicos y telemáticos necesarios para dar validez a la transmisión o recepción de comunicaciones en las que la administración autonómica actuara como participante²⁶. En este plano, fue relevante el hecho de que se formulara una priorización de las comunicaciones entre determinadas personas físicas y jurídicas y la administración, siempre y cuando estuvieran caracterizadas por su regularidad, número y volumen²⁷. Este aspecto puso de manifiesto que para entonces las transacciones a través de estos nuevos medios no estuvieron extendidas más que entre determinados sectores concretos de población, especialmente, las empresas privadas y determinados grupos de profesionales.

A pesar de lo dicho antes sobre el carácter tardío de la normativa autonómica, eso no fue óbice para que la CM regulara a través del *Decreto 175/2002* cuestiones que no estuvieron resueltas de forma completa por la AGE o la UE en aquel momento. En concreto, la firma electrónica fue uno de los ámbitos en los que la administración autonómica realizó previsiones muy tempranas, pese a que no decidió convertirse de entrada en Autoridad de Certificación y prefirió optar por la colaboración con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM) en la implementación de esta vertiente esencial de la eAdministración. La primera mención efectuada en torno a la firma electrónica para consolidar las comunicaciones con la administración de la CM a través de medios telemáticos se realizó en el *Decreto 73/2000*, donde se asumió la opción por la identificación y certificación telemática de los ciudadanos mediante los mecanismos ofrecidos por la FNMT-RCM y la normativa estatal reguladora del uso de la firma electrónica. En diciembre de 2001 la CM fue una de las primeras administraciones autonómicas, sólo por detrás de La Rioja, que dispuso de medios de certificación electrónica gracias al acuerdo firmado con la Autoridad de Certificación estatal.

²⁶ En el caso de los requisitos técnicos se plantearon los siguientes (art. 7.3): 'a) La garantía de su disponibilidad y acceso en las condiciones que en cada caso se establezcan. b) La existencia de compatibilidad entre los utilizados por el emisor y el destinatario que permita técnicamente las comunicaciones entre ambos, incluyendo la utilización de los Registros Telemáticos de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo previsto en este Decreto y en sus normas de desarrollo. c) La existencia de medidas de seguridad tendentes a evitar la interceptación y alteración de las comunicaciones, así como los accesos no autorizados'.

Los requisitos jurídicos fueron también detallados (art. 7.2): 'a) Exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas y del contenido íntegro de las comunicaciones. b) Se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de la comunicación. c) En las comunicaciones o notificaciones telemáticas a particulares o entidades externas a la Administración de la Comunidad de Madrid, se genere una diligencia que contenga los códigos o señales que garanticen que se ha producido correctamente la transmisión telemática. d) Conforme a lo dispuesto en el artículo 59.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en los supuestos de comunicaciones y notificaciones dirigidas a particulares, que éstos hayan señalado el soporte, medio o aplicación informática como preferente o consentido para sus comunicaciones con la Administración de la Comunidad de Madrid en cualquier momento de la iniciación o tramitación del procedimiento o del desarrollo de la actuación administrativa, facilitando una dirección de correo electrónico según lo establecido en el artículo 13.4 de este Decreto'.

²⁷ Eso se realizaría mediante la comunicación a la administración de la forma y código de acceso a sus sistemas de comunicación, es decir, 'dichos sistemas se entenderán señalados con carácter general como preferentes para la recepción y transmisión de comunicaciones y notificaciones en las actuaciones a que se refiere este artículo' (art. 7.3)

La temprana consideración normativa de la certificación electrónica provocó que su regulación evolucionara posteriormente dentro de la CM. En primer lugar, siempre se realizó una referencia al acuerdo suscrito con la FNMT-RCM como el mecanismo para garantizar la identificación de los actores participantes en las transacciones telemáticas con la administración autonómica, aunque también se abrió la puerta a la posible adopción de otros certificados de firma electrónica, mediante la celebración de convenios con otras entidades certificadoras o la autorización y reconocimiento de certificados cumpliendo determinadas condiciones de validez y seguridad. En segundo lugar, a través del *Decreto 175/2002* también se especificaron las condiciones generales para la presentación telemática de escritos, solicitudes y comunicaciones ante la administración autonómica. En todo caso, aquí no se agotó completamente la capacidad de actualización de esta materia.

Más recientemente, la CM estableció una nueva norma respecto a la firma electrónica. En concreto, el *Decreto 94/2006, de 8 de noviembre, del Consejo de Gobierno, de utilización de la firma electrónica en las relaciones con la Administración de la Comunidad de Madrid por medios electrónicos, informáticos y telemáticos (Decreto 94/2006)*²⁸. En su parte introductoria, el *Decreto 94/2006* se planteó como resultado de las actividades realizadas en torno al PESGA II, así como de la actualización de la legislación básica del Estado mediante la *Ley 59/2003*, por lo que se fijó como objetivo ‘*el desarrollo de las condiciones adicionales a la utilización de la firma, mediante la regulación de las características específicas de la aplicación existente en la Administración de la Comunidad de Madrid y los trámites necesarios para que todos los prestadores de servicios de certificación que emitan certificados electrónicos reconocidos, puedan comunicar a la Administración de la Comunidad de Madrid su intención de relacionarse con ella a través de medios informáticos, electrónicos y telemáticos, adaptándose a las condiciones tecnológicas que se desarrollan en este Decreto*’. Con ello, se pretendió extender la cobertura jurídica para la realización de transacciones telemáticas completas con la ciudadanía, actualizando el marco de regulación de los medios de certificación digital.

Otra vertiente fundamental en el proceso de construcción de la *eAdministración* autonómica fue la consolidación normativa de los registros telemáticos. Inicialmente, la CM actuó de forma pionera en la regulación de los registros de su administración, puesto que se ligaron estrechamente al desarrollo general de su sistema de atención al ciudadano. Por un lado, el *Decreto 21/2002* había concretado los aspectos básicos del funcionamiento de la actuación registral en la CM, mientras el *Decreto 175/2002* implicó su extensión al ámbito telemático. En este último caso, se anunció por vez primera la obligación de crear un registro telemático en cada una de las consejerías, auxiliares a los registros de cada de ellas, de manera que pudieran estar habilitados para que los ciudadanos presentaran solicitudes, escritos y comunicaciones. Así mismo, se estableció un listado con los procedimientos administrativos de cada una de las consejerías que ya cumplió entonces los requisitos de disponibilidad, autenticidad, integridad,

²⁸ BOCM de 10 de noviembre de 2006, núm. 268.

confidencialidad y conservación de la información necesarios para su tramitación telemática, así como las características tecnológicas de las aplicaciones asociadas²⁹.

En consecuencia, lo anterior no se tradujo automáticamente en la posibilidad de la transacción telemática completa en el caso de la CM, dado que todavía no pudo configurarse el conjunto de requisitos necesarios para ello. De hecho, la DGCSyAC tuvo que aprobar posteriormente unas instrucciones aclaratorias relativas al funcionamiento de los registros telemáticos de la CM, casi al final de la legislatura de vigencia del PESGA I (12 de marzo 2003), en las que se reconoció la necesidad del traslado físico de los documentos electrónicos, '*mientras el traslado digital no estuviera preparado*'³⁰. Así las cosas, a la espera posterior de una reforma anunciada del *Decreto 175/2002*, más si cabe con la aprobación posterior de nueva normativa básica estatal en la materia (*Ley 11/2007*), la situación en la eAdministración autónoma quedó regulada de la forma expuesta, lo que puso de relieve la necesidad de dar un paso pendiente dentro de este ámbito. En otras palabras, a pesar del nivel de evolución normativa en esta materia, diferentes condicionantes, entre los que no fueron menores los de carácter organizativo o económico aunque también tecnológico, siguieron suponiendo determinadas barreras a la extensión completa de la eAdministración en la CM.

VI. HACIA LA DIGITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA

Los aspectos anteriores sirvieron de soporte para que durante el período central de este estudio, la administración de la CM fuera construyendo diferentes proyectos tecnológicos alrededor de tres ámbitos que dieron forma a su modelo de eAdministración y que permiten hablar de una digitalización de la Administración autónoma madrileña: sistemas de información y aplicaciones informáticas para la gestión interna de procedimientos y actividades de la organización (*back-office*), tecnologías para el acceso directo de la ciudadanía

²⁹ El *Decreto 175/2002* incorporó un anexo con la relación de los 391 procedimientos y trámites susceptibles de realización a través de los registros telemáticos de la Comunidad de Madrid: Consejería de Presidencia (6); Consejería de Hacienda (21); Consejería de Justicia y Administraciones Públicas (36); Consejería de Economía e Innovación Tecnológica (66); Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte (71); Consejería de Educación (51) Consejería de Medio Ambiente (22); Consejería de Sanidad (27); Consejería de Las Artes (18); Consejería de Servicios Sociales (54); y Consejería de Trabajo (19). Sin embargo, al final de cada uno de esos listados se consignó el único trámite que pudo realizarse de forma completa ante el registro telemático de cada consejería: la presentación de las solicitudes de inicio de los procedimientos, sin documentación adjunta. Ésta, en su caso, se previó que fuera presentada en los lugares físicos previstos en el artículo 16 del *Decreto 21/2002*.

³⁰ En ese sentido fue muy esclarecedor lo manifestado en la instrucción quinta: '*1.- Cada Registro Telemático deberá trasladar a la unidad administrativa, organismo o entidad correspondiente, de manera inmediata, todos los documentos electrónicos que reciba, una vez anotado el correspondiente asiento de entrada en el Libro Registro de la Consejería a la que se halle adscrito. Si bien se halla previsto que sea la propia aplicación informática de Registro Telemático la que traslade automáticamente los documentos electrónicos a la unidad, organismo o entidad correspondiente, mientras ese traslado automático no se encuentre en funcionamiento, el personal encargado de cada Registro Telemático imprimirá los documentos electrónicos y los enviará a la unidad, organismo o entidad correspondiente con la mayor celeridad posible*'.

a la vertiente digital de la organización (*front-office*), y tecnologías dedicadas a la consolidación de actividades intermedias de soporte a la prestación de servicios públicos telemáticos (*middle-office*). Cada uno de esos ámbitos ha ido evolucionando durante los últimos años, mostrando las oportunidades para consolidar la *eAdministración* dentro del ámbito autonómico madrileño.

6.1. La oficina interna o *back-office*

El primer ámbito del esquema tecnológico en torno a la *eAdministración* de la CM fue la oficina trasera o *back-office*, la dimensión asociada a la aplicación de tecnologías para el tratamiento de información administrativa y el núcleo básico de gestión de actividades de la organización. Por un lado, la ofimática de usuario y los sistemas de información fueron los instrumentos tecnológicos más utilizados por las diferentes unidades de gestión de la administración autonómica para desarrollar sus actividades y conseguir la automatización de los procedimientos administrativos. Teniendo en cuenta el modelo de organización de las TIC dentro de este caso, ICM se encargó de satisfacer las necesidades de las diferentes unidades de la administración autonómica en este ámbito, de manera que su caracterización dentro del esquema tecnológico de la *eAdministración* estuvo muy ligada a ese despliegue centralizado de herramientas para el *back-office*.

Uno de los aspectos clave del esquema tecnológico en esta vertiente interna de la *eAdministración* fue la creación de una aplicación común para la *gestión de los expedientes* administrativos de la CM. Inicialmente, junto a la simplificación y racionalización de los procedimientos básicos de la organización, uno de los objetivos centrales del PESGA I fue el establecimiento de una herramienta general que actuó como motor de tramitación de expedientes digitales, denominado TED y cedido por la *Generalitat de Catalunya* en enero de 2002 (López-Fuensalida, 2002). Dentro de esta vertiente interna también se puso el acento en la gestión documental y en la potenciación de las bases de datos de la administración autonómica como elementos sustantivos de la vertiente interna del esquema de *eAdministración*. Durante la implementación del PESGA II, dentro de la CM se inició la implantación de una aplicación de *archivo electrónico de documentos*, para crear un repositorio común al que fuera posible el acceso a través de distintas aplicaciones (Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, 2007). Esta funcionalidad fue evolucionando hacia un sistema de archivo de documentos (*Sis*documentos*) para ser utilizado de forma inmediata por las aplicaciones *SIeR*, *Anexado* y de generación de documentos *Gead* y *Silex*.

6.2. La oficina externa o *front-office*

La disposición de instrumentos para facilitar la interacción directa entre la administración autonómica y la ciudadanía fue una de las prioridades del esquema tecnológico desplegado por la administración de la CM. Desde el ori-

gen de esta organización los diferentes gobiernos autonómicos habían pretendido aumentar la aproximación a los ciudadanos madrileños, de manera que la *atención al ciudadano*, es decir, el objetivo de acercar la administración autonómica al público y orientarle en su relación con ella, se transformó en una actividad que fue adquiriendo identidad propia organizativamente, además de generar una creciente demanda tecnológica para su puesta en funcionamiento y despliegue posterior. Esta vertiente de interacción digital de la administración autonómica se concretó, sobre todo, a través de la presencia web.

El portal web fue el medio desarrollado para consolidar el contacto directo con el público, aunque éste gozó de mayor prioridad al plantearse también como un medio para prestar servicios digitales, más allá de la mera provisión de información, al reducir potencialmente los costes de transacción. Los orígenes de esta dimensión digital de la administración de la CM se situaron en abril de 1997, cuando se constituyó su primer sitio en Internet (con la URL: <http://www.comadrid.es>), con 'el objetivo inicial de ofrecer información general sobre la estructura y servicios de la CM, sus símbolos y los aspectos turísticos de la región' (López-Fuensalida, 2000) (ver Imagen 1). El hecho de que se creara casi al mismo tiempo que se firmó el convenio de VU con la AGE hizo que durante sus primeros años de vigencia algunos de los responsables de la modernización administrativa autonómica asimilaran esta tecnología con una *ventanilla electrónica* (Moreno, 1999a), en la que las consejerías colocarían información de una manera autónoma y un tanto desigual. Por consiguiente y al menos hasta el final del siglo pasado, la presencia en la web de la administración autonómica se caracterizó por su perspectiva meramente informativa y la falta de homogeneidad en sus contenidos. Sin embargo, los avances posteriores en la vertiente digital de esta organización transformaron ese escenario inicial.

Imagen 1. Presencia de la Administración de la Comunidad de Madrid en Internet (1997)



Fuente: imagen cedida por la Comunidad de Madrid (<http://www.comadrid.es>)

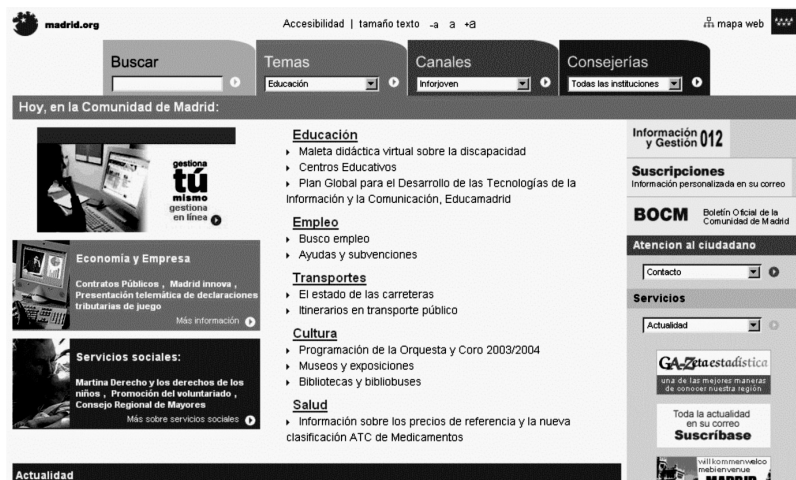
El interés por la prestación de servicios electrónicos y la centralización de esta dimensión digital de la organización en torno a ICM y la DGCS impulsaron el portal web de la CM, junto con los propios avances tecnológicos en este campo. A partir del cambio de siglo, la estrategia de modernización administrativa de la CM se orientó preferentemente a mejorar la dimensión digital de la administración autonómica, permitiendo *'el inicio de expedientes por Internet, incluido el pago de tasas (...) y la obtención de información individualizada, bajo identificación, sobre el estado de tramitación de los expedientes'* (Comunidad de Madrid, 2001). El esfuerzo prioritario de las unidades que lideraron ese proceso fue homogeneizar la presencia web de la administración autonómica, para lo que, además de establecer elementos técnicos como una interfaz común, se detallaron determinadas pautas generales de incorporación de contenidos en el portal autonómico. Sin embargo, fue complicado revertir una dinámica anterior basada en la integración autónoma y heterogénea de información por parte de los centros directivos que la habían generado anteriormente³¹.

La aprobación del PESGA I convirtió en una prioridad la provisión de información y la prestación de servicios públicos a través de la web de la administración autonómica. A lo largo de 2002 se produjo una reordenación general de la presencia institucional en la web institucional de la CM, incluyendo la creación de un portal específico de información y servicios al ciudadano (*gestiona tú mismo*), de manera que se planteó una estructura interna más homogénea, unificando los contenidos, agilizando los accesos y estableciendo criterios comunes de accesibilidad. Todo ello, gracias a la utilización de gestores de contenidos, en línea con la normativa autonómica en la materia y el esquema centralizado de explotación de las TIC en torno a ICM, pese a que la estructura interna del portal siguió mostrando la persistencia de numerosas webs departamentales (ver Imagen 2).

Finalmente, en junio de 2005 se llevó a cabo una última transformación del portal web autonómico, se aprobó el *Decreto 53/2005* y se constituyó la CRCSPICM, aspirando a armonizar de una forma definitiva, tanto la imagen institucional externa, como el modelo de incorporación de contenidos dentro de la web de la administración autonómica (Humanes, 2007b) (ver Imagen 3). No obstante lo anterior, la definitiva implementación de servicios públicos digitales fue más tardía de lo que se pensó inicialmente. Si bien a finales de la década precedente ya se había anunciado que *'muy pronto será posible el envío telemático de documentación administrativa'* (Moreno, 1999b) o el *Decreto 73/2000* comprometió a la administración autonómica a que en un plazo de tres años todos los procedimientos administrativos pudieran iniciarse y tramitarse por vía telemática, las expectativas formuladas en el PESGA I tardaron algo más en cumplirse.

³¹ En el marco normativo se expuso el énfasis conferido a este tema dentro de la CM. En este caso se manifestó una tensión entre la consideración de la vertiente web como una cuestión meramente ligada a la explotación de las TIC, en la que ICM hubiera tenido desde el origen una función centralizadora, o una dimensión relacionada con la explotación de información administrativa, como sucedió inicialmente a través de su adhesión competencial a la OAC. Esto tuvo como resultado que la autonomía de integración de información dentro del portal web se tradujera en una significativa heterogeneidad de resultados por parte de cada una de las consejerías.

Imagen 2. Presencia de la Administración de la Comunidad de Madrid en Internet (2003)



Fuente: imagen cedida por la Comunidad de Madrid (<http://www.madrid.org>)

De hecho, al final de esa legislatura las posibilidades reales de transacción telemática con la administración autonómica se limitaron al inicio de los procedimientos administrativos y la consulta sobre su estado de tramitación, una vez realizados la mayoría de los trabajos de simplificación y racionalización de los procedimientos internos de la organización (López-Fuensalida, 2002). Al mismo tiempo, el aumento de la demanda de uso de la web de la administración autonómica por parte de los ciudadanos progresó de manera constante.

Imagen 3. Presencia de la Administración de la Comunidad de Madrid en Internet (2008)



Fuente: imagen cedida por la Comunidad de Madrid (<http://www.madrid.org>)

Desde el inicio de la implementación de los proyectos del PESGA II se pretendió completar esta vertiente externa del esquema tecnológico de la eAdministración de la CM para hacer realidad las transacciones telemáticas. En este sentido, se concibió la configuración técnica de un grupo de *servicios comunes de eAdministración* (Comunidad de Madrid 2005a), que pertenecieron a la vertiente del *middle-office* organizativo y constituyeron los elementos tecnológicos necesarios para completar el proceso de prestación de servicios vía Internet³². Al mismo tiempo, se fueron desarrollando actuaciones concretas que intentaron extender las oportunidades de esa dinámica de interacción digital con los ciudadanos a través de otros medios digitales, especialmente mediante la telefonía móvil (Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, 2007). Todo ello puso de manifiesto la importancia creciente de las tecnologías específicamente centradas en la mejora de esta vertiente externa de interacción directa con la ciudadanía dentro del modelo de eAdministración de la CM.

6.3. La oficina intermedia o middle-office

La última dimensión que abarcó el esquema tecnológico de la eAdministración identificado en esta investigación fue el denominado *middle-office*. Este espacio organizativo intermedio de carácter digital, y no concretado físicamente, estuvo configurado por aplicaciones clave para desarrollar la eAdministración autonómica. Esencialmente, los principales instrumentos de *middleware* se diseñaron dentro de esta administración autonómica para ensamblar tecnológicamente sus vertientes interna y externa para superar los obstáculos derivados de la existencia de sistemas de información o aplicaciones informáticas diferentes dentro de las distintas unidades administrativas. Las tecnologías de *middleware* fueron especialmente importantes a la hora de prestar servicios telemáticos, de manera que dentro del PESGA II se identificaron como un grupo integrado de *Servicios Comunes de Tramitación Electrónica* (SCTE). En otras palabras, ICM y la DGCSyAC se encargaron de diseñar una arquitectura tecnológica común para ser utilizada de forma transversal en la tramitación electrónica mediante la definición de un grupo de SCTE compuestos por mecanismos de seguridad adecuados (firma electrónica), de garantía de la validez jurídica de las solicitudes de los ciudadanos (registro telemático) y de sus comunicaciones con la organización (notificaciones telemáticas y anexo de documentación), así como para acometer pagos digitales (pasarela de pagos).

³² Dicho proceso estuvo ligado a la selección de los 391 procedimientos administrativos tramitables vía telemática que fueron incluidos en el *anexo 1* del *Decreto 175/2002*, de manera que progresivamente se pusieron a disposición de los ciudadanos (22 completamente en línea a partir de 2007) (Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, 2007), a través de una arquitectura que agrupó esos diferentes elementos que luego se plantearán al analizar la vertiente del *middle-office* organizativo: a) web específico de tramitación *gestiona tú mismo* dentro del portal general; b) sistema de firma electrónica interna y externa; c) anexo de documentación; d) notificaciones telemáticas; e) archivo electrónico de documentación; f) pasarela de pagos; y g) gestión de representantes (Casado, 2006).

La garantía de la identidad digital de los participantes en las transacciones con la administración regional fue una de las preocupaciones iniciales de los responsables autonómicos de la modernización administrativa en torno a la eAdministración. Desde un primer momento, el gobierno autonómico optó en este plano por la colaboración con el gobierno central a través del proyecto CERES de la FNMT-RCM. Ya se ha mencionado que el *Decreto 175/2002* estableció las condiciones jurídicas para la presentación telemática de escritos, solicitudes y comunicaciones ante la administración autonómica. Además, desde un plano tecnológico se exigió firma electrónica avanzada basada en un certificado con las recomendaciones establecidas por la *Unión Internacional de Telecomunicaciones* (UIT) X.509 V3³³, de manera que se reconoció el certificado de la FNMT-RCM de Clase 2CA como el estándar de esta administración autonómica³⁴. En definitiva, este fue uno de los instrumentos relacionados con el *middle-office* que más rápidamente se difundió en el ámbito administrativo, aunque no fuera el único necesario para lograr la prestación de servicios públicos vía Internet.

Por otro lado, la creación de un registro telemático en cada consejería autonómica fue una de las obligaciones ya especificada en el *Decreto 175/2002*. En 2002 se incorporó dentro de la administración autonómica una nueva aplicación de registro de entrada y salida de documentos que sustituyó a la existente, permitiendo también el envío y la recepción de apuntes registrales con otras administraciones, siguiendo el sistema de intercambio establecido por el estándar SICRES, promovido por la AGE para el conjunto de las administraciones públicas españolas. Con esta nueva aplicación registral, desde diciembre de 2002 se permitió la entrega a través de Internet de los formularios de apertura de los 391 procedimientos administrativos incluidos en el *anexo 1* del *Decreto 175/2002*, afectando a un total de 486 usuarios de la CM, en 114 oficinas registrales (ICM, 2003). Desde luego, el despliegue de este ámbito fue uno de los elementos esenciales del *middle-office* de este caso.

Otro de los ejes centrales del PESGA II fue el diseño e implantación de una serie de actuaciones relacionadas con los SCTE, entre las que se priorizaron las aplicaciones para el envío de *notificaciones telemáticas* y el *anexado de documen-*

³³ Así como versiones superiores según la norma ISO/IEC 9594-8 de 1997) o 'aquellas otras que pudieran ser publicadas en el "Diario Oficial de las Comunidades Europeas" de conformidad con lo previsto en la legislación de firma electrónica' (art. 13.1, *Decreto 175/2002*). El anexo 2 de esta norma explicitó el procedimiento para la obtención del certificado de usuario X.509.V3 expedido por la FNMT-RCM.

³⁴ Posteriormente se aprobó el *Decreto 94/2006*, como una de las actuaciones del proyecto SCTE del PESGA II. Uno de los aspectos más subrayados del mismo fue el 'régimen de libre competencia' en la prestación de los servicios de certificación, algo que se intentó garantizar en el conjunto de la normativa de una manera muy prolija, definiendo una declaración de prácticas técnicas de certificación ajustadas a las especificaciones RFC 2527 "Internet X.509 PKI Certificate Policy and Certification Practices Framework", y delimitando los procedimientos relativos a los siguientes extremos: generación de claves; métodos de prueba de posesión de la clave privada o gestión de la misma por la autoridad de certificación; forma de identificación y archivo de la documentación exigida en la misma; entrega del certificado a su titular; caducidad y procedimiento de renovación; procedimiento de revocación a instancia del interesado; otras formas de revocación.

tos relacionados con los procedimientos electrónicos. En el primer caso, se previó un sistema de comunicación seguro y fiable entre la ciudadanía y la administración para permitir el envío de notificaciones por vía telemática. Después del final de la etapa analizada en esta investigación, la CM empezó a definir un módulo complementario para transformar la notificación al formato PDF, de cara a poder enviarla al portafirmas y registrarla de salida en el registro telemático (Humanes, 2007a). Por otro lado, la necesidad de desarrollar una aplicación para facilitar el anexo de documentos también fue otro requisito pendiente de implantar para completar la opción de servicios públicos telemáticos, es decir, la posibilidad de incorporar documentación relacionada con los procedimientos electrónicos en cualquier momento de la tramitación del expediente³⁵.

Finalmente, la aplicación tecnológica para realizar pagos electrónicos fue el último pilar por construir dentro del *middle-office* de la administración de la CM. El sistema diseñado durante el PESGA II se planteó para facilitar los pagos electrónicos con cargo en cuenta o a través de tarjetas de débito y crédito, para lo que se habrían de integrar varias entidades bancarias prestadoras de servicios de recaudación por vía telemática, asegurando la confidencialidad e integridad de los datos intercambiados con los ciudadanos (Humanes, 2007a). Desde un punto de vista tecnológico, las aplicaciones mencionadas fueron necesarias para extender esta vertiente del *middle-office* organizativo y lograr la difusión completa de los procedimientos telemáticos en la organización, en una etapa de evolución de la *eAdministración* en la que se dotó de prioridad máxima al desarrollo de transacciones con la ciudadanía. Sin embargo, al final del período analizado en esta investigación la extensión de este tipo de aplicaciones todavía no estuvo totalmente generalizada dentro de la administración autonómica de la CM.

VII. CONCLUSIÓN

Este artículo ha abordado la configuración del sistema de *eAdministración* dentro de la Comunidad de Madrid desde una perspectiva no estrictamente jurídica, sino más bien asociada a las ciencias políticas y administrativas. De la misma manera que otros gobiernos autonómicos, a partir de 1995 los responsables políticos de la administración madrileña incorporaron en la agenda de gobierno la preocupación por la modernización de su aparato administrativo. Más allá de los resultados concretos de las actuaciones emprendidas, lo interesante de este caso es que la difusión de las TIC se fue incorporando al discurso político, así como a las prioridades definidas a través de diferentes vías, hasta convertirse en el referente casi exclusivo de sus actuaciones en ese ámbito de

³⁵ El diseño realizado por la CM en torno a los SCTE se ha fundamentado en los *web services*. Esta solución facilita la aplicación para todos los entornos técnicos que existen en ICM, de manera que se puede acceder a los módulos de *web services* en los que se fundamentan los SCTE a través de SOAP, desde aplicaciones de *back-office* implementadas en *developer*, J2EE o Delphi, con la ayuda de SQLNET. Desde Oracle 9.2 se accederá también a los SCTE mediante SOAP (Humanes, 2007a).

la innovación en la gestión. No obstante, la *eAdministración* de la CM se vio constreñida por el diseño institucional de algunas variables relacionadas con la adquisición, gestión y utilización de las TIC en la organización, caracterizadas de manera somera en el análisis realizado que, a buen seguro seguirán determinando los futuros desarrollos realizados en esta materia desde una perspectiva estratégica.

Los resultados del análisis de este caso han ofrecido algunas evidencias de interés teniendo en cuenta esa perspectiva estratégica a la hora de abordar el papel de las TIC dentro de la administración autonómica madrileña. Uno de los aspectos de interés fue la posición de la *eAdministración* respecto de la política de modernización administrativa dentro de la CM. Las planificaciones estratégicas diseñadas en este ámbito enmarcaron las ideas, valores, percepciones e intereses de los responsables políticos autonómicos en torno a la incorporación de innovaciones en la gestión del aparato burocrático autonómico. En ese sentido, se descubrieron los diferentes mecanismos utilizados por los responsables políticos de la administración autonómica para manifestar su apoyo a cada una de las estrategias analizadas y su análisis permitió determinar la evolución del grado de prioridad conferido a la *eAdministración* dentro de la agenda de gobierno, identificándose una creciente importancia de las TIC dentro de ella, así como la intención de aproximarse a la ciudadanía mediante su utilización. Por consiguiente, si bien se descubrieron oscilaciones en diferentes momentos de la etapa objeto de estudio, esta investigación puso de manifiesto el avance de la dimensión tecnológica como eje de su discurso y actuaciones en torno a la modernización administrativa dentro de la Comunidad de Madrid.

A pesar de que la unidad directiva encargada de promover la modernización administrativa estuvo desligada inicialmente del ámbito tecnológico, con el cambio de siglo alcanzó una presencia creciente dentro de la administración autonómica, en gran medida, como consecuencia de la participación en aumento dentro de esa dimensión del organismo autonómico encargado de la difusión tecnológica en la CM. ICM fue adquiriendo entonces un mayor protagonismo en todo el proceso de modernización administrativa dentro de la administración de la CM, de manera que sus características específicas determinaron la necesidad de un trabajo conjunto con la DGCS para llevar adelante los proyectos más emblemáticos presentes en las planificaciones estratégicas definidas y promovidas por el gobierno regional para facilitar la configuración de la *eAdministración* en la CM. En otras palabras, este caso puso de manifiesto que pese a que las innovaciones en la gestión pública y la utilización de las TIC dentro de la administración no habían estado ligadas inicialmente, eso no evitó que a partir del nuevo siglo los responsables autonómicos las convirtieran en el eje central de la modernización administrativa. Con ello dotaron a esta nueva dimensión digital de una capacidad para innovar en la gestión pública de la que no confirieron a otros instrumentos utilizados previamente en esta administración, sobre todo, aquéllos relacionados con la mejora de la calidad de los servicios y la atención al ciudadano.

Lo anterior estuvo estrechamente ligado a la identificación de determinadas variables institucionales que permitieron definir los márgenes en los que se movieron las innovaciones derivadas de la consolidación de la *eAdministración*. En concreto, el modelo organizativo para el despliegue de las TIC reflejó el papel otorgado a las dinámicas de adquisición, gestión y utilización tecnológica dentro de la estructura de la administración de la CM. La confirmación de un modelo de explotación tecnológica centralizado en torno a un organismo autónomo de informática y comunicaciones (ICM) garantizó un cierto nivel de homogeneización de la *eAdministración* en el conjunto de la organización, si bien esa autonomía del núcleo tecnológico también derivó en una cierta limitación de su atención sobre cuestiones no estrictamente tecnológicas. Precisamente, la centralización y autonomía que gozó históricamente la dimensión tecnológica en la CM aumentó el nivel de dificultad para enlazar esta vertiente con la consolidación de innovaciones en la gestión administrativa. Por consiguiente, si bien esas dos esferas se intentaron conciliar sistemáticamente, no dejaron de mostrar las debilidades de una integración difícil, más si cabe, teniendo en cuenta los rasgos estructurales apuntados a lo largo del análisis.

El marco normativo desplegado en torno a la utilización de las TIC dentro de la administración de la CM, así como en las relaciones con los ciudadanos vía telemática, además de mostrar importantes limitaciones para la innovación ante los nuevos retos administrativos, motivó que los resultados de la expansión de la *eAdministración* fueran más tardíos de lo esperado inicialmente. De entrada, la administración autonómica estuvo sujeta a la normativa estatal y europea en la materia, de obligado cumplimiento, tal y como se evidenció en cuestiones clave como el procedimiento digital, el registro telemático o la protección de datos personales. Esa tendencia a la convergencia derivada de la capacidad impositiva de otras administraciones confinó el margen de innovación normativa en la vertiente de relación con la ciudadanía, una esfera en la que la CM trató de diferenciarse a través de una temprana garantía de derechos relacionados con la atención recibida por los ciudadanos a través de medios telemáticos. De hecho, el esquema tecnológico desarrollado por esta administración autonómica también se orientó gradualmente hacia la posibilidad de prestación de servicios públicos por vía telemática, de manera que esta vertiente de la *eAdministración* fue la que adquirió una mayor prioridad para los responsables políticos de la organización al final de la etapa objeto de estudio en este trabajo.

Estos aspectos planteados a lo largo del artículo han permitido caracterizar de una manera más profunda la evolución del modelo de *eAdministración* dentro del caso de la CM. La primera etapa de la *eAdministración* de la CM se concretó en innovaciones administrativas centradas en la vertiente de relación con los ciudadanos y, por tanto, en la mejora de la provisión de información y la prestación de servicios a través de Internet. Este estudio ha puesto de manifiesto que la prioridad máxima de los responsables políticos y directivos de las CCAA, así como la mayoría de las actuaciones implantadas en el ámbito de la *eAdministración*, se centraron en la cons-

trucción de un nuevo canal de interacción con la ciudadanía utilizando Internet y los portales web como medio de enlace, tal y como diversos autores han sostenido a lo largo de los últimos años. Con ello, este trabajo ha pretendido confirmar que, más allá de utilizar las nuevas herramientas tecnológicas para alterar los procesos de decisión sobre las políticas públicas, los sistemas de producción de los servicios ya en marcha o las instituciones vigentes en las rutinas organizativas, la primera etapa en la evolución de la eAdministración se caracterizó, sobre todo, por la construcción de un medio diferenciado de relación con la ciudadanía, anteriormente inexistente.

Al mismo tiempo, esos primeros momentos en la construcción de la eAdministración autónoma han puesto de manifiesto las dificultades para introducir cambios en la gestión de las organizaciones públicas. Este estudio, más que corroborar una transformación radical del sector público, apuntó hacia una nueva etapa en la evolución de las organizaciones públicas, pero teniendo en cuenta el carácter evolutivo e incremental del cambio institucional dentro de este tipo de organizaciones, así como las limitaciones del diseño racional de nuevas funcionalidades y mejoras en las burocracias públicas dada la variedad de intereses enfrentados entre las elites administrativas.

En suma, esta investigación ha mostrado que, si bien la eAdministración supone el inicio de una transición hacia una nueva etapa en la evolución del sector público, se han de considerar diversos factores, entre los que los tecnológicos son los menos importantes, para caracterizar adecuadamente los mecanismos causales que operan en esos procesos de innovación tecnológica dentro de las administraciones públicas. El análisis de la configuración de la eAdministración autónoma durante la etapa objeto de estudio (1995-2007) fue un banco de pruebas apropiado para, de cara a demostrar el mantenimiento de una relación de doble sentido en lo que respecta a la intersección entre las TIC y las organizaciones públicas, descartar efectos extremos, así como desechar dinámicas tecnológica o socialmente determinadas en su evolución. Consecuentemente, este trabajo sostiene la necesidad de examinar los procesos que dan forma a las estrategias o políticas de eAdministración, sobre todo, las principales fuerzas humanas e institucionales que intervienen dentro de ellos, aunque sin olvidar el carácter singular de las nuevas tecnologías en juego, con el objetivo de colaborar de una forma adecuada en la evaluación y el diseño de futuras actuaciones en la materia.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- 6, Perri. (2004). *e-Governance. Styles of Political Judgement in the Information Age Polity*. Londres: Palgrave.
- CASADO, HÉCTOR. (2007) 'La Modernización de la Comunidad de Madrid. El Plan de Simplificación de la Gestión Administrativa 2005-2007'. Ponencia presentada en *IX Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (TECNIMAP 2007)*, 30 de mayo - 2 de junio, Sevilla.

- CHADWICK, ANDREW. (2006). *Internet Politics. States, Citizens, and New Communication Technologies*. Oxford: Oxford University Press.
- COMISIÓN EUROPEA. (2003a). *El Papel de la Administración Electrónica en el Futuro de Europa*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMUNIDAD DE MADRID. (2005a). *II Fase del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa (2005-2007)*. Madrid: Consejería de Presidencia.
- COMUNIDAD DE MADRID. (2005b). *Madrid Comunidad Digital. I Plan para el Desarrollo de la Sociedad Digital y del Conocimiento en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Secretaría General del Consejo de Gobierno, Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno.
- COMUNIDAD DE MADRID. (2001). *Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa (2001-2003). Para una Administración Electrónica*. Madrid: Consejería de Justicia, Función Pública y Administración Local, Dirección General de Calidad de los Servicios.
- CRIADO, J. IGNACIO. (2009). *Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Modernización de las Administraciones Públicas. Un Análisis de la Configuración de la Administración Electrónica en la Comunidad de Madrid y la Generalitat Valenciana (1995-2005)*. Tesis doctoral, Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- CRIADO, J. IGNACIO. (2006). 'Regional Electronic Public Administration and Modernisation Agenda in Spain'. Ponencia presentada en *European Group of Public Administration Annual Conference*, 6-9 de septiembre, Milán.
- DELGADO, IRENE, ESTHER DEL CAMPO, Y LOURDES LÓPEZ. (1999). 'La Administración'. En *La Comunidad de Madrid. Balance de Quince Años de Experiencia Autonómica*, ed. L. López. Madrid: Istmo.
- DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS Y ATENCIÓN AL CIUDADANO. (2007). *Memoria de Actividades (2003-2007)*. Madrid: Consejería de Presidencia, Comunidad de Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS. (1999a). *Manual de Calidad y Atención al Ciudadano*. Madrid: Consejería de Hacienda, Comunidad de Madrid - Instituto Nacional de la Seguridad Social.
- DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS. (1999b). *Contrato de Servicios al Ciudadano*. Madrid: Consejería de Hacienda, Comunidad de Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS - COOPERS & LYBRAND. (1997). *Guía para el Rediseño de Procedimientos Administrativos de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Consejería de Hacienda, Comunidad de Madrid.
- DUNLEAVY, PATRICK, Y HELLEN MARGETTS. (2000). 'The Advent of Digital Government. Public Bureaucracies and the State in the Internet Age'. Ponencia presentada en *Annual Conference of the American Political Science Association*, 4 de septiembre, Washington D.C.
- FLETCHER, PATRICIA D. (2001). 'Introduction to the Symposium Issue'. *Government Information Quarterly* 18 (4):265-267.
- HOOD, CHRISTOPHER Y HELEN MARGETTS. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Londres: Palgrave.
- HUMANES, FERNANDO. (2007a). 'Servicios Comunes de Tramitación Electrónica'. Ponencia presentada en *X Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (TECNIMAP 2007)*, 27-30 de noviembre, Gijón.

- HUMANES, FERNANDO. (2007b). 'Madrid.org. Diseño inicial del Portal del Ciudadano de la Comunidad de Madrid'. Ponencia presentada en *X Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (TECNIMAP 2007)*, 27-30 de noviembre, Gijón.
- ICM. (1999). *La Tecnología al Servicio de la Gestión*. Madrid: Organismo Autónomo Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid.
- LENK, KLAUS, Y ROLAND TRAUNMÜLLER. (2002). 'Preface to the Focus Theme on e-Government'. *Electronic Markets* 12 (3):147-148.
- LENK, KLAUS, Y ROLAND TRAUNMÜLLER. (2001). 'Broadening the Concept of Electronic Government'. En *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, ed. C. Prins. The Hague: Kluwer Law International, pp. 63-71.
- LÓPEZ-FUENSALIDA, ANTONIO. (2002). 'La Administración Electrónica en la Comunidad de Madrid'. Ponencia presentada en *VII Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas*, 15-18 octubre, A Coruña.
- LÓPEZ-FUENSALIDA, ANTONIO. (2000). 'El Reto de la Innovación Tecnológica en la Administración de la Comunidad de Madrid'. Ponencia presentada en *VI Jornadas sobre Tecnologías de Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (TECNIMAP 2000)*, 23-25 de octubre, Cáceres.
- MORENO, JOSÉ L. (1998a). 'Implantación del Plan de Calidad en la Comunidad de Madrid (1995-1998)'. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 11-12:61-81.
- MORENO, JOSÉ L. (1998b). 'La Calidad al Servicio del Ciudadano'. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* 23:227-236.
- RELYEA, HAROLD C. (2002). 'e-Gov: Introduction and Overview'. *Government Information Quarterly* 19 (1):9-35.
- ROCHELEAU, BRUCE. (2007). 'Whither E-Government?' *Public Administration Review* 67 (3):584-588.
- WEST, DARRELL M. (2005). *Digital Government Technology and Public Sector Performance*. Princeton: Princeton University Press.
- WINNER, LANGDON. (1977). *Autonomous Technology*. Cambridge: MIT Press.