

Este documento se ha obtenido directamente del original, que contenía todas las firmas auténticas, y se han ocultado los datos personales y los códigos que permitían acceder al original.

Expediente: A/SER-006967/2026

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE INSUFICIENCIA DE MEDIOS PARA EL CONTRATO DE SERVICIO DE “GESTIÓN DEL CENTRO DE INNOVACIÓN DIGITAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID, *DIGITALIZA MADRID*”

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 116.4 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), se emite el presente informe para justificar que la Administración carece de medios propios suficientes para llevar a cabo con recursos internos el servicio de gestión del Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, “Digitaliza Madrid”, y que, por tanto, resulta necesaria su contratación externa.

La gestión y dinamización operativa de este centro, adscrito a la Consejería de Digitalización, recae en la Dirección General de Estrategia Digital según el Decreto 261/2023, de 29 de noviembre (artículo 6.2.b). No obstante, dicha Dirección General, por su naturaleza y estructura, no dispone de personal ni infraestructura dedicados para la ejecución directa de las múltiples actividades y funciones necesarias para una adecuada gestión de este Centro, tal y como se detalla a continuación.

Cabe señalar que la LCSP establece el principio general de que los servicios públicos se presten con medios de la propia Administración, *“salvo que carezca de medios suficientes, previa la debida justificación en el expediente”*. En consecuencia, para este contrato de servicios se incluye el presente informe de insuficiencia de medios, dando satisfacción a la exigencia del artículo 116.4.f) de la LCSP. Adicionalmente, el Decreto 261/2023 citado confiere la competencia sobre el Centro de Innovación Digital a esta Dirección General, sin dotar al Centro de personal propio específico para su funcionamiento ordinario. De hecho, la experiencia previa confirma esta limitación: durante el ejercicio anterior, la gestión del Centro Digitaliza Madrid hubo de ser ya encomendada a un contratista externo, dada la inexistencia de un equipo interno destinado a ello.

A continuación, se expone la justificación de la insuficiencia de medios propios estructurada en los siguientes apartados:

1. Naturaleza y ámbito de la Dirección General de Estrategia Digital.

La Dirección General de Estrategia Digital (DGED) de la Consejería de Digitalización es un órgano de diseño estratégico y coordinación de políticas públicas en materia de digitalización de la Comunidad de Madrid. Sus competencias se centran en planificar políticas públicas, coordinar programas y supervisar iniciativas transversales, no en la prestación directa de servicios operativos. De acuerdo con el Decreto 261/2023, la DGED tiene entre sus atribuciones la *“coordinación del Centro de Innovación Digital ‘Digitaliza Madrid’, así como el ejercicio de la secretaría de su Consejo Asesor”*. Esto significa que actúa como órgano responsable de orientar y supervisar las actividades del Centro.

Sin embargo, esta Dirección General no dispone en su estructura orgánica de unidades ejecutoras ni personal dedicado exclusivamente a la gestión diaria de un centro físico. La DGED se compone fundamentalmente de Subdirecciones Generales orientadas a políticas públicas (Sociedad y Economía Digital, Transformación Digital, Administración Electrónica, etc.), cuyos funcionarios realizan labores de planificación, promoción de normativas, seguimiento de proyectos o coordinación institucional. La propia definición del Centro Digitaliza Madrid establece que se trata de un centro sin dotación de personal propio operativo. En la práctica, esto se traduce en que el Centro carece de plantilla adscrita y, por tanto, su funcionamiento depende de recursos que la DGED pudiera asignar temporalmente o, como se plantea, de la contratación externa de un servicio especializado.

Por otro lado, por su naturaleza administrativa y vocación estratégica, la DGED no está concebida para asumir directamente tareas como organización de eventos, atención a usuarios del Centro, producción de contenidos divulgativos, de innovación o de otra índole. No existe personal disponible con los perfiles adecuados en la plantilla actual para desarrollar esas funciones de forma continua, ya que el personal existente tiene otras funciones asignadas (relativas a planificación digital, coordinación interadministrativa, etc.). Cualquier intento de abordar internamente la gestión integral de Digitaliza Madrid supondría desviar a los empleados públicos de sus competencias habituales, o requerir la creación de nuevos puestos específicos, lo cual no está previsto ni sería ágil para atender la necesidad inmediata.

Esta limitación ya quedó patente en la etapa inicial del Centro: durante el último año, la Consejería de Digitalización tuvo que recurrir a un contrato de servicios externo para poner en marcha y operar el Centro de Innovación, al no contar con un equipo interno preparado para ello. Dicho antecedente evidencia que la Administración no dispone de medios propios suficientes para esta prestación y ha debido apoyarse en empresas especializadas. Por tanto, desde el punto de vista orgánico, la Dirección General de Estrategia Digital carece de la infraestructura humana y material necesaria para asumir, por sí misma, las actividades operativas del Centro Digitaliza Madrid, lo que sienta la base para la justificación de insuficiencia de medios que exige la LCSP.

2. Fundamentos jurídicos: eficacia, eficiencia y adecuación de medios.

La decisión de contratar externamente el servicio se sustenta en principios jurídicos básicos de la actuación administrativa, en especial los de eficacia en el cumplimiento de los fines públicos y eficiencia en la asignación de recursos (artículo 3 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público y artículo 129.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, entre otras normas). Estos principios obligan a elegir la forma de prestación del servicio que asegure la mejor realización de sus objetivos con el menor coste y mayor beneficio público. En este caso, encomendar la gestión del Centro a un contratista especializado permite alcanzar las metas previstas (dinamización de la innovación digital, participación ciudadana, difusión tecnológica, etc.) con un despliegue de medios técnicos y humanos del que la Administración carece, evitando soluciones improvisadas o ineficientes.

La adecuación de los medios a las funciones es otro criterio clave: cada órgano debe utilizar medios proporcionales y adecuados para desempeñar las funciones que tiene encomendadas. La función principal de la DGED respecto al Centro Digitaliza Madrid es de dirección y control estratégico, no de ejecución material. Forzar a la DGED a asumir directamente tareas ejecutivas para las que no está dotada supondría desvirtuar su rol y, previsiblemente, prestar un servicio de menor calidad. En cambio, asignar la ejecución a un adjudicatario con experiencia en gestión de centros de innovación garantiza que se dispondrá de medios idóneos (personal cualificado, metodologías, herramientas específicas) alineados con las necesidades del Centro, bajo la supervisión de la DGED. Esto se traduce en eficacia (se logran los resultados esperados) y eficiencia (se optimizan los recursos públicos, al no tener que crear ex novo una estructura interna).

Desde el punto de vista legal, la propia LCSP refuerza estos principios. El artículo 30.3 de la Ley 9/2017 establece que *“la prestación de servicios se realizará normalmente por la propia Administración con sus propios medios. No obstante, cuando carezca de medios suficientes, ... se podrá contratar externamente”*. Es decir, la contratación externa es excepcional pero permitida siempre que se motive que los medios internos resultan insuficientes.

Conviene señalar que la opción de utilizar un medio propio personificado (encargo a una entidad pública instrumental) no resulta viable en este supuesto. No existe en el sector público regional un ente con objeto social y capacidades que abarquen toda la gestión integral del Centro de Innovación. Si bien la Agencia para la Administración Digital (Madrid Digital) presta servicios tecnológicos a la Comunidad de Madrid, las funciones requeridas en Digitaliza Madrid trascienden lo meramente tecnológico e implican dinamización presencial, participación ciudadana y contenido formativo, ámbitos fuera del alcance operativo de esa u otras entidades instrumentales existentes. Por tanto, y en este caso concreto, la licitación abierta se considera la vía más adecuada para obtener una propuesta de gestión integral de alta calidad y con concurrencia competitiva.

Desde la perspectiva jurídica se cumple con los requisitos legales al justificar que los medios propios son insuficientes y optar por la contratación externa en aras de la eficacia y eficiencia. Esta decisión no solo es legalmente procedente sino obligada para garantizar el interés general, el cual se centra en que el Centro de Innovación Digital cumpla su cometido de forma excelente, algo que únicamente podrá lograrse dotándolo de un equipo gestor competente mediante una contratación externa, dado que la Administración no dispone de ese equipo en plantilla. Se evitan, así, soluciones no óptimas como, por ejemplo, reasignar personal sin experiencia en estas funciones o incurrir en dilaciones mientras se tramitan eventuales incorporaciones de personal, que chocarían con el mandato de eficacia administrativa.

3. Complejidad organizativa del servicio a prestar.

La gestión del Centro Digitaliza Madrid es particularmente compleja y multidisciplinar, requiriendo una amplia gama de actuaciones coordinadas. Entre otras, son necesarias las siguientes funciones principales para el correcto funcionamiento del Centro:

- Planificación, organización y difusión de actividades del Centro de Innovación (p. ej., talleres, jornadas, eventos formativos).
- Selección, gestión y actualización de contenidos digitales del Centro (materiales informativos, recursos en la web, publicaciones divulgativas).
- Coordinación con los centros colaboradores y agentes del ecosistema digital, incluyendo universidades, empresas tecnológicas y otras instituciones, para desarrollar iniciativas conjuntas.
- Dinamización del “Citizen-Lab”, es decir, la gestión de actividades de participación ciudadana en co-creación de servicios digitales, implicando metodologías de innovación abierta con usuarios.
- Elaboración de informes, estudios y materiales de difusión en materia de innovación y transformación digital, tanto para uso interno como para comunicación pública de resultados.
- Programas de formación y capacitación digital, organizando sesiones formativas para empleados públicos y ciudadanos en las instalaciones del Centro.

Como se desprende de esta enumeración, el servicio objeto del contrato abarca un conjunto integrado de actividades muy diversas pero interrelacionadas entre sí, que van desde la logística de eventos presenciales hasta la producción de contenido digital y la interlocución con múltiples actores. Todas estas prestaciones forman una “unidad operativa o funcional” inseparable, orientada a un mismo fin, el éxito y la consolidación del Centro de Innovación Digital. Esta naturaleza integral implica que para su ejecución óptima se requiere un equipo multidisciplinar trabajando de forma coordinada y constante.

Además, las propias características del servicio exigen flexibilidad y disponibilidad difícil de conseguir con medios propios. Por ejemplo, el Centro debe organizar eventos una determinada frecuencia y algunos podrían tener lugar fuera del horario administrativo estándar o requerir atención en fines de semana. La capacidad de

respuesta ante estas exigencias (horarios extendidos, picos de trabajo intensos durante eventos, etc.) solo se puede garantizar con un equipo dedicado de una empresa especializada, acostumbrado a ajustarse a calendarios variables. El personal funcionario de la Comunidad de Madrid tiene jornadas y régimen laboral menos adaptables para, por ejemplo, cubrir un evento de varios días de duración, en jornada completa o atender urgencias del Centro en días no laborables; insistir en medios propios podría generar rigideces que comprometan la programación del Centro.

Otro factor de complejidad es la necesaria continuidad y coherencia metodológica en la gestión. El éxito del Centro radica en ofrecer una experiencia consistente a usuarios y participantes, mantener una línea editorial unificada en contenidos, y asegurar que cada actividad alimenta a las demás. Lograr esto requiere un equipo único plenamente volcado en el proyecto, con una visión conjunta. Si la Administración intentase repartir estas funciones entre diferentes unidades o departamentos internos, se produciría una fragmentación que dificultaría la coordinación y la coherencia técnica del servicio. Incluso si se designaran responsables en varias áreas, la falta de una dedicación exclusiva y de un mando único operativo redundaría en solapamientos, demoras en la toma de decisiones y posibles inconsistencias en las metodologías empleadas. En cambio, un único contratista puede desplegar un modelo de gestión integral con procesos unificados, canales de comunicación interna claros y un responsable directo ante la Administración, asegurando la cohesión de todas las actividades.

Como conclusión, la complejidad organizativa inherente al servicio (múltiples componentes, necesidad de variadas competencias profesionales, alta coordinación) supera con creces la capacidad operativa de la estructura propia de la Dirección General. La contratación externa aporta la solución organizativa adecuada: un equipo profesional multidisciplinar dedicado, con la estructura y tamaño suficientes, y con una dirección de proyecto única, para abarcar de manera eficiente todas las vertientes del Centro Digitaliza Madrid. Esto garantiza que el servicio se podrá prestar en su totalidad de forma eficaz y eficiente, cosa que difícilmente se alcanzaría utilizando medios propios dispersos o insuficientes.

4. Riesgos y consecuencias de una gestión con medios propios insuficientes.

Asumir la gestión del Centro de Innovación Digital únicamente con medios de la Administración, sin contratar este servicio, conllevaría importantes riesgos y efectos negativos que es preciso anticipar:


- *Riesgo de no alcanzar los objetivos del Centro:* dada la falta de personal especializado en la DGED, la gestión interna implicaría improvisar con los recursos disponibles. Es probable que no se pudiera mantener el ritmo ni la calidad de las actividades previstas. Esto comprometería los objetivos estratégicos del Centro como, por ejemplo, su misión de impulsar la transformación digital mediante la difusión de buenas prácticas y la participación ciudadana, causando un incumplimiento del fin público para el que fue creado. En definitiva, el Centro no cumpliría eficazmente su función si no cuenta con un equipo capacitado y dedicado.
- *Sobreutilización y dispersión del personal existente:* de intentar cubrir internamente las funciones, habría que desviar a empleados públicos de sus tareas ordinarias para encargos puntuales en el Centro, o acumular funciones sobre algunos perfiles. Esto generaría una sobrecarga de trabajo y pérdida de eficiencia en las áreas originales. Aun así, dicha solución sería insostenible en el tiempo: los empleados públicos de la DGED no pueden asumir permanente la ejecución de eventos, talleres o creación de contenidos *online* sin detrimento de sus obligaciones principales.
- *Falta de experiencia específica y menor calidad del servicio:* las actividades del Centro requieren metodologías participativas, técnicas de facilitación, conocimiento de las últimas tendencias tecnológicas, etc. Un proveedor externo que pueda acreditar experiencia en proyectos similares y contar con personal experto en estos ámbitos, permitirá, con mayor garantía de éxito, la consecución de los objetivos del Centro. Por el contrario, la Administración carece en plantilla de especialistas en gestión de centros de innovación o en participación digital comparables. Enfrentar estas tareas con personal no especializado implicaría una curva de aprendizaje y, muy probablemente, resultados de menor calidad (actividades menos innovadoras, contenidos menos atractivos, menor convocatoria de participantes, etc.). Esto restaría impacto al Centro y podría traducirse en un aprovechamiento poco óptimo de la inversión pública realizada.

- *Demoras e ineficiencias por coordinación deficiente:* si se intentara repartir las funciones del Centro entre varias unidades o se actuara sin un equipo cohesionado, la coordinación sería problemática. Tal y como se argumentó, la fragmentación conlleva duplicidades de gestión y riesgo de solapamientos y demoras. Por ejemplo, la organización de una actividad puede retrasarse si se depende de la agenda de personal de otro departamento; o la actualización de contenidos puede no seguir el ritmo de los eventos por falta de seguimiento. Internamente sería muy difícil igualar ese nivel de sincronización, afectando a la eficacia temporal del servicio.
- *Carga administrativa y riesgo jurídico:* intentar una solución interna que en realidad demandase contrataciones menores fragmentadas o encomiendas excepcionales podría enfrentar reparos legales. La LCSP advierte que no debe encubrirse contratación de personal a través de contratos de servicios, lo que sucedería si se pretendiera suplir la falta de plantilla mediante múltiples contratos menores o temporales para funciones permanentes del Centro. Por tanto, desde una perspectiva jurídica y administrativa, forzar la asunción con medios propios entrañaría riesgos que se eliminan optando por el cauce ordinario del contrato de servicios debidamente justificado.

En conclusión, y tras el análisis de los puntos anteriores, queda suficientemente justificado que la Administración no dispone de medios materiales suficientes para acometer con garantías la gestión integral del Centro de Innovación Digital “Digitaliza Madrid”. La naturaleza estratégica y no operativa de la Dirección General encargada, unida a la complejidad y amplitud de las funciones a desempeñar en el Centro, hacen imprescindible recurrir a un contratista externo especializado. Esta solución se alinea con los principios de eficacia y eficiencia que rigen la contratación pública, evitando los riesgos de una ejecución deficiente o incompleta por falta de medios internos.

En Madrid, a fecha de firma

EL DIRECTOR GENERAL DE ESTRATEGIA DIGITAL

Firmado digitalmente por: IGNACIO JULEN AZORIN GONZALEZ - 
Fecha: 2026.02.12 20:25