

**CONGRESO CONMEMORATIVO DEL  
50 ANIVERSARIO DEL CEMCI**

**DESAFÍOS DE LAS ENTIDADES LOCALES  
PARA EL SIGLO XXI Y MEDIDAS  
INNOVADORAS PARA AFRONTARLOS**

**COORDINACIÓN**

**ALICIA SOLANA PÉREZ**

**AUTORES**

**VÍCTOR ALMONACID LAMELAS**

**MARÍA CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA**

**MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO**

**MARÍA FUENSANTA GÓMEZ MANRESA**

**SARA HERNÁNDEZ IBABE**

**RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO**

**RODRIGO MARTÍN CASTAÑO**

**PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ**

**ALICIA SOLANA PÉREZ**



**CEMCI**

**GRANADA, 2026**

© Autores  
© CEMCI Publicaciones  
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada  
[www.cemci.org](http://www.cemci.org)  
[Publicaciones@cemci.org](mailto:Publicaciones@cemci.org)

ISBN: 978-84-16219-73-5  
Depósito legal: GR-266-2026

Impreso: Imprenta Diputación de Granada  
Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por  
sus colaboradores.



# ÍNDICE

Presentación .....	15
Introducción .....	19
<b>CAPÍTULO I: El CEMCI. Origen, Desarrollo y Situación Actual.</b> <b>Alicia Solana Pérez.....</b>	<b>23</b>
1. Origen del CEMCI y evolución.....	25
2. Situación actual del CEMCI.....	44
<b>CAPÍTULO II. El liderazgo del CEMCI en el apoyo a las</b> <b>Entidades Locales a través del aprendizaje y el</b> <b>conocimiento. Alicia Solana Pérez.....</b>	<b>63</b>
1. El valor del aprendizaje en el sector público: el papel del CEMCI en el ámbito local.....	65
2. El sistema integral de aprendizaje del CEMCI.....	83
3. Congreso 50 aniversario del CEMCI. ....	107
3.1. Contenido y organización del Congreso. ....	109
3.2. Actividades docentes del Congreso. ....	115
3.3. Acto de Conmemoración 50 aniversario del CEMCI. ....	121
3.4. Conclusiones del Congreso.....	125
Bibliografía para profundizar sobre esta materia.....	129

**CAPÍTULO III. Desafíos de los gobiernos locales en la tercera década del siglo XXI (40 años de la Ley de Bases de Régimen Local: panorama institucional). Rafael Jiménez Asensio..... 133**

- I. Estudio Introdutorio para un debate sobre el estado actual del Gobierno local tras 40 años de la Ley de Bases de Régimen Local. .... 135
  - 1. Introducción. .... 136
  - 2. El marco constitucional/estatutario y legal de los gobiernos locales..... 140
  - 3. Desafíos inmediatos y mediatos de los Gobiernos Locales en España. .... 153
  - 4. ¿Un sistema local de Gobernanza robusta como respuesta a tales desafíos? ..... 168
- II. Panel de debate. La Ley de Bases de Régimen Local 40 años después: estado de la cuestión y desafíos. . 172
  - 1. Intervención de Jesús Colás Tenas..... 173
  - 2. Intervención de Jorge Fondevila Antolín..... 181
  - 3. Intervención de Isabel María Belmonte Martínez.... 192

**CAPÍTULO IV. Medidas innovadoras para superar las asignaturas pendientes y afrontar los grandes retos de la Administración Local. Víctor Almonacid Lamelas ..... 205**

- 1. Introducción..... 207
- 2. Los siete retos fundamentales de la administración local para el periodo 2025-2035. .... 210
  - 2.1 Transformación digital y ciberseguridad. .... 210
  - 2.2 Participación ciudadana y gobierno abierto. .... 211
  - 2.3 Cohesión territorial y lucha contra la despoblación..... 212
  - 2.4 Gestión del talento público y modernización organizativa..... 213
  - 2.5 Contratación pública estratégica. .... 213
  - 2.6 Planificación estratégica y evaluación de políticas públicas..... 214
  - 2.7 Ciberresiliencia y continuidad operativa..... 215

3. Medidas innovadoras para la transformación. ....	216
3.1 Innovación en el análisis de la realidad.....	216
3.2 Construcción de una visión estratégica a largo plazo.....	217
3.3 Implementación de estructuras flexibles y colaborativas.....	217
3.4 Gestión simultánea de transformación y operación.....	218
4. IA y ética pública. ....	219
4.1 Oportunidades de la IA en la gestión local, en especial a los servicios públicos.....	219
4.2 Desafíos éticos y de transparencia. ....	220
5. Análisis DAFO: Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas.....	221
5.1 Fortalezas de la administración local.....	221
5.2 Debilidades estructurales.....	222
5.3 Oportunidades del entorno.....	223
5.4 Amenazas externas. ....	223
6. Estrategias de implementación y mejores prácticas. ...	225
6.1 Enfoque gradual y experimental.....	225
6.2 Construcción de capacidades internas. ....	226
6.3 Colaboración interinstitucional. ....	226
7. IA: todo o nada.....	227
7.1 Desafíos éticos.....	227
7.2 Alfabetización ciudadana. ....	229
7.3. “El otro ayuntamiento”: gemelos digitales como propuesta de mejora de los servicios públicos.....	239
7.4 Sandbox y políticas públicas. ....	246
8. Estrategias clave para reducir la brecha digital rural-urbana.....	254
9. Claves para mejorar los servicios de atención al público mediante la transformación digital.....	256
9.1 Medidas de gran impacto.....	256

9.2 ¿Cómo involucrar a la ciudadanía en la transformación digital? .....	260
9.3 Alternativas a la cita previa .....	262
10. Medidas para reducir el déficit de un ayuntamiento..	269
11. Reflexiones finales .....	279

**CAPÍTULO V. Contratación pública local como instrumento de progreso y de adaptación de las Entidades Locales a las nuevas realidades. M<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña.....283**

1. Introducción. La contratación pública local como una herramienta de valor .....	285
2. El papel de las Diputaciones Provinciales para una contratación estratégica .....	292
2.1. Carencias de los pequeños municipios.....	296
2.2. El abuso del contrato menor.....	301
2.3. ¿Es suficiente la asistencia que prestan las Diputaciones Provinciales a los municipios pequeños? .....	305
3. El impacto de la contratación pública en el desarrollo de estrategias de innovación pública abierta local.....	309
3.1. La contratación como elemento de transformación de la gestión pública local .....	309
3.2. Innovación pública abierta .....	312
3.3. Nuevas capacidades para asumir nuevos retos ..	316
4. Las Entidades Locales ante la compra de tecnología y la aplicación de la IA .....	321
4.1. ¿Cómo pueden las Entidades Locales digitalizarse y comprar tecnología para mejorar sus procesos de contratación? .....	321
4. 2. ¿La Inteligencia Artificial ha venido para quedarse? .....	325
Conclusiones. Hacia dónde va la contratación pública. ....	334
Bibliografía. ....	337

<b>CAPITULO VI. Economía y finanzas locales sostenibles: un pilar para los gobiernos locales del S. XXI desde una perspectiva innovadora. El pilar de los gobiernos locales del S. XXI: un modelo económico sostenible. Sara Hernández Ibabe .....</b>	<b>341</b>
Resumen.....	343
Introducción .....	345
<b>PRIMERA PARTE. El buen gobierno de las haciendas locales.....</b>	<b>346</b>
1. Hacia un concepto de «buen gobierno de las haciendas locales».....	346
2. Principios del buen gobierno financiero de las haciendas locales.....	352
2.1. Planificación económico-presupuestaria local.....	352
2.2. Gestión y ejecución de lo planificado.....	358
2.3. Evaluación y rendición de cuentas.....	360
3. Los principios de la «buena cooperación» de las diputaciones provinciales en el ámbito de la hacienda local.....	363
<b>SEGUNDA PARTE. Modelos de cooperación y asistencia técnica en el régimen local.....</b>	<b>367</b>
1. Una primera aproximación fáctica a modo de contextualización general.....	367
2. La cooperación y la asistencia local en el modelo actual.....	371
3. La cooperación económica como anclaje de sostenibilidad de los fondos municipales .....	375
4. La cooperación económica local del futuro: una visión innovadora y sostenible a partir del principio de realidad. Hacia una mayor interrelación entre asistencia y cooperación local .....	382
<b>TERCERA PARTE. El control interno y la sostenibilidad de la gestión económico financiera de los gobiernos locales.....</b>	<b>387</b>
1. Marco de control interno .....	389

2. El desgaste del control y la parálisis administrativa .....	392
3. Sostenibilidad y operatividad en la gestión local ..	393
4. El verdadero propósito de la fiscalización y la auditoría: más allá de los controles formales....	398
5. El modelo COSO como paradigma .....	399
Conclusiones: Hacia un nuevo modelo económico sostenible en las administraciones locales.....	400
Propuestas de futuro .....	401
Bibliografía .....	404

**CAPÍTULO VII. Instrumentos de las Entidades Locales para hacer frente al cambio climático y liderar la transición energética. Pilar Navarro Rodríguez. ....** 407

1. Introducción: la importancia de lo local en la lucha frente al cambio climático y la transición energética, tanto en el Derecho de la Unión Europea como en el Derecho interno español.....	409
2. El distinto entendimiento, a nivel europeo y a nivel nacional, de la denominada “gobernanza” en materia de clima y energía. ....	417
3. Incidencia de las obligaciones de renovación urbana en el Derecho europeo de la energía.....	419
4. Aplicación de la “paradiplomacia” de las Entidades Locales en las políticas de clima y energía.....	424
5. Incidencia de la Compra pública “verde” en materia de energía en las Entidades Locales.....	425
6. Grado de ejecución de la pretendida estandarización de los planes locales de clima y energía en toda España .....	427
7. Participación las Entidades Locales en las denominadas comunidades energéticas. ....	429
8. Principales ámbitos en los que el Urbanismo y la Ordenación del Territorio pueden incidir en un contexto de transición energética y emergencia climática. ....	433

9. Incidencia real del Pacto de Alcaldías y del Pacto Verde Local .....	436
10. Bibliografía recomendada.....	436
<b>CAPÍTULO VIII. Diagnóstico práctico y futuro de la función pública en España con especial referencia al ámbito local. Rodrigo Martín Castaño.....</b>	<b>441</b>
Prólogo.....	443
Introducción .....	444
1. La función pública va de personas. ....	445
2. Nuevo régimen jurídico de la función pública local con la nueva ley de Función Pública de Andalucía .....	460
3. La DPP en las leyes de Función Pública de segunda generación.....	466
4. La evaluación del desempeño en las leyes de función pública de segunda generación.....	476
5. El teletrabajo una visión crítica de su necesaria profesionalización .....	484
6. La selección en las leyes de función pública de segunda generación.....	491
7. La representación legal de los trabajadores en las Administraciones Públicas .....	510
8. Conclusiones de la mesa.....	512
Bibliografía .....	514
<b>CAPITULO IX. Retos y oportunidades del urbanismo desde la óptica de las Entidades Locales. María Fuensanta Gómez Manresa .....</b>	<b>517</b>
1. Una precisión apriorística.....	519
2. La competencia de las Entidades Locales relativa a la ordenación de usos del suelo: una oportunidad para atender los retos que se plantean en los medios rural y urbano.....	520
3. El desafío que representa la problemática asociada a la nulidad del planeamiento urbanístico.....	536

4. Un objetivo ineludible: la superación de las dificultades inherentes al restablecimiento efectivo del orden jurídico infringido.....	546
5. Conclusión a modo de cierre. ....	551
6. Bibliografía.....	552

**CAPÍTULO X. Problemas y soluciones en la responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales. María Jesús Gallardo Castillo .....555**

1. Una reflexión previa: responsabilidad objetiva y daño indemnizable. Algunas precisiones conceptuales .....	557
2. El evanescente requisito de la antijuricidad del daño. Especial referencia a la administración local. ....	561
3. Algunas consideraciones relativas a la relación causal. ....	572
4. Supuestos específicos de responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales. ....	576
4.1. Responsabilidad de los Ayuntamientos por contaminación acústica. ....	576
4.1.1 La inactividad de la Administración como título de imputación.....	576
4.1.2 La prueba del daño y su relación causal con la inactividad del Ayuntamiento.....	579
4.2. Responsabilidad de los Ayuntamientos por celebración de festejos. ....	583
4.3. Responsabilidad de los Ayuntamientos por caída de árboles.....	587
Bibliografía citada .....	589

## PRESENTACIÓN

Bienvenidos al Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, emblemática y conocida Agencia Pública Local de la Diputación de Granada.

En esta ocasión realizó la bienvenida a este Centro, por medio de una de sus múltiples y variadas actividades y servicios, que forman un sistema de aprendizaje único, integral y compacto, con destino al personal de las Entidades Locales y en mejora de las mismas.

Efectivamente en esta ocasión la bienvenida la hago a través de una Públicación muy exclusiva y excepcional como es esta, ya que con ella se cierra el conjunto de actos y acciones que se han ido llevado a cabo con motivo de la conmemoración del 50 aniversario de esta gran e imprescindible institución que tanto bien hace a las Entidades Locales y en definitiva a los ciudadanos, su razón de ser.

Me produce una satisfacción enorme el haber tenido el privilegio de coincidir el periodo de mi nombramiento en el cargo de Vicepresidenta y Diputada Delegada del CEMCI con este momento tan especial, la efeméride

de este Centro en su 50 cumpleaños, Centro de gran prestigio y reconocimiento nacional e incluso internacional desde sus inicios hasta la actualidad y además haber podido participar y apoyar su celebración a través de un Congreso de alto nivel que ha sabido estar a la altura de la importancia de esta institución y de esta celebración, tanto en su parte académica, como en el acto de conmemoración en sí y demás actividades y que ha dado como resultado un evento especial, entrañable e inolvidable.

En primer lugar, quisiera dar las gracias al Sr. Presidente de la Diputación de Granada y del CEMCI, D. Francisco Rodríguez Guerrero, por el apoyo incondicional a esta institución y a la celebración de este Congreso de gran nivel y en general dar las gracias a toda la Corporación municipal de la Diputación de Granada y al Consejo Rector del CEMCI por creer decididamente en este Centro y facilitar totalmente la celebración de este Congreso, con los efectos de toda índole que ello ha llevado consigo.

Quisiera destacar lo magníficamente preparado, organizado y conducido que ha estado este gran evento. En este sentido también quisiera dar las gracias a todos los colaboradores y participantes que han contribuido al éxito absoluto de esta celebración que tan importante ha sido para el CEMCI.

En especial quisiera expresar mi reconocimiento al equipo que compone este Centro, liderado por su Directora, D<sup>ª</sup> Alicia Solana Pérez, ya que como siempre han sabido estar a la altura de las circunstancias y ofrecernos una vez más alta calidad y excelencia tanto en el contenido de cada una de las partes del Congreso como en su organización preparatoria o posterior, en el acto en si o incluso una vez concluido el mismo, como ha

podido ser, entre otros, a través de este libro testimonial, que contribuirá, qué duda cabe, a que este momento especial, la conmemoración de la vida de este Centro, en nada más y nada menos que 50 años, perdure para siempre.

Es mi deseo que este Centro continúe contribuyendo al progreso, crecimiento y desarrollo de las Entidades Locales en términos de innovación y resiliencia y que ello sea motivo de celebración, nuevamente, para esta única y especial institución que tanto bien hace.

*D<sup>a</sup> Mónica Castillo de la Rica  
Vicepresidenta y Diputada delegada del CEMCI*



## INTRODUCCIÓN

Por primera vez en la historia del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), se celebra un Congreso. Un Congreso que además ha sido un Congreso especial, ya que, a través del mismo, hemos celebrado un acontecimiento único, como es la conmemoración de su 50 aniversario y eso lo ha hecho exclusivo.

Ha sido un Congreso en el que no solo ha tenido y se ha desarrollado un programa académico de alto nivel, lo que, por otra parte, es seña de identidad de este Centro y en donde se han analizado temáticas de primer orden y máxima actualidad lógicamente vinculadas con las Entidades Locales, como ya haré referencia en el segundo capítulo de este libro, sino porque se ha conmemorado la permanencia de este Centro durante ya 50 años, en donde ha habido momentos brillantes y momentos de crisis y de obstáculos, pero que ha sabido salvar favorablemente. Pero en cualquier caso el CEMCI ha sabido estar a la altura de las circunstancias, superar los baches y volver a resurgir renovado como el Ave Fénix, con más fortaleza, vigor y esplendor si cabe. Y por todo ello, había que celebrar sus 50 cumpleaños, con toda su magnificencia y nada mejor que a través de un

excelente Congreso, con grandes dosis de emotividad y de satisfacción, porque había mucho que celebrar.

El presente libro es además, no solo es un acto de reconocimiento del CEMCI, sino un acto de respeto a esta institución, por todos los años de su existencia y todas las aportaciones que ha realizado a lo largo de su vida en la mejora de la Administración y el Gobierno Local y ello lo ha llevado a cabo, través de un sistema de aprendizaje de alta calidad acreditada, formado por diversas y variadas actividades y servicios, que también como veremos en el primer y segundo capítulo que yo misma he elaborado, han ido evolucionando, pero que siempre han sido de gran nivel académico y organizativo y así han sido valoradas enormemente, sirviendo de apoyo y sostén incondicional a las Entidades Locales, reforzándolas e impulsándolas, facilitando su desarrollo y modernización, participando de esta manera en el progreso de la sociedad, que es su verdadera razón de ser, facilitar, mejorar y enriquecer la vida de los ciudadanos.

Por lo tanto a través de este libro- homenaje del CEMCI y de su memorable Congreso por sus 50 años de existencia, comenzaremos, en su primer capítulo, narrando la historia del CEMCI, desde sus inicios a la actualidad, donde ha habido importantes cambios pero que en cualquier caso cada uno de ellos han contribuido al resultado actual, donde esta institución se encuentra con una magnífica salud y en plena efervescencia de actividad, para posteriormente, en un segundo capítulo, proceder a dar a conocer nuestro propio, peculiar y potente sistema actual de aprendizaje, comenzando por resaltar de forma contundente la relevancia indiscutible de la formación y el aprendizaje en la mejora del sector público, siendo pieza transversal clave de las Administraciones Públicas, con especial referencia al ámbito local, sin cuya existencia estas no podrían avanzar y crecer.

Por último, haré una breve referencia en concreto al contenido de este primer Congreso del CEMCI conmemorativo de su 50 aniversario que con tanta emoción e ilusión hemos celebrado y un breve resumen de los resultados obtenidos en el mismo.

El resto de los capítulos será el producto de las conclusiones obtenidas en las diversas actividades académicas acaecidas a lo largo del Congreso, en donde se han tratado temáticas de máxima actualidad, analizadas desde el prisma de la innovación, mejora, modernización y progreso de las Entidades Locales. Dichos capítulos han sido elaborados por los moderadores de las diversas mesas de debate y el último está constituido por el contenido de la conferencia magistral de cierre, realizada en el Congreso. También aprovecho este momento para agradecer enormemente las colaboraciones, a todos y cada uno de los participantes, pues han sido pieza importantísima también del éxito de este evento conmemorativo.

Por supuesto también deseo agradecer la apuesta firme y decidida que ha hecho con este Centro y con la organización de su Congreso nuestro Presidente, D<sup>o</sup> Francisco Rodríguez Guerrero y D<sup>a</sup> Mónica Castillo de la Rica, Vicepresidenta y Diputada Delegada del CEMCI.

Y evidentemente, es justo dar las gracias a todas las personas que componen el equipo CEMCI, que una vez más, como es habitual, se han entregado por entero al éxito de este Congreso y sin cuya colaboración, tesón, esfuerzo e interés no habría sido posible en el nivel de calidad que ha tenido.

Por último, quiero pedir disculpas de antemano por los datos que se vierten en el primer capítulo ya que no ha sido tarea fácil localizar las fuentes y resumir la historia

del CEMCI, tanto su organización, funcionamiento como sus actividades y servicios, en tan corto espacio del que se ha dispuesto, donde por otra parte se ha intentado dar la máxima objetividad posible en su contenido, pero que en cualquier caso siempre tendrá una visión subjetiva desde el punto de vista de quien lo elabora.

*D<sup>a</sup> Alicia Solana Pérez*  
*Directora del CEMCI*