

### III. ADMINISTRACIÓN LOCAL

#### 73 MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DEL NOROESTE PARA LA GESTIÓN Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS URBANOS

##### ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Al no haberse presentado reclamaciones durante el plazo de exposición al público, queda automáticamente elevado a definitivo el Acuerdo de la Asamblea General de 30 de mayo de 2025, de aprobación inicial la ordenanza reguladora del plazo de vigencia y tramitación de los convenios administrativos para la ejecución de competencias de gestión de residuos, cuyo texto íntegro se hace público mediante su inserción en el Boletín Oficial de la Comunidad De Madrid, y en la sede electrónica de la Mancomunidad: <https://mancomunidadnoroeсте.eadministracion.es/home>; para general conocimiento, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y 56 del Texto Refundido de Régimen Local.

##### ORDENANZA REGULADORA DEL PLAZO DE VIGENCIA Y TRAMITACIÓN DE LOS CONVENIOS ADMINISTRATIVOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS TRASLADADAS A LA MANCOMUNIDAD DEL NOROESTE

##### Preámbulo

La vigente regulación de los convenios de colaboración entre Administraciones públicas, contenida en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), establece que cada convenio administrativo establecerá su propio plazo de vigencia. Precisa el artículo 49 h) 1<sup>a</sup> LRJSP que la duración del convenio “no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior”. La ley básica estatal no precisa aquí cuál es el tipo de norma que puede establecer un plazo superior a los cuatro años. En consecuencia, y conforme a la interpretación contenida en la STC 132/2018, hay que entender que dicha regulación especial puede provenir de cualquier entidad pública con competencia suficiente, lo cual en principio incluye al Estado, la Comunidad Autónoma y cualquier entidad local con competencia normativa (reglamentaria). Además, esta regulación específica del plazo de vigencia de los convenios podrá ser general (para todas las materias y todo el ámbito territorial de una entidad pública) o especial (para materias sectoriales específicas en las que la entidad pública sea competente).

En relación con los convenios entre entidades locales resulta, en primer lugar, que tanto los municipios como las mancomunidades disfrutan de potestad normativa. Así, resulta expresamente del artículo 4.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) en relación con los municipios. Y también así lo establece el artículo 4.3 LBRL en relación con las mancomunidades: “Corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el apartado 1 de este artículo que determinen sus Estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades”.

Junto a esto, en la específica materia de residuos urbanos el artículo 6.2 a) de la Ley madrileña 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular, establece que corresponde a los municipios madrileños, como servicio obligatorio, “la recogida, transporte y tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma que establezcan sus respectivas ordenanzas”. Esta competencia y servicio municipal obligatorio se puede ejercer de forma independiente por cada municipio o por medio de una mancomunidad a la que se traslade dicha competencia de gestión. Obviamente, el alcance y forma de ejercicio de esa competencia resultará de los Estatutos de la correspondiente mancomunidad.

Con la creación de una mancomunidad para un concreto cometido, cada municipio mancomunado transfiere a la nueva entidad administrativa todas las funciones y potestades que son necesarias y adecuadas para su correcto funcionamiento y que se enuncian en los co-

rrespondientes Estatutos. Así resulta, en el concreto caso de la Mancomunidad del Noroeste, del artículo 6.2 a) de sus Estatutos, publicados en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID núm. 236, de 4 de octubre de 2017, que expresamente atribuyen a la mancomunidad “las potestades reglamentarias y de autoorganización”. Esta potestad normativa o reglamentaria comprende las reglas organizativas y de funcionamiento necesarias para la gestión del servicio mancomunado. En consecuencia, dicha potestad normativa incluye la determinación de un plazo especial de duración para los convenios interadministrativos que puedan celebrarse entre la propia mancomunidad y los municipios mancomunados.

La presente ordenanza se tramita conforme a lo dispuesto en el artículo 49 LBRL, sin necesidad de una consulta pública previa. En efecto, de acuerdo con el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), “podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de (...) la Administración local”. Este precepto se refiere a todas las formas de consulta previstas en el artículo 133 LPAC, y por tanto también al trámite de consulta previa a la elaboración de un proyecto reglamentario, al que se refiere el párrafo primero del mencionado artículo 133 LPAC. Si bien este trámite de consulta previa es exigible con carácter general a la Administración local, en los términos de lo declarado por la STC 55/2018, en el caso concreto de una ordenanza local relativa a los plazos de vigencia de determinados convenios de colaboración se puede considerar que se trata de una regulación eminentemente organizativa, por su carencia de efectos directos sobre los ciudadanos. Dado que los convenios de colaboración aquí regulados sólo se refieren a las relaciones administrativas entre la mancomunidad y los municipios que la constituyen, y dado que de esos convenios no pueden resultar consecuencias jurídicas inmediatas para sujetos particulares, se puede concluir sin mayor dificultad que estamos ante una regulación típicamente organizativa y, por tanto, aprobable sin el previo trámite consulta al que se refiere el artículo 133.4 LPAC.

En relación con los principios de buena regulación a los que se refiere el artículo 129 LPAC, la presente ordenanza se justifica por la necesidad de acompañar los plazos de ejecución de los convenios a las necesidades iniciales de inversión y operativas propias de la gestión de residuos urbanos. Es evidente que las instalaciones para la gestión de residuos pueden tener una vida útil muy extensa, mediando en su caso las oportunas adaptaciones técnicas. Mas esto no justifica que los convenios que acompañen a la gestión mancomunada de las competencias municipales sobre residuos hayan de tener un plazo de vigencia indeterminado. Aunque la vida útil de una instalación de gestión o tratamiento de residuos puede ser indefinida, el artículo 49 h) 1<sup>a</sup> LRJSP exige en todo caso un plazo cierto y predefinido para los convenios de colaboración. Ese plazo no tiene que ser necesariamente de cuatro años, pero sí ha de ser cierto. En atención a esta exigencia, a los efectos de esta ordenanza se presta atención a que, según la práctica concesional ordinaria, el lapso para la amortización de una planta de tratamiento de residuos puede situarse en los veinte años. Partiendo de esta premisa de la realidad, en esta ordenanza se considera que los convenios de colaboración aquí regulados, que bien pueden acompañar a la gestión de los residuos mediante una concesión de obra, han de poder extenderse por todo el tiempo de amortización de la instalación o planta de tratamiento. Como es obvio, esto no impone que todos los convenios de colaboración deban tener el mismo plazo máximo de veinte años, pero sí justifica que, en la medida en que las concesiones de tratamiento de residuos se sitúan normalmente en ese umbral temporal, la ordenanza también debe prever ese plazo máximo para algunos convenios de colaboración.

Por otro lado, dada la naturaleza organizativa de la ordenanza, así como la limitación de su vigencia a los convenios en los que sean parte la mancomunidad y los municipios mancomunados, no se produce ningún sacrificio en bienes, derechos o competencias de sujetos privados u otras Administraciones públicas, lo que de por sí hace innecesario cualquier análisis detallado de proporcionalidad. Como es sabido, el principio de proporcionalidad, al que se hace referencia en el artículo 129.2 LPAC, tiene un contenido eminentemente relacional. En sus componentes de necesidad y ponderación, a los que se refiere la jurisprudencia desde la STC 66/1995, de 8 de mayo, la aplicación del principio de proporcionalidad sólo es posible si concurre algún tipo de sacrificio o gravamen. En el caso de los convenios a los que se refiere esta ordenanza, no se observa prima facie cuáles podrían ser tales sacrificios o gravámenes, razón por la cual no es necesaria la aplicación del test de proporcionalidad.

Por lo que hace a la seguridad jurídica, principio de buena regulación a la que se refiere también el artículo 129 LRPAC, no parece necesario insistir en que la autorización de

plazos extensos para los convenios de colaboración referidos a los residuos, a fin de acompañar dichos convenios a los plazos de amortización de obras concesionales, genera un marco de razonable confianza y estabilidad tanto para los municipios que se integran en una mancomunidad como para los posibles gestores contractuales de las instalaciones de residuos. En esa medida, se puede considerar que esta adecuación de plazos sirve, directamente, al principio de seguridad jurídica que enumera el artículo 9.3 de la Constitución. Finalmente, la propia forma jurídica de ordenanza, y por tanto su necesaria publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID, también dota a la presente regulación de la imprescindible seguridad jurídica.

Por último, la eficiencia de esta ordenanza, que también es un principio de buena regulación conforme al artículo 129.1 LPAC, resulta directamente de su propia configuración normativa. Como es sabido, el principio de eficiencia exige que los objetivos normativos pretendidos se obtengan con el menor coste económico posible. En este caso, teniendo en cuenta que el objetivo de la ordenanza es acompañar los posibles convenios de colaboración en materia de residuos a los plazos de gestión y amortización de inversiones, la manera más económica de alcanzar ese objetivo es mediante una autorización normativa general que permita adecuar los plazos de los convenios a las características de cada instalación de gestión o tratamiento de residuos. En efecto, en la medida en que la ordenanza fija en abstracto un plazo máximo para todos los convenios entre la mancomunidad y sus municipios, ya no es necesaria la tramitación y aprobación de una ordenanza específica para autorizar extensiones “ad hoc” de los plazos por encima de los cuatro años al que se refiere el artículo 49 h) 1<sup>a</sup> LRJSP. En la medida en que esta regulación general evita la tramitación reiterada de ordenanzas de extensión de plazos, con el consiguiente coste de elaboración y tramitación procedural que de ahí resulta, se puede considerar sin dificultad que la presente ordenanza es óptima desde la perspectiva de la eficiencia económica.

**Artículo 1. Fundamentos legales.**—1. La Mancomunidad del Noroeste, ejerciendo la potestad reglamentaria y de autoorganización que le otorgan los artículos 4 y 20.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, el artículo 24.b) del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, el artículo 4 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, y el artículo 6.2 de sus Estatutos, regula la organización y el régimen de funcionamiento de la Mancomunidad.

2. Los preceptos de esta ordenanza se aplicarán preferentemente siempre que no vayan en contra de disposiciones de rango legal que sean de obligado cumplimiento, teniendo en cuenta que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, tiene carácter básico, e, igualmente, los artículos 1, 2, 3.2, 18, 22, inciso primero, 25, 26, 34, 48, 49, 50, 52, 54, 56, 57, 58, 59, 69 y 71 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto 781/1986, de 18 de abril.

**Art. 2. Objeto y ámbito objetivo.**—La presente ordenanza tiene por objeto determinar la duración y procedimiento que ha de seguirse para la tramitación, formalización, registro y en su caso, remisión a la Cámara de Cuentas de los convenios que celebre la Mancomunidad del Noroeste con uno o varios de los Municipios de la Mancomunidad, cuya naturaleza jurídica sea de derecho público y sirvan para la gestión de competencias sobre residuos urbanos, asociados a proyectos de infraestructuras de gestión de residuos, su financiación u otras necesidades y siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, de acuerdo con la legislación aplicable a las potestades reglamentaria y de autoorganización que determinen los Estatutos.

**Art. 3. Plazo máximo de los convenios.**—1. Conforme a la previsión del artículo 49.h) 1.o de la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los convenios para la gestión de las competencias sobre residuos urbanos enunciadas en los Estatutos de la Mancomunidad tendrán una duración máxima de veinte años.

2. Este plazo máximo se aplicará únicamente a los convenios en los que sea parte la Mancomunidad del Noroeste y uno o varios de los municipios mancomunados.

3. Cualquiera que sea la duración máxima de los convenios regulados en esta ordenanza, la prórroga prevista en el artículo 49.h) 2.o de la Ley 40/2015 será en todo caso por un máximo de cuatro años.

**Art. 4. Definición y acuerdos incluidos.**—Tendrán la consideración de convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por la Mancomunidad del Noroeste, con los mu-

nicipios mancomunados para la gestión de residuos urbanos, conforme a lo dispuesto en los estatutos de la Mancomunidad.

Art. 5. *Órganos competentes para la aprobación de convenios.*—De conformidad con los artículos 10 y 14 de los Estatutos de la Mancomunidad, corresponde la aprobación de los convenios a la Junta de Gobierno o a la Asamblea General de la Mancomunidad en los siguientes supuestos:

- Art. 10.1): Corresponde a la Asamblea General. - Aprobar los convenios de coordinación o cooperación con otras Administraciones Públicas cuando superen el 10 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto o cuando su duración sea superior a cuatro años.
- Art. 14.e): Corresponde a la Junta de Gobierno.- Aprobar y concertar los contratos de obras, servicios, suministros, de gestión de servicios públicos, los contratos administrativos especiales, y los contratos privados cuya duración no exceda de cuatro años o exija créditos superiores a los consignados en el presupuesto anual de la entidad o su importe no exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto o, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración sea inferior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada; excepto los contratos menores regulados en el Texto refundido de la Ley de contratos del Sector Público.

Art. 6. *Contenido mínimo y estructura.*—1. Los convenios incluidos en el ámbito de aplicación de la presente ordenanza deberán especificar, como mínimo, los extremos previstos en el artículo 49 de la Ley 40/2025 de 1 de octubre (LRJSP).

2. Los convenios constarán de un título, en el que se debe describir sucintamente el objeto, una parte expositiva y el clausulado. En la parte expositiva se harán constar los sujetos que suscriben el convenio, la capacidad jurídica con la que actúan y, en el caso de Administraciones, organismos y entidades públicas, la competencia en cuyo ejercicio intervienen. Igualmente, deberá constar en la parte expositiva la justificación de la necesidad y oportunidad del convenio. Asimismo, deberá concretarse la existencia de los fines comunes de las partes firmantes.

3. Las cláusulas, que deberán tener un título descriptivo de su contenido, deberán recoger, al menos:

- a) Objeto del convenio, que deberá describirse de forma detallada concretando las actuaciones que comprende.
- b) Obligaciones y compromisos que contraiga cada sujeto interviniente, indicando, en su caso, la titularidad de los posibles resultados de las actividades pactadas.
- c) Si el convenio supusiese compromisos económicos para la Mancomunidad del Noroeste indicación de las anualidades de gasto y de la imputación presupuestaria específica. Asimismo, en el supuesto de que el convenio no implicase gasto deberá recogerse expresamente dicha circunstancia.
- d) Régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa, la modificación del contenido requerirá acuerdo unánime de los firmantes.
- e) Consecuencias del incumplimiento de obligaciones y compromisos y, en su caso, criterios para determinar la indemnización de los perjuicios derivados de aquél.
- f) Causas de resolución del convenio.
- g) Mecanismos de seguimiento y control de la ejecución y de interpretación del convenio. En particular, la constitución de una comisión de seguimiento, especificándose los miembros que la componen y su funcionamiento.
- h) Plazo de vigencia, de acuerdo con las siguientes reglas:
  - 1.º Los convenios deberán tener una duración determinada
  - 2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado 1o, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un período de hasta cuatro años adicionales o su extinción.
  - 3.º El período máximo de prórroga (de cuatro años) se podrá articular tanto en una sola prórroga, como en prórrogas sucesivas cuya suma no supere el máximo. En este último caso, el nuevo plazo de renovación de la prórroga habrá de acordarse antes de la finalización de la anterior.

4.º En el caso de que los convenios formalicen una prórroga, adenda, refinanciación o cualquier otra modificación de los términos de otro anteriormente celebrado, deberá constar expresamente esta circunstancia en su clausulado.

Art. 7. *Memoria justificativa de los convenios.*—1. La memoria exigida por el artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, contendrá, al menos, los siguientes extremos:

- a) Necesidad y oportunidad del convenio, con expresión clara del fin común de los sujetos intervinientes.
- b) Justificación del carácter no contractual del objeto y actividades del convenio o de la naturaleza no contractual del negocio jurídico subyacente.
- c) Análisis del impacto económico y presupuestario del convenio, con determinación, en su caso, de las anualidades de gasto y las imputaciones concretas a los presupuestos de la Mancomunidad del Noroeste a nivel de subconcepto presupuestario, así como justificación de que los compromisos económicos son sostenibles y cumplen con los principios y reglas de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- d) Determinación del plazo de vigencia del convenio y, en su caso, régimen de prórrogas, así como, en su caso, expresión de la normativa vigente que permita una duración superior a la prevista en la Ley 40/2015, de 1 de octubre.
- e) Informes que se recabarán con carácter previo a su aprobación y firma.

2. Corresponde elaborar la memoria justificativa de los convenios a los órganos proponentes y deberá ser firmada por el titular de los mismos.

Art. 8. *Tramitación de los convenios.*—1. El procedimiento de elaboración de los convenios incluirá, sin perjuicio de lo que pueda exigir adicionalmente, los siguientes trámites:

- a) Elaboración de la memoria justificativa del convenio, con el contenido establecido en el artículo 7.
- b) Informe Jurídico
- c) Informe de fiscalización, sobre si del convenio se derivan derechos y obligaciones de contenido económico. Este informe se solicitará con carácter posterior a la emisión del informe del servicio jurídico.
- d) Dictamen de la comisión informativa, en su caso
- e) Aprobación por el órgano correspondiente.
- f) Firma de los mismos.
- g) Remisión a la Cámara de Cuentas

## DISPOSICIÓN FINAL

La presente ordenanza entrará en vigor una vez publicado su texto íntegro en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por remisión de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la misma.

Contra el presente Acuerdo se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la publicación del presente anuncio, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Alcobendas, a 21 de julio de 2025.—El presidente, Carlos Blázquez Rodríguez.

(03/14.487/25)

