



3 de junio de 2026

Maria Calaf | ENT

Organiza | Asociación Hobeki

Sesión 1. Formación sobre seguimiento del servicio de la recogida de residuos.

- 0. Marco normativo del proceso de seguimiento e inspección**
- 1. Seguimiento general del servicio**
- 2. Usos fraudulentos del sistema vinculados a la tasa de PxG.**
- 3. Medidas de concienciación ciudadana e instrumentos para reducir las incidencias**
- 4. Control de la participación y personal habilitado para la inspección.**
- 5. Casos prácticos**

0. Marco normativo del proceso de seguimiento e inspección



MARCO LEGAL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y SANCIÓN (I)

El control de la correcta gestión de los residuos municipales y del cumplimiento de las ordenanzas reguladoras del servicio de recogida de residuos forma parte de las competencias propias de los ayuntamientos. De acuerdo con la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, los municipios tienen atribuida la prestación del servicio de recogida y gestión de residuos, así como la potestad de establecer normas para garantizar su correcto funcionamiento.

En este marco, la **Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular** establece el régimen general de vigilancia, inspección y control en materia de residuos, así como el sistema de infracciones y sanciones aplicable, y en la Disposición final 8ª establece la obligatoriedad para todos los municipios de **aprobar/adaptar las Ordenanzas de recogida y gestión de residuos** a las nuevas obligaciones de recogida y gestión previstas en el artículo 12.5 de la misma

Además, dicha Ley, en su artículo 12.5.d) establece que “Corresponde a las entidades locales, a las ciudades de Ceuta y Melilla o, cuando proceda, a las diputaciones forales, **ejercer la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias**”.

MARCO LEGAL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y SANCIÓN (II)



A partir de las actas de inspección o denuncias formuladas, el ayuntamiento o ente supramunicipal que tenga delegada la competencia puede iniciar el correspondiente procedimiento administrativo común (sancionador), de acuerdo con lo establecido en la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** y en la **normativa municipal aplicable**. A nivel del País Vasco, la **Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE)** reconoce la potestad sancionadora de las entidades locales en materias de su competencia, conforme a la normativa estatal y ordenanzas propias. El procedimiento se rige por los principios de legalidad, proporcionalidad y defensa, siguiendo básicamente la Ley 39/2015.

En 2023 el Parlamento Vasco aprobó la **Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas**, que regula específicamente el procedimiento sancionador en el ámbito de las administraciones vascas. Las haciendas forales aplican sus propias Normas Forales Generales Tributarias, que adaptan los procedimientos a sus regímenes específicos.

MARCO LEGAL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y SANCIÓN (III)

1. Ley 7/1985 (Bases de Régimen Local)

1. Atribuye a los municipios competencias en: medio ambiente urbano, gestión de residuos.
2. Habilita a los ayuntamientos para: a) Inspeccionar y controlar servicios municipales, b) Ejercer la potestad sancionadora mediante ordenanzas

2. Ley 39/2015 (Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas):

1. Regula el procedimiento administrativo común, estableciendo derechos y garantías para los ciudadanos frente a las decisiones administrativas.
2. Es esencial para la tramitación de expedientes sancionadores a nivel municipal y autonómico.

3. Ley 2/2016 (LILE - Ley de Instituciones Locales de Euskadi):

1. Reconoce la potestad sancionadora de las entidades locales en materias de su competencia, conforme a la normativa estatal y ordenanzas propias.

4. Ley 7/2022 (Ley de residuos y suelos contaminados):

1. Establece las bases para la gestión y control de los residuos, incluyendo las competencias sancionadoras para las administraciones locales y autonómicas.
2. Establece la obligatoriedad para los municipios de disponer de una Ordenanza reguladora del Servicio (Disp. Final 8ª y art. 12.5.b)

5. Ley 1/2023 (De la potestad sancionadora del País Vasco):

1. Establece la potestad sancionadora de las administraciones públicas vascas.
2. Regula el procedimiento sancionador, sus fases, garantías y principios.
3. Define las competencias sancionadoras de las administraciones locales y autonómicas.

6. Ordenanzas municipales

1. Desarrollan la normativa en el ámbito local.
2. Definen cómo se presta el servicio, las obligaciones de los usuarios, las infracciones y sanciones y los procedimientos de inspección operativa

1. Seguimiento general del servicio

ASPECTOS QUE INFLUYEN DIRECTAMENTE SOBRE EL NÚMERO DE INCIDENCIAS

El **proceso de inspección y sanción** es competencia municipal o del ente que tenga delegada su competencia; no obstante, para no tener que aplicar este procedimiento, **es preferible reforzar aspectos** que influyen sobre el número de incidencias del servicio, así como sobre el comportamiento de los usuarios:

- Diseño del **modelo de recogida** (elementos de **optimización**). (Sesión 2)
- **Elementos de la tecnología** y sus prestaciones (útiles para un mejor seguimiento del servicio) en cada tipo de modelo. (Sesión 2)
- Qué tener en cuenta y cómo efectuar el **seguimiento general del servicio** para cada modelo. (Sesión 1)
- **Elementos de la comunicación** para resolver y prevenir las incidencias, la no participación. (Sesión 1)
- Identificación de **usos fraudulentos** potenciales del servicio y sus posibles soluciones en caso de PxG. (Sesión 1)

En contenedores abiertos

Este es el modelo de recogida en el que es más difícil monitorizar la participación correcta de los usuarios, por el anonimato y su libertad de actuación.

Algunos municipios han inspeccionado bolsas con impropios o depositadas en el suelo, y han obtenido resultados inmediatos de mejora de la recogida selectiva, sobre todo en los casos en los que se ha sancionado a los usuarios reincidentes.

A pesar de estas experiencias, el anonimato y la libertad de acción obliga a destinar muchos recursos a las actuaciones de seguimiento.

Las inspecciones del contenido de las bolsas de basura de los contenedores o del PaP son un procedimiento utilizado por algunos entes locales para identificar a las personas que han realizado una recogida selectiva inadecuada. Es un procedimiento legal, pero es necesario tener en cuenta los aspectos de protección de datos personales. Es un método de seguimiento caro, y por regla general solo se realiza esporádicamente.

Debido a la dificultad de la inspección, para mantener el nivel de recogida selectiva y civismo deseados hace falta mucha inversión en comunicación y sensibilización.

Este modelo tiene unos **resultados limitados debido a la libertad y anonimato de los usuarios, por lo que raramente supera el 40-50 % de recogida selectiva.**

ASPECTOS DE SEGUIMIENTO

Aspectos que se contemplan en el seguimiento del servicio con contenedores abiertos:

- Disponer de una OM actualizada.
- Disponer de un **equipo fijo de inspección**, coordinado con el servicio de recogida, para realizar un seguimiento y detectar puntos de contenedores desbordados, de vertido o bolsas en el suelo (adhesivos).
- Inspecciones **puntuales de apertura de bolsas** para detectar impropios.
- **Capacidad de apertura de expedientes y de imposición de sanciones.**

Sistemas con ID del usuario (contenedor cerrado y PaP)

RETOS PRINCIPALES DE SEGUIMIENTO DEL CONTENEDOR CERRADO

Modelo en auge. Exige un cambio de hábitos de menor impacto que el PaP, pero requiere muchos recursos para un buen seguimiento.

Para conseguir resultados elevados de recogida separada, es **recomendable limitar el calendario de apertura semanal de la fracción resto**.

Permite avanzar hacia sistemas de PxG (limitados si solo se registran aperturas y no volumen).

Los **retos principales** del modelo en relación con el seguimiento de la participación e incidencias del servicio son:

- Controlar y minimizar la **presencia de bolsas en el suelo** (derivados de usos fraudulentos o errores tecnológicos).
- **Controlar y minimizar los impropios** de los contenedores de selectiva.
- **Controlar la participación al sistema** (analizando los datos en continuo) y enviar avisos o realizar visitas para corregirlo.

Como curiosidad:

Existe la creencia de que la mayoría de los generadores particulares necesitan sacar los residuos orgánicos de casa todos o casi todos los días de la semana. Sin embargo, gracias al registro de datos se sabe que la mayoría de las familias que participan correctamente en la separación de residuos solo aporta fracción orgánica una o dos veces por semana.

RETOS PRINCIPALES DE SEGUIMIENTO DEL PUERTA A PUERTA



Un aspecto clave de la recogida Puerta a Puerta es el **control del nivel de participación y de las incidencias** detectadas durante el servicio.

A diferencia del modelo de contenedor cerrado, gracias a la **operación manual** de recogida de los residuos PaP, resulta sencillo que los operarios recolectores identifiquen rápidamente las **entregas claramente incorrectas** (incluyendo nivel de impropios elevado) u otras incidencias, ya sea visualmente o por el peso de la bolsa.

La individualización e identificación visual de los residuos garantiza un mejor seguimiento de la participación y permite resolver de forma más efectiva las incidencias, y además **facilita la introducción de sistemas de PxG**.



ASPECTOS DE SEGUIMIENTO COMUNES (I)

Aspectos que se pueden usar para un buen seguimiento del servicio:

- **Descarga y obtención de los microdatos** de identificación con cierta periodicidad y que sean cruzables con el padrón fiscal (para tasa de PxG) / **Análisis de los datos:** Plataforma que permita generación de **informes automatizados o personalizables** (de hecho, suele haber mucha necesidad de personalización). *(ver control de la participación)*:
 - **En PaP:** asegurar que las lecturas de las **muñequeras** se han enviado bien (a veces falla la cobertura) (a diario). Complementar la muñequera con el equipo embarcado / Baterías de las muñequeras *(Sesión 2)*.
 - **En contenedor cerrado** decidir la frecuencia de envío de los **datos de los cierres** a la Plataforma (inicialmente diario, después se puede espaciar cuando se tenga más controlado). *(Sesión 2)*
- **TIC para el soporte de la monitorización – seguimiento** del servicio: que la **Plataforma de Gestión del Servicio** permita la gestión de incidencias de la tecnología y otras (con avisos automáticos, p.ej.), de forma que se haga una recepción conjunta y unificada que permita mejor organización y una respuesta más rápida. Definir los avisos automáticos (p.ej., estado de las baterías, no envío de datos por parte de los contenedores en más de 47h-72h, etc.).
- Disponer de una **ordenanza reguladora del servicio** completa (con articulado sobre tratamiento de datos y sobre inspección) *(Sesión 5)*.

ASPECTOS DE SEGUIMIENTO COMUNES (II)

- **Equipo de inspección para detección de incidencias:**
 - En contenedores cerrados: Es necesario disponer de un **equipo fijo de inspección**, coordinado con el servicio de recogida, para detectar puntos de vertido o bolsas al suelo.
 - En el caso del Puerta a Puerta: **no hace falta el equipo de inspección habitual**, ya que los mismos operarios del servicio identifican las incidencias durante la recogida manual. Uso de adhesivos para marcar las incidencias detectadas y bolsas sin recoger (muy importante para crear cambio de hábitos).
 - Se plantea el refuerzo de la inspección puntual por parte de un equipo de inspección en casos de bolsas que se detecten en el medio natural, o en papeleras o espacios urbanos identificados.
- Inspecciones **puntuales** de **apertura de bolsas** (esporádico):
 - En el caso del PaP, de bolsas abandonadas en espacios naturales o papeleras.
 - En el caso de contenedor cerrado, de bolsas en el suelo al lado de contenedores (en caso de contenedor sin ningún problema de apertura detectado), en papeleras, etc. También se pueden abrir bolsas del interior de contenedores con nivel elevado de impropios.
- **Capacidad de apertura de expedientes y de imposición de sanciones.**

ASPECTOS DE SEGUIMIENTO COMUNES (III)

- Existencia de una **App de información y seguimiento (con bidireccionalidad)** con múltiples funcionalidades:
 - ✓ Visualización de las lecturas,
 - ✓ Notificación de incidencias y opiniones,
 - ✓ Recibo de push-ups (comunicados-noticias acerca de cambios puntuales del servicio),
 - ✓ Solicitudes varias (altas y bajas de tarjetas, pedir recogida de voluminosos), etc.
 - ✓ Ideal: que se pudiera personalizar la información enviada al usuario en función de la zona del municipio o para cada usuario.
- **Sistema de aviso** de incidencias **mediante adhesivo** y sin recoger los residuos durante horas (para visualizar infracciones).
- **Oficinas de atención y teléfono** de resolución de dudas e incidencias 6-7 días a la semana.
- **Envío de cartas / llamadas telefónicas / visitas** a personas que no participan del sistema (mediante el análisis previo de los microdatos). (*ver Apartado de comunicación*)
- **Tarjetas/cubos perdidos o rotos:** bajo coste de reposición regulado en ordenanza fiscal.

ASPECTOS DE SEGUIMIENTO COMUNES (IV)

- Para todo ello, es imprescindible disponer de **personal suficiente** para:
 - La **coordinación del modelo de recogida y de identificación** tecnológica con la empresa y los operarios (propio del ente local).
 - El **análisis y gestión de los datos**, pero que también entienda el modelo de recogida implantado (propio del ente local o de la empresa de recogida).
 - La **comunicación** con los domicilios y comercios en las oficinas de atención (altas y bajas, suministro de material (propio y/o externo)).
 - La **inspección sobre el terreno** y generación de actas para el procedimiento sancionador (más el inspector del ente local que verifique las pruebas y actas) (propio o externo).

SEGUIMIENTO DEL SERVICIO

PERFILES DE PERSONAL Y FUNCIONES

Perfil	Funciones
Educador/a ambiental o auxiliar de inspección	Inspección sobre el terreno, altas y bajas, entrega de materiales comunicación con el usuario, atención telefónica o presencial, generación de informes con los microdatos, recogida de pruebas en la inspección (fotografías, identificación del residuo o del posible infractor), elaboración de actas de inspección.
Técnico/a de medio ambiente (funcionario)	Coordinación técnica del servicio, supervisión y actualización del procedimiento / Revisión de los informes generados con los microdatos / Validación técnica de las actas de inspección.
Instructor/a del procedimiento sancionador (funcionario)	Revisión jurídica de las actas levantadas de procedimiento sancionador, control de criterios y supervisión de modelos.
Administrativo / soporte operativo	Registro de los expedientes, mantenimiento del padrón, coordinación mínima, tramitación de pagos, soporte administrativo estructural.

2. Usos fraudulentos del sistema vinculados a la tasa de PxG

USOS FRAUDULENTOS DEL SISTEMA PUERTA A PUERTA

PRINCIPALES RIESGOS POTENCIALES

- | Vertidos ilegales (en papeleras, contenedores o espacios abiertos).
- | Turismo de residuos -> bonificaciones para atraer "no participantes".
- | Incremento de impropios **medio** (sobre las fracciones no gravadas) -> más fácil de controlar en el PaP.

OJO! con:

- | Recogida de pañales domiciliaria (diaria o casi)-> adhesivos / solicitud y declaración responsable.
- | Áreas de aportación (en caso de PaP 2 fracciones o partes del municipio sin recogida PaP) -> Preferible PaP 4 o 5 fracciones.
- | Áreas de emergencia -> limitar su número / eliminarlas / control de acceso
- | Viviendas de segunda residencia -> Áreas con control de acceso
- | Papeleras -> reducción de su número y sanciones por uso inapropiado.

USOS FRAUDULENTOS DEL SISTEMA CONTENEDORES CERRADOS

PRINCIPALES RIESGOS POTENCIALES

- | Vertidos ilegales (sobre todo junto a los contenedores, espacios abiertos, etc.).
- | Errores de mecánica y electrónica recurrentes de los sistemas de cierre que impiden leer entregas (contenedores permanentemente abiertos, que no se abren, problemas con las baterías, falta de tarjetas a los usuarios, etc.) -> Avisos y alertas, comunicación en continuo de los dispositivos, actualización de listas en tiempo real.
- | Turismo de residuos -> Bonificaciones para atraer "no participantes".
- | Incremento de impropios **alto** (para las fracciones no cerradas) -> Cierre o dimensionado de las bocas.

OJO! con:

- | Recogida de pañales domiciliaria -> permisos especiales tarjeta para aperturas adicionales o cubo específico (solicitud y declaración responsable).
- | Recogida comercial que también emplea contenedores cerrados -> es necesario un seguimiento más específico, por potenciales desbordamientos.
- | Áreas de aportación de los barrios o municipios adyacentes -> reducir la boca de los contenedores (FORM sobre todo).
- | Papeleras -> reducción del número y sanciones.

3. Medidas de concienciación ciudadana e instrumentos para reducir las incidencias

PLANIFICAR LA COMUNICACIÓN



PLAN DE COMUNICACIÓN

MOMENTOS PARA COMUNICAR

| Previo/durante la definición del servicio



PROCESO PARTICIPATIVO

- Fase de diagnóstico
- Fase de propuestas
- + Fase de retorno

| Durante la implementación del servicio o de un PxG.



CAMPAÑA DE COMUNICACIÓN

Inicio 1-2 meses antes de la implantación.

| Durante la prestación del servicio



COMUNICACIÓN EN CONTÍNUO Y SEGUIMIENTO INCIDENCIAS

Período de 4 meses intenso y posterior

PLANIFICAR LA COMUNICACIÓN

PLAN DE COMUNICACIÓN

MOMENTOS PARA COMUNICAR

Durante la prestación del servicio:

- **Periodo de seguimiento INTENSO de 4 meses (hasta estabilizar el servicio).**
- **Importante mantener los canales de comunicación.**
- **Seguimiento de las incidencias (durante las primeras semanas a diario).**
 - Seguimiento de la recogida del camión.
 - Recogida y gestión de las quejas de los usuarios.
 - Número de bolsas/cubos recogidos, correctos e incorrectos, cantidades en peso recogidas por fracción.
- ↳ **Análisis de los datos.**
- **Visitas a viviendas y comercios que no participen en el modelo / envío de cartas de aviso de la no participación.**
- **Proporcionar información periódica a la ciudadanía de los resultados alcanzados y los beneficios del nuevo sistema (App, web).**
- **Necesidad de ampliar el personal de gestión de datos / seguimiento.**

CANALES PARA LA COMUNICACIÓN EN CONTÍNUO DIRECTAMENTE CON EL USUARIO

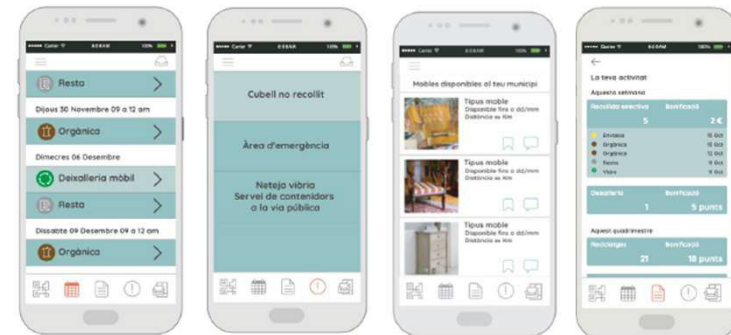
PRESENCIALES

- Sesiones informativas de refuerzo de la concienciación
- Informador a pie de calle (cerca de contenedores)
- Comunicación puerta a puerta
- Oficina de atención específica
- Oficina de atención del Ayuntamiento



VIRTUALES

- Aplicaciones móviles (App)
- Teléfono de información del servicio - llamadas telefónicas
- Páginas web (Appweb)
- Correo postal o correo electrónico



**COMUNICACIÓN
BIDIRECCIONAL**

ADMINISTRACIÓN



CIUDADANÍA

INSTRUMENTOS EFECTIVOS PARA EL SEGUIMIENTO DE INCIDENCIAS CON EL USUARIO

- **Adhesivo de inspección:** para indicar, en el modelo puerta a puerta, qué aspecto ha incumplido para que su bolsa/cubo no fuera recogido. En el modelo contenedor cerrado se pueden usar para señalar durante algunos días bolsas en el suelo o en papeleras, indicando que está sujeto a sanción según la OM.
- **Carta informativa/institucional de aviso.** Carta, nominal, que se puede usar por varios motivos:
 - Enviar avisos de infracciones leves recurrentes, antes de sancionar (caso de PaP)
 - Enviar aviso de no participación (PaP y contenedor cerrado)
 - Recogida de tarjeta, cubo, etc.
- **Llamada telefónica de aviso:** en caso de no uso del contenedor cerrado / o del cubo; o en caso de no recogida de tarjeta (después de enviar carta).
- **Visita presencial de aviso:** más efectiva en comercios para reforzar cómo separar y aviso de la no participación.

Según la experiencia, a nivel domiciliario, la carta funciona mejor que la visita. A nivel comercial, la visita.

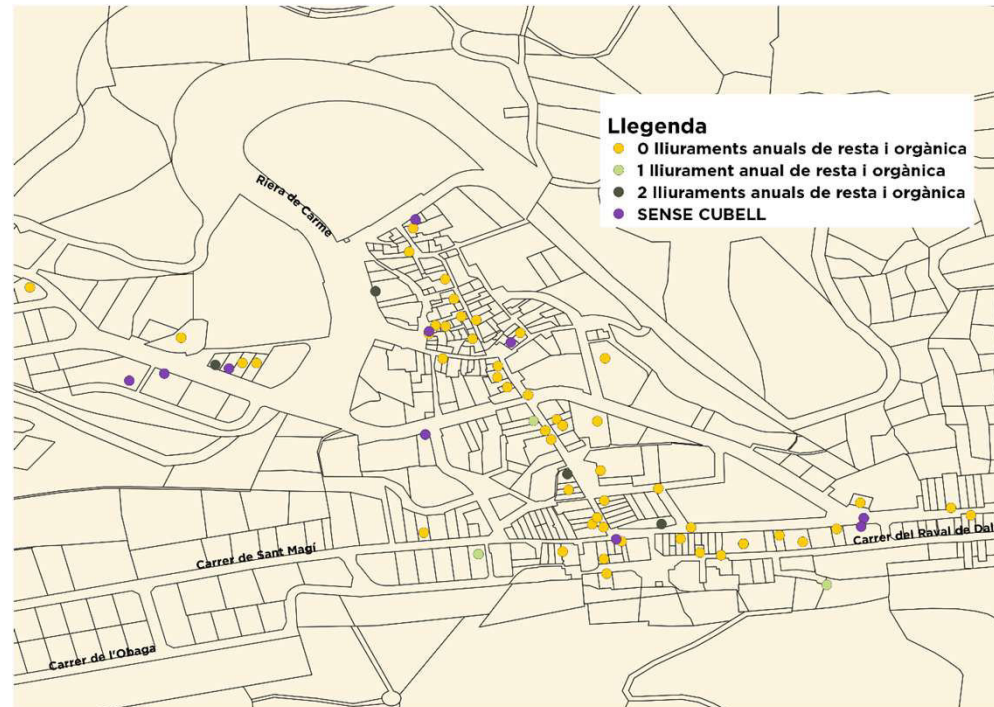
En pueblos pequeños, para la no participación funciona mejor la comunicación presencial con la persona (conocida)

4. Control de la participación y personal habilitado

CONTROL DE LA PARTICIPACIÓN

PUERTA A PUERTA

- En todos los casos, muy importante: **NO RECOGER BOLSAS EQUIVOCADAS DE DÍA O CON IMPROPIOS**. Poner un adhesivo informativo. Establecer el periodo sin recoger las bolsas.
- Revisión de los patrones de entrega que reporta la tecnología de forma periódica (mensual) e **identificación de contribuyentes que no participan** (y actuar).



CONTROL DE LA PARTICIPACIÓN

CONTENEDOR CERRADO

- | Los **contenedores conflictivos o con vandalismo** acostumbran a ser los mismos que ya daban problemas antes de cerrar el contenedor.
- | Hace falta un **refuerzo a pie de calle**, cerca de los contenedores, para explicar:
 - Cómo funciona la identificación en el contenedor (a veces poco intuitivo).
 - Repartir tarjetas al inicio (más difícil hacer bien la asignación en calle – cuando es por tema tasa, muy importante la buena vinculación).
 - Explicar cómo realizar la buena separación.
- | Revisión de los patrones de entrega que reporta la tecnología de forma periódica (mensual) e identificación de **contribuyentes que no participan** (y actuar).

EJEMPLOS DE INFORMES A SACAR, PERIODICIDAD Y UTILIDAD

- **INFORME SEMANAL O MENSUAL: para analizar la no participación:**
 - Usuarios totales
 - Usuarios con tarjeta/cubo
 - Usuarios que están participando (por fracción)
 - Usuarios que no están participando (por fracción)
 - Visitas realizadas a comercios / domicilios (para entregar material, informar, etc)

- **INFORME DIARIO: para analizar potenciales errores de lectura de las muñequeras o de envío de datos de los contenedores (comparando el total de lecturas día a día) (si la frecuencia es semanal, se puede hacer semanal):**
 - Número de lecturas/entregas por modelo (PaP o contenedor cerrado o área cerrada) y por ruta de recogida.
 - Comparativa con las cifras de los días previos (p.ej., comparar lecturas de los viernes, o de los fines de semana, etc.)

- **La introducción de la Tasa de PxG es clave para empezar a manejar los datos, enviar cartas de no participación (así se observa en las experiencias).**

CONTROL DE LA PARTICIPACIÓN

PUERTA A PUERTA o CONTENEDOR CERRADO

➤ ¿Qué hacer con usuarios que no participan del sistema?

| OPCIÓN A) Sin Tasa de PxG

- 0) Tener una ordenanza municipal reguladora (OM) con la infracción de no entregar residuos al servicio como un indicio de no participación. Tener el articulado de tratamiento de datos como premisa para asegurar PDP.
- 1) Detectar viviendas sin uso (para la fracción escogida (Orgánica o Fracción Resto) (que no estén vacías) .
- 2) Enviar aviso mediante carta o realizar visita (siempre recordar que están obligados según OM a participar a la recogida separada).
- 3) Volver a enviar aviso, indicando que si es reincidente, según la ordenanza puede ser objeto de sanción.
- 4) Iniciar el procedimiento sancionador.

| OPCIÓN B) Con Tasa de PxG

- 0) Tener una ordenanza fiscal (OF) con el establecimiento de una tasa de Pago por Generación para la fracción resto o de reducción para la Orgánica.
- 1) En la parte variable establecer un Tramo de no participación (con un importe más elevado) para los usuarios con cero aportaciones.
- 2) Tener el apartado de Tratamiento de Datos en la OM actualizado.

COMPARATIVA EN LA IMPLANTACIÓN DEL SEGUIMIENTO DEL SERVICIO



CONCLUSIONES DE NUESTRO TRABAJO PREVIO:

Hay disparidad en la **intensidad del seguimiento** efectuado en los entes locales, sobre todo difiere entre los municipios con Puerta a Puerta y los municipios con cierre de contenedor:

- **En general el PaP es más intensivo en personal de comunicación / entrega de material, visitas o cartas para resolver incidencias.**
- **El modelo de contenedor cerrado es más intensivo en personal de inspección sobre el terreno, mayor en personal de resolución de incidencias tecnológicas y de mantenimiento, y menor en la entrega de material e incidencias personalizadas de cada contribuyente.**

Se acentúa la necesidad de mayor seguimiento y control, análisis de los datos de los datos **en el momento de implantar una tasa de pago por generación (PxG)**, en ambos modelos de recogida.

También se observa disparidad en la **aprobación y aplicación de la ordenanza reguladora** del servicio. Muchos todavía no disponen de ella y muchos de los que la tienen aprobada no la aplican por decisión política o falta de recursos (*según estudio de Pernas en 2024, solo el 4% la tenían adaptada*).

PERSONAL HABILITADO PARA LA INSPECCIÓN (I)

¿Puede haber personal auxiliar (no funcionario) que realice la toma de muestras o apertura de bolsas para iniciar el procedimiento sancionador?

Sí, puede hacerlo, pero con condiciones claras:

- La **toma de muestras** suele considerarse una **actuación material o técnica**, no necesariamente un acto de autoridad.
- Por tanto, puede ser realizada por:
 - | **Personal laboral de la administración**
 - | **Empresas contratadas (laboratorios, asistencias técnicas)**

👉 **Siempre que:**

- Actúen **bajo la dirección y supervisión de un funcionario inspector**.
- No adopten decisiones con efectos jurídicos (p. ej., no califican infracciones ni levantan actas con presunción de veracidad por sí solos).

PERSONAL HABILITADO PARA LA INSPECCIÓN (II)

Límite clave: ¿qué no puede hacer el personal NO funcionario?

- Levantar **actas de inspección con valor probatorio reforzado**.
- Ejercer **potestades coercitivas**.
- Adoptar decisiones que impliquen **ejercicio de autoridad**.

👉 Esto deriva del principio del art. 9.2 del EBEP (Estatuto Básico del Empleado Público) (reserva de funciones a funcionarios).

¿Cómo se regula esto?

Lo recomendable es que se regule expresamente, y el instrumento depende del nivel administrativo.

La opción más habitual a nivel local: **Ordenanza reguladora del servicio**.

PERSONAL HABILITADO PARA LA INSPECCIÓN (III)

En una **Ordenanza Reguladora (municipal)** se puede incluir:

a) Quién ejerce la inspección

“El ejercicio de la función inspectora corresponde a personal funcionario...”

b) Apoyo técnico

Prever que:

- | “Podrá contar con personal auxiliar o entidades colaboradoras...”
- | “para la realización de actuaciones materiales como toma de muestras, mediciones, análisis...”

c) Condiciones y garantías

Bajo **dirección del inspector**.

Cumpliendo **protocolos técnicos**.

Asegurando:

- | **Cadena de custodia**
- | **Trazabilidad**
- | **Identificación del personal actuante**

PERSONAL HABILITADO PARA LA INSPECCIÓN (IV)

Alternativa o Complemento: Pliegos y Protocolos

Además de la ordenanza, es muy importante concretarlo en:

- **Pliegos de contratación**

Si hay empresas externas:

Definir:

- | **Funciones exactas (toma de muestras, transporte, análisis)**
- | **Prohibición de ejercer autoridad**
- | **Obligación de seguir instrucciones del inspector**

- **Protocolos técnicos internos**

Cómo se toman las muestras.

Cómo se documentan.

Quién firma qué.

👉 Idealmente se debería **regular a tres niveles: Ordenanza, Pliegos y Protocolos** *(ejemplo de redacción en Sesión 3).*

5. Casos prácticos

EJEMPLO 1 (I)

CONSELL COMARCAL (GIRONA, CATALUNYA)



Población total	Unos 125.000 habitantes de los municipios a quienes se presta servicio (20 municipios de un total de 26 municipios en la comarca)
Áreas de intervención	El área de medio ambiente abarca tres ámbitos de actuación: residuos, saneamiento y energía.
Personal área MA	18

Resulta de interés por:

El **Consell Comarcal** redacta y aprueba la **ordenanza reguladora**:

→ 20 municipios adheridos a la OM.

→ 12 municipios adheridos al **convenio de inspección y sanción**:

<https://seu-e.cat/documents/1532458/13276277/Pla+inspeccio+residus+2022-2023.pdf/a4a0a0fd-eeef-4c2f-9be9-e5cba18ae294>

EJEMPLO 1 (II)

CONSELL COMARCAL (GIRONA, CATALUNYA)

El procedimiento y personal para **ejercer la potestad sancionadora**:

- El Consell Comarcal dispone de un **plan de inspección anual** que establece unas acciones y un calendario de aplicación a lo largo de todo el año.
- **Dos inspectores**, que deben ser funcionarios, con **auxiliares de inspección**:
 - Puede ser personal de recogida de la empresa, educadores ambientales, miembros de la brigada municipal o de la policía municipal.
 - **Los auxiliares de inspección tienen la facultad de emitir comunicados de inspección.**
- Estos son **remitidos al inspector responsable**
 - quien decide si procede iniciar el expediente sancionador.

El coste de este servicio se repercute aplicando un porcentaje sobre el importe del convenio de recogida y transporte suscrito con cada ayuntamiento.

Año	Ejemplos de expedientes incoados y sancionados
2025	10 sanciones en un municipio de 3.900 habitantes con sistema puerta a puerta (PaP) y Tasa de PxG
	17 sanciones en un municipio de 4.000 habitantes con PaP en el núcleo urbano y contenedores cerrados en las urbanizaciones

PROTOCOLO DE INSPECCIÓN

CONSELL COMARCAL 2 (GIRONA, CATALUNYA) - CONVENIO DE INSPECCIÓN - SANCIÓN

Acción 1: Seguimiento del uso de los contenedores de fracción resto

Motivo de la Inspección	Objetivos	Colaboradores	Procedimiento	Criterios de Sanción
Detección de contenedores desbordados, identificación de residuos reciclables y/o valorizables	Reducir residuos en vertederos, mejorar recogida selectiva, identificar zonas problemáticas	Empresa de recogida y personal del Ayuntamiento	Inspección aleatoria de contenedores, fotos de incidencias	Residuos no separados correctamente, presencia de reciclables en fracción resto

Acción 2: Inspección de actividades generadoras de orgánica

Motivo de la Inspección	Objetivos	Colaboradores	Procedimiento	Criterios de Sanción
Identificación de comercios generadores de orgánica, control de calidad	Incrementar participación en recogida selectiva	Empresa de recogida y personal del Ayuntamiento	Inspección de comercios, seguimiento de uso del servicio	No separación de residuos, mal uso de contenedores de orgánica

PROTOCOLO DE INSPECCIÓN

CONSELL COMARCAL 2 (GIRONA, CATALUNYA) - CONVENIO DE INSPECCIÓN - SANCIÓN



Acción 3: Inspección de Actividades Fuera del Servicio Municipal

Motivo de la Inspección	Objetivos	Colaboradores	Procedimiento	Criterios de Sanción
Identificación de comercios fuera del servicio municipal, comprobación de correcta gestión	Garantizar la correcta gestión de residuos	Empresa de recogida y personal del Ayuntamiento	Inspección aleatoria de comercios fuera del servicio	No separación de residuos, no justificación de gestor de residuos

Acción 4: Control de Vertidos Incontrolados

Motivo de la Inspección	Objetivos	Colaboradores	Procedimiento	Criterios de Sanción
Detección de puntos con vertidos incontrolados	Mejorar la imagen y gestión de residuos	Empresa de recogida y personal del Ayuntamiento	Inspección no planificada de puntos conflictivos	Abandono de residuos fuera de contenedores, constitución de vertederos ilegales

PROTOCOLO DE INSPECCIÓN

CONSELL COMARCAL 2 (GIRONA, CATALUNYA) – CONVENIO DE INSPECCIÓN - SANCIÓN

Acción 5: Seguimiento del Servicio de Recogida Puerta a Puerta

Motivo de la Inspección	Objetivos	Colaboradores	Procedimiento	Criterios de Sanción
Comprobación del uso de los cubos y contenedores propios y seguimiento de incidencias	Mejorar la participación y la recogida selectiva	Empresa de recogida y personal del Ayuntamiento	Inspección de incidencias del servicio puerta a puerta	Uso indebido del servicio, residuos fuera de horario

Acción 6: Seguimiento del Uso de las Papeleras en Municipios con Recogida PaP

Motivo de la Inspección	Objetivos	Colaboradores	Procedimiento	Criterios de Sanción
Identificación de residuos domiciliarios en las papeleras	Evitar el desbordamiento de papeleras, mejorar la recogida selectiva	Empresa de recogida y personal del Ayuntamiento	Inspección de las papeleras, traslado de residuos para inspección	Residuos domésticos en las papeleras, falta de separación

PROTOCOLO DE INSPECCIÓN

CONSELL COMARCAL 2 (GIRONA, CATALUNYA) – CONVENIO DE INSPECCIÓN - SANCIÓN

Protocolo Acció 2: Inspecció de Actividades Generadoras de orgánica (i)

Objetivo:

Verificar la correcta gestión de los residuos orgánicos generados por los grandes productores, asegurando su correcta separación y participación en la recogida selectiva.

Criterios para selección de inspección:

- **No uso de contenedor exclusivo para FORM** por grandes productores.
- **No registro en el sistema TAG** para el contenedor de orgánica.
- **Antecedentes de gestión incorrecta** de residuos o falta de información sobre la generación de orgánica.

Pasos de la inspección:

1. **Selección de grandes productores** a visitar por parte del inspector comarcal, basándose en información proporcionada por agentes auxiliares o la empresa de recogida.
2. **Recopilación de datos** sobre la generación y participación en la recogida de orgánica.
3. **Visita y análisis** de la gestión de residuos orgánicos, así como otras fracciones generadas por parte del inspector comarcal y el auxiliar.

PROTOCOLO DE INSPECCIÓN

CONSELL COMARCAL 2 (GIRONA, CATALUNYA) – CONVENIO DE INSPECCIÓN - SANCIÓN



Protocolo Acción 2: Inspección de Actividades Generadoras de orgánica (ii)

4. Inspección de la Gestión de la Fracción Orgánica:

- Durante la visita, se inspeccionará la **gestión de los residuos orgánicos** generados por el productor.
- Se revisará también la **gestión de otras fracciones de residuos** generadas, comparándolas con los residuos domésticos.
- Se **tomarán capturas de imágenes** para documentar la inspección.

5. Acta de Inspección:

- Tras la inspección, se **elaborará un acta** en la que se confirmen las observaciones realizadas y se registre el conocimiento por parte del inspeccionado.

6. Propuesta de sanción en caso de infracción grave, con denuncia si se disponen de pruebas concluyentes.

7. Requerimiento de documentación si falta información en el momento de la inspección.

8. Advertencia si la gestión es mayoritariamente correcta, pero se requiere mejorar ciertos hábitos.

Resultado:

Asegurar que los grandes productores gestionen correctamente los residuos orgánicos, promoviendo la correcta separación y cumplimiento de la normativa.

PROTOCOLO DE INSPECCIÓN

CONSELL COMARCAL 2 (GIRONA, CATALUNYA) – CONVENIO DE INSPECCIÓN - SANCIÓN



Protocolo Acción 6: Seguimiento del uso de las papeleras en municipios PaP

Objetivo:

Garantizar que los residuos domiciliarios no salen del circuito de recogida puerta a puerta, mejorar la recogida separada, identificar zonas problemáticas y asegurar la correcta participación a la recogida puerta a puerta.

Criterios para selección de inspección:

- La empresa de recogida PaP identifica papeleras con residuos domiciliarios frecuentes
- Los ayuntamientos (brigada) participan en la identificación en los municipios sin la empresa externa de recogida.
- Cualquier técnico o agente ambiental del CC tendrá que informar al técnico inspector.

Pasos de la inspección:

1. Selección de papeleras con abandono de residuos domésticos.
2. Toma de fotografías (papelera) / Etiquetaje de la bolsa que se inspeccionará (fotografía) / Traslado de la bolsa al espacio del ayuntamiento habilitado para la **apertura de bolsas** (dejar claro quién lo puede hacer) (fotografías) / Apertura de la bolsa (fotografía con etiqueta visible en todos los pasos) / Si hay alguna prueba del presunto infractor se fotografía con los datos visibles / Levantamiento del acta de inspección.
3. El inspector comarcal realiza el procedimiento legal para determinar la infracción y activar el procedimiento sancionador. Si el inspector considera que la prueba no es concluyente, se hará llegar un advertimiento al presunto infractor.



www.ent.cat

**Gracias por
la atención**