

---

# ADOPCIÓN DE SISTEMAS DE CONTROL, VIGILANCIA Y SANCIÓN EN EL CONTEXTO DE LOS SISTEMAS DE RECOGIDA SELECTIVA CON CONTENEDORES. EJEMPLO DE IMPLEMENTACIÓN

## Sistema de inspección y sanción ciudadana: Campaña de concienciación y vigilancia para la fracción vidrio en Madrid (Comunidad de Madrid)

### Descripción

---

El Ayuntamiento de Madrid (3.305.408 habitantes<sup>1</sup>), en colaboración con Ecovidrio, realizó en 2022 una campaña de concienciación y vigilancia con el objetivo de reducir la presencia de impropios de vidrio en los cubos de las fracciones de envases ligeros, orgánica y resto de las comunidades de vecinos del distrito de Chamberí. Esta campaña, se enmarca en el sistema de vigilancia y sanción para la regulación de la gestión de los residuos establecido en la *Ordenanza 12/2022 de 20 de diciembre, de limpieza de los espacios públicos, gestión de residuos y economía circular*, la cual a su vez responde a la *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*.

La ordenanza, aprobada en 2022, incluye la descripción de las facultades y funciones de los inspectores de residuos, las obligaciones de los inspeccionados, el contenido que debe constar en las actas de inspección, la clasificación de las infracciones y el sistema de sanción.

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística, 2022.



*Ordenanza reguladora de la limpieza de espacios públicos, gestión de residuos y economía circular*

**Artículo 84. Servicios de inspección**

*1. El ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en la presente ordenanza corresponderá al personal funcionario que tenga atribuidas dichas funciones adscritos al área de gobierno competente en materia de medio ambiente, así como a los agentes de la policía municipal. Todos ellos, en el ejercicio de sus funciones inspectoras, tendrán la consideración de agentes de la autoridad.*

*2. Cuando en el ejercicio de sus funciones el servicio de inspección constate actuaciones o hechos que pudieran ser constitutivos de infracción, tanto administrativa como penal, se procederá a levantar el correspondiente boletín de denuncia o acta, o en su caso el atestado policial en el que se recogerán los siguientes datos:*

*a) Fecha, hora y localización de la inspección.*

*b) Circunstancias observadas de la persona que presuntamente comete la infracción.*

*c) Descripción de todas las circunstancias y hechos constatados que sean necesarios y suficientes para establecer las bases de incoación del procedimiento administrativo sancionador y correcta tipificación de la infracción al respecto de esta ordenanza o en su caso la depuración de responsabilidades penales existentes.*

*d) Prueba gráfica de los hechos, si fuera posible.*

*3. Las visitas de inspección efectuadas se formalizarán en actas de inspección firmadas por el personal funcionario actuante de la que se dará copia a la persona interesada siempre que sea posible, reunirán los requisitos exigidos por la legislación vigente, gozarán de presunción de veracidad y valor probatorio, sin perjuicio de las demás pruebas que, en defensa de sus respectivos derechos e intereses, puedan aportar las personas interesadas.*



---

**Artículo 85. Ejercicio de la función inspectora.**

*[...] 2. Cuando actúe en el ejercicio de sus funciones, el personal inspector podrá:*

- a) Solicitar el apoyo técnico, concurso, auxilio o protección que le resulten precisos de cualquier otra autoridad.*
- b) Acceder al establecimiento, almacén, cuarto de basuras, o cualquier otra dependencia tantas veces como sea necesario, sin que resulte preciso realizar aviso previo, perturbando sólo en lo estrictamente necesario la actividad comercial o profesional del inspeccionado.*
- c) Solicitar la información, autorizaciones y documentación que estime necesaria para el desarrollo de sus investigaciones y requerir la colaboración de cualquier persona física o jurídica que pueda tener relación directa o indirecta con el objeto de la inspección, así como obtener copias de esta documentación.*
- d) Realizar toma de muestras, así como cualquier otro tipo de control o ensayo sobre los productos en cualquier fase de la comercialización de estos.*
- e) Proponer al órgano competente, conforme a lo establecido por el artículo 100, la adopción de las medidas provisionales que resulten necesarias cuando exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo para la seguridad de las personas.*



### Artículo 95. Clasificación de las infracciones

#### [...] 2. Infracciones graves:

l) Facilitar a los servicios municipales datos inexactos o falsos, así como omitir cualquier dato o manifestación de carácter esencial.

m) Trasladar el mobiliario urbano destinado a la recogida de residuos sin autorización.

n) Obstruir las labores de inspección o incumplir el deber de colaboración previsto en la presente ordenanza.

ñ) Depositar muebles, grandes electrodomésticos o enseres en los recipientes destinados a los residuos domésticos, así como en contenedores o sacos de obra o depositarlos junto a estos.

s) Verter residuos de forma descontrolada en los lugares no destinados para ello, promoviendo la aparición o crecimiento de vertederos y escombreras ilegales.

#### 3. Infracciones leves:

i) Presentar los residuos sin cumplir lo dispuesto en la presente ordenanza siempre que no tenga la consideración de infracción grave.

j) No hacer uso de los recipientes destinados a la recogida de residuos. [...]

Atendiendo a la clasificación de las infracciones relacionadas con la gestión de los residuos domésticos, la ordenanza establece las siguientes sanciones:

Tipo de infracción	Importe
Leve	Hasta 750€
Grave	751-1.500€

Tabla 1. Sanciones según el tipo de infracción. Fuente: Ayuntamiento de Madrid, 2022.

Adicionalmente, la ordenanza contempla la aplicación de multas coercitivas de 2.000 € en 2 supuestos de interés para la gestión de los residuos municipales domiciliarios:

- Cuando los inspeccionados no faciliten la labor de los inspectores.
- Como medio de ejecución forzosa de los actos administrativos en materia de limpieza y gestión de residuos, con previo apercibimiento al interesado de su obligación de cumplimiento y un plazo para su cumplimiento.



---

En este sentido, cabe destacar que en la Comunidad de Madrid la responsabilidad en el cumplimiento de las normas de reciclaje recae sobre la Comunidad de Propietarios y, por lo tanto, las denuncias y sanciones por su incumplimiento recaen o bien sobre la Comunidad de Propietarios, o bien sobre la figura de su presidente en el momento del incumplimiento.

Para hacer frente a los pagos de las multas, la ordenanza en su artículo 89.5 ofrece una prestación ambiental sustitutoria voluntaria como alternativa al pago monetario. Esta prestación viene regulada por el *Protocolo de prestación ambiental sustitutoria de las sanciones en materia de limpieza de los espacios públicos y gestión de residuos*, aprobado en enero del 2023 por la Dirección General de Servicios de Limpieza y Residuos.

En el protocolo se detallan las condiciones para la aplicación de la prestación, los requisitos, el procedimiento para la concesión de la medida, las actividades a realizar, las funciones del responsable de la actividad y las consecuencias del incumplimiento de la prestación.

En concreto, las actividades propuestas como prestación sustitutoria incluyen tareas básicas de limpieza viaria (barrido manual y limpieza de los elementos de mobiliario urbano), tales como:

- Manejo del carro de limpieza.
- Barrido manual con el cepillo.
- Barrido manual con el escobijo.
- Uso de pala o recogedor.
- Vaciado de papeleras.
- Retiradas de pegatinas y carteles en elementos de mobiliario urbano.

Para determinar las condiciones de la prestación, el protocolo establece jornadas de un máximo de 4 u 8 horas, con un mínimo 2 horas por jornada, así como la siguiente relación entre el importe de sanción y las horas de trabajo:



Importe de la sanción (€)	Tiempo de trabajo
100	4 horas
200	8 horas
300	10 horas
400	12 horas
500	14 horas
600	16 horas
700	18 horas
751	20 horas
2.000	40 horas
3.000	60 horas
4.000	70 horas
5.000	80 horas
6.000	90 horas

*Tabla 2. Relación entre el importe de la sanción y las horas de trabajo establecidas en el Protocolo de la prestación ambiental sustitutoria.  
Fuente: Ayuntamiento de Madrid, 2023.*

En caso de que la persona solicitante de la prestación no finalice el total de las jornadas que le corresponden o realizara sus tareas de forma incorrecta, en primer lugar, se informa al solicitante de las consecuencias por incumplimiento. Si aun así no se completan las tareas acordadas, la persona debe abonar la totalidad de la sanción económica.

En el marco de esta ordenanza, el consistorio en colaboración con Ecovidrio llevó a cabo una campaña que tenía por objetivo disminuir la presencia de vidrio (es decir, impropios) en los cubos de las fracciones envases ligeros, orgánica y resto de las comunidades de vecinos mediante la información a los ciudadanos, la inspección de los cubos y la aplicación de sanciones en caso de ser necesario.

Tras valorar diferentes zonas de la Comunidad de Madrid, la campaña se llevó a cabo en el distrito de Chamberí. Entre los criterios de selección, se valoró el elevado número de porteros presentes en las comunidades de vecinos, quienes desempeñan un papel fundamental en la gestión de residuos de la comunidad. En concreto, la campaña constó de 4 fases:



---

### **Fase 1. Visita de información**

Inicialmente, los educadores ambientales, identificados como informadores medioambientales del Ayuntamiento, realizaron visitas presenciales a todas las comunidades de vecinos y portales del distrito en nombre del consistorio, con 3 objetivos:

- Informar de la ordenanza municipal y las consecuencias de su incumplimiento.
- Entregar y colocar el material de comunicación aprobado por el Ayuntamiento.
- Recopilar información de interés de esa comunidad para próximas fases y análisis de hábitos de reciclaje (número de viviendas, cuarto de basuras, existencia de porteros, etc.).

### **Fase 2. Verificación de residuos**

En esta fase, los educadores ambientales realizaron una segunda visita a todas las comunidades de vecinos y portales del distrito en la que accedieron a la zona de cubos con 3 objetivos:

- Verificar presencialmente las fracciones orgánica, envases ligeros y resto, así como su estado, mediante la comprobación *in situ* del contenido de las bolsas de basura.
- Valorar diferentes aspectos sobre los hábitos de la comunidad en materia de reciclado.
- Clasificar a la comunidad para la decisión de si se debe visitar en la fase siguiente o no, atendiendo a la adecuación de los puntos anteriores.

### **Fase 3. Visita de aviso por incumplimiento**

En esta fase, el educador ambiental visitó únicamente a las comunidades menos recicladoras o incumplidoras en varios residuos identificada en la fase anterior.

Tras realizar de nuevo una inspección *in situ*, a aquellas comunidades en las que se detectaron incidencias en relación con la gestión de los residuos, se les informó de las malas praxis detectadas y se entregó una carta al presidente de la comunidad con toda la información de los hechos y las sanciones asociadas.

### **Fase 4. Verificación de los residuos tras el aviso de incumplimiento**

Finalmente, se realizó una última visita a una muestra de los portales visitados en la fase 3, en la que se accedió a la zona de cubos para comprobar el comportamiento de las comunidades tras el aviso de infracción. Para la inspección, se valoraron los siguientes supuestos de mala praxis:



- 
- Incumplimiento flagrante de la ordenanza municipal.
  - Presencia de vidrio en los contenedores.
  - Más de 3 impropios en alguna fracción.

En el caso de que el educador ambiental detectase de nuevo algún caso de mala praxis, se notificaba al Ayuntamiento para que la policía municipal procediera a sancionar a las comunidades reincidentes.

Actualmente, el sistema habitual de inspección del Ayuntamiento de Madrid se basa en la acción del personal propio del consistorio (263 funcionarios) que debe compaginar las labores de inspección con otras tareas administrativas. Para ello, se establecen turnos rotatorios a través de un sistema de cuadrantes. Además, se cuenta con la colaboración de la policía municipal.

Todas las infracciones derivadas de esta ordenanza se tramitan de forma digital en la Dirección General de Servicios de Limpieza y Residuos del Ayuntamiento mediante un servicio específico jurídico que se encarga de todo el trámite.

### Resultados

Al finalizar la campaña de sanción ciudadana, se logró reducir en un 50% la cantidad de vidrio depositados en los cubos de envases ligeros, respecto a la cantidad de impropios de vidrio al inicio de la campaña. Asimismo, estos impropios se consiguieron reducir un 25% en los cubos de la fracción resto y un 27% en los cubos de materia orgánica.

En cuanto a los datos generales de la Comunidad de Madrid y el cumplimiento de la ordenanza, en el transcurso del año 2023, se han iniciado un total de 5.230 expedientes sancionadores vinculados a la gestión de residuos y limpieza de la vía pública. De este conjunto de expedientes, 4.125 han sido calificados como infracciones graves, mientras que 1.105 han sido categorizados como infracciones leves.





Figura 1. Fotografía de las calles de Madrid durante la inspección de residuos del distrito de Chamberí. Fuente: Ayuntamiento de Madrid, 2023.

Aunque tal y como se indica en la ordenanza, los funcionarios en el ejercicio de sus funciones de inspección tienen presunción de veracidad, es imprescindible que las sanciones se acompañen de pruebas que no pongan en duda la veracidad de los hechos denunciados, con el objetivo de evitar conflictos de abuso de poder. Sin embargo, para poder conseguir estas pruebas, los funcionarios se ven limitados en muchas ocasiones por la imposibilidad de poder identificar a los infractores, ya que no tienen autoridad para identificar a las personas físicas. Por ello, es fundamental la implicación de la policía municipal.

En términos generales, los infractores identificados y sancionados acostumbran a pagar la multa (con el descuento del 40%) o se acogen a la prestación ambiental sustitutoria que ofrece el consistorio.

## Bibliografía de interés

---

- Ordenanza 12/2022, de 20 de diciembre, de Limpieza de los Espacios Públicos, Gestión de Residuos y Economía Circular.
- Protocolo de prestación ambiental sustitutoria de las sanciones en materia de limpieza de los espacios públicos y gestión de residuos.



---

## Más información

---

Ayuntamiento de Madrid

Persona de contacto: Víctor Sarabia

Contacto: [dgslimpiezayresiduos@madrid.es](mailto:dgslimpiezayresiduos@madrid.es)



MADRID

