



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID
EXCMO. SR. ALCALDE

Asunto: Programa de compostaje domiciliario individual/ Requisitos de verificación y participación/ Disconformidad

Excmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.E. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1272/2025**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en esta queja se plantea la disconformidad con el procedimiento que ha seguido ese Ayuntamiento para la creación de un censo de personas usuarias del programa de compostaje domiciliario individual.

Según manifestaciones de la persona autora de la queja, se han presentado alrededor de 70 solicitudes de inscripción en dicho censo, en las que se establece la obligación de participar en una formación y de permitir al personal designado por el Ayuntamiento la comprobación de la realización del compostaje en el domicilio. Se indica que esta función de verificación ha sido encomendada a una empresa privada contratada al efecto.

El reclamante considera que esta exigencia puede afectar al derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, al condicionarse el beneficio fiscal que se obtiene de la participación en este programa al consentimiento para el acceso a una vivienda privada por parte de personal de una empresa externa y plantea dudas sobre la legalidad de este requisito.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.



En atención a dicha petición de información se remitió informe, en el cual el Ayuntamiento explica que la Ordenanza Fiscal Reguladora de dicha tasa, aprobada por el Área de Hacienda, Personal y Modernización Administrativa, establece un sistema mixto de cuota fija y variable basado en criterios de estimación de producción de residuos, previendo la posibilidad de acogerse a programas voluntarios de compostaje doméstico que permiten acceder a la citada bonificación.

La inscripción en el censo de personas usuarias del programa es voluntaria y se ha acompañado de una intensa campaña de información, sesiones formativas y mecanismos de asesoramiento técnico. El Ayuntamiento añade que, al firmar la solicitud, la persona interesada autoriza expresamente al personal designado por el Ayuntamiento para comprobar, en la vivienda vinculada, que el compostaje se realiza efectivamente. La verificación se desarrolla a través de la partida de educación y concienciación ambiental del contrato de concesión de la Planta de Recuperación y Compostaje, adjudicado a la UTE del CTR Valladolid, UTE que ha contado a su vez con la asistencia técnica de la empresa XXX, que realiza las visitas domiciliarias, el acompañamiento y el seguimiento personalizado.

Añade que las visitas se conciertan individualmente, con una duración máxima de cuarenta y cinco minutos, y que, si la persona ya no desea continuar en el programa, no se exige realizar comprobación alguna. El Ayuntamiento manifiesta que hasta el momento no constan quejas formales sobre el procedimiento y que la participación ciudadana ha sido elevada, con numerosas solicitudes tanto para el censo de 2024 como para el de 2025

El interesado, por su parte, ha formulado alegaciones a la vista del contenido del informe municipal. En ellas sostiene que la exigencia de permitir la entrada en el domicilio para comprobar el compostaje constituye una medida desproporcionada e incompatible con el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio reconocido en el artículo 18.2 de la Constitución. Señala que tal exigencia condiciona el disfrute de una bonificación reducida, lo que cuestiona la libertad real del consentimiento necesario para autorizar la entrada.

Añade que la comprobación no la realiza personal funcionario, sino trabajadores de una empresa privada, sin potestad inspectora, sin presunción de veracidad en sus actuaciones y sin las garantías que acompañan a los empleados públicos en el ejercicio de funciones que pueden limitar derechos fundamentales. La persona interesada destaca, además, que no cabe delegar en una empresa privada funciones inspectoras, máxime cuando comportan acceso al domicilio, lo que exige un marco legal específico y unas garantías reforzadas que, a su juicio, en este caso, no se han observado.

A la vista de la información recabada procede efectuar las siguientes consideraciones.



En primer lugar debemos recordar que la entrada en un domicilio particular, incluso si se realiza mediante visita concertada, constituye una actuación que incide directamente en el ámbito protegido por el artículo 18.2 de la Constitución Española, y por ello, cualquier actuación administrativa que implique acceso a un domicilio exige el consentimiento del titular, resolución judicial o, en su caso, la concurrencia del supuesto excepcional de flagrante delito.

La jurisprudencia constitucional ha sido constante al afirmar que el consentimiento debe ser expreso, libre, informado y no condicionado por situaciones de desigualdad en la situación jurídico-administrativa o por presiones indirectas.

Aunque la participación en el programa de compostaje doméstico analizado es voluntaria, la bonificación fiscal que se ofrece a quienes se adhieren a dicho programa está condicionada a la verificación de determinados requisitos, configurándose esta verificación de un modo tal que necesariamente implica la entrada en el domicilio privado vinculado. Esta circunstancia exige examinar la medida conforme al juicio de proporcionalidad desarrollado por el Tribunal Constitucional (SSTC 69/1999 y 188/2013), en sus tres dimensiones: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, esto es, ajustada al supuesto de hecho concreto que se analiza.

En primer lugar conviene señalar que, a nuestro juicio, la verificación *in situ* de la realización de las labores de compostaje por parte de los ciudadanos, para aplicar, en consecuencia, una bonificación tributaria, constituye materialmente una actuación con finalidad inspectora, al estar orientada a la comprobación de hechos relevantes para la determinación de la obligación tributaria individual.

Las actuaciones inspectoras que puedan afectar a derechos fundamentales requieren cobertura en ley formal y deben ser realizadas por personal con potestad pública, sujeto a responsabilidad administrativa y disciplinaria.

Las ordenanzas municipales no pueden, por sí mismas, habilitar actuaciones que comporten acceso al domicilio, ni pueden atribuir potestades inspectoras a personal privado, porque ello vulneraría la reserva de ley en materia de derechos fundamentales y excedería el marco de competencias de la potestad reglamentaria local.

En el caso analizado, la verificación de la realización de las labores de compostaje se encomienda a trabajadores de una empresa privada, subcontratada por la concesionaria del servicio de tratamiento de residuos. Aunque el Ayuntamiento los considera como “personal designado”, esta expresión no sufre el hecho de que carecen de potestad inspectora y que no gozan de presunción de veracidad. La externalización de tareas de asesoramiento o formación es plenamente legítima; sin embargo, la entrada en un



domicilio con la finalidad de llevar a cabo una comprobación constituye una función pública indelegable.

El artículo 9.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, establece que corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos el ejercicio de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales.

La actividad de comprobación a la que nos estamos refiriendo persigue comprobar unos hechos que resultan relevantes para la determinación de una obligación tributaria individual y, por tanto, constituye una manifestación de la potestad pública dirigida a asegurar la correcta aplicación a ciudadanos concretos de determinados beneficios fiscales. Por esta razón, su práctica requiere necesariamente la intervención de personal investido de autoridad y sujeto al régimen jurídico propio de la función pública, que incluye la actuación conforme a los principios de objetividad, imparcialidad, sometimiento pleno a la ley y al derecho, responsabilidad disciplinaria y control interno y externo de su actuación.

Como ya hemos señalado, la doctrina del Tribunal Constitucional mantiene que toda actuación administrativa que pueda suponer una limitación del derecho fundamental disfrutar del domicilio sin inmisiones externas (inviolabilidad del domicilio) debe estar amparada por una habilitación legal suficiente y ejercerse con garantías reforzadas, en su caso con el consentimiento de la persona titular y siempre encomendado esa actuación a quienes el ordenamiento jurídico encomienda el ejercicio de funciones públicas.

En consecuencia, la encomienda de estas actuaciones a personal privado no satisface las exigencias derivadas del artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, vulnera la reserva de funciones públicas en materia de ejercicio de potestades administrativas y priva a los ciudadanos afectados de las garantías cuya satisfacción el ordenamiento jurídico encomienda a la Administración cuando interviene en espacios constitucionalmente protegidos, como señaladamente lo es el domicilio.

Además, consideramos que la entrada en un domicilio privado para la verificación de la correcta realización de las tareas de compostaje doméstico, tampoco superaría el juicio de necesidad ni de proporcionalidad en sentido estricto, ya que pueden existir métodos menos intrusivos para efectuar tales acreditaciones, tales como fotografías (georreferenciadas, en su caso), visitas a espacios exteriores no protegidos por la noción constitucional de domicilio, acreditación mediante declaración responsable, inspecciones presenciales solo por personal funcionario en casos estrictamente necesarios, o incluso verificación del compost ya elaborado en las dependencias de la empresa gestora. Consideramos que la exigencia de entrada en el domicilio como único medio de



comprobación no se halla justificada, especialmente si la finalidad perseguida puede alcanzarse con medidas menos restrictivas para los derechos fundamentales.

A lo razonado debe añadirse que el consentimiento recabado en el formulario de solicitud para la participación en este programa no manifiesta de manera expresa que la visita se realizaría por personal ajeno a la Administración actuante, ni detalla el alcance exacto de la comprobación, los límites de la actuación, los datos que se recogerán, ni las garantías aplicables, lo que puede incidir en la validez del consentimiento obtenido.

En consecuencia, y atendiendo a la totalidad de los argumentos expuestos, procede concluir que el procedimiento de verificación domiciliaria del compostaje doméstico, diseñado por el Ayuntamiento de Valladolid, carece, a juicio de esta Institución, de cobertura legal suficiente, al no superar un doble juicio de proporcionalidad, dado que, por una parte, es posible obtener los resultados pretendidos sin que en todos los casos haya que entrar en los domicilios o, por otra, se han atribuido funciones a particulares que, en su caso, si fuera necesario llevar a cabo, las tendrían que realizar funcionarios públicos.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que por parte de la Corporación municipal que V.E. preside, se valore la posibilidad de revisar el diseño del Programa de compostaje domiciliario individual que tiene implantado, previendo medios de verificación que resulten proporcionados y respetuosos con el derecho a la intimidad que proporciona el domicilio, no intrusivos, limitando las visitas presenciales al domicilio a supuestos estrictamente necesarios y, en estos casos, atribuyendo el ejercicio de esa función a personal funcionario debidamente habilitado.

SEGUNDA: Que, en adelante, cualquier consentimiento recabado para eventuales entradas domiciliarias sea expreso, plenamente informado, específico y libre, con identificación clara del personal que realizará la visita, su función, el alcance de la comprobación y las garantías aplicables.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).