

# ECIJA

---

Condiciones legales, obligaciones y acciones de tutela para la implantación del SDDR en España.

---

Marzo 2025



## SUSTAINABILITY | ENVIRONMENTAL LAW

*“ECIJA is a very important external advisor on the development of environmental regulations. It’s also worth mentioning that they give advice to multinational companies and global NGO’s”*

*“I would highlight the great experience they show in environmental issues from the capability to think beyond the legal aspect, and to put their advice in a strategic context”*

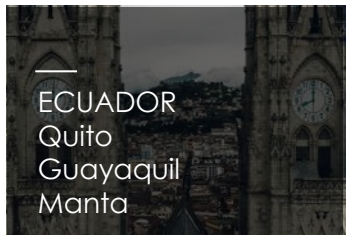
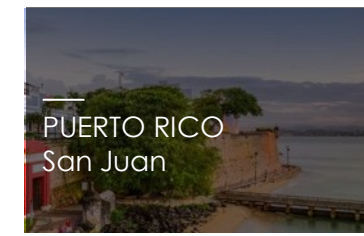
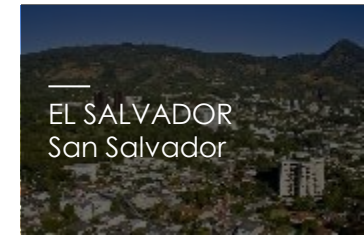
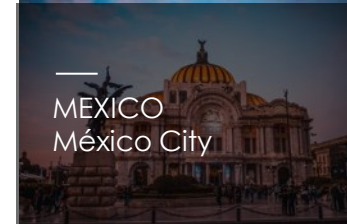
Legal 500



<https://www.legal500.com/editions/global-green-guide-emea-2023/?country=Spain>

ECIJA

# ECIJA



**200 partners**  
**+1000 professionals**  
**35 offices**  
**17 countries**

# Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR)

## Definición :

- Sistema en el que los consumidores pagan un depósito adicional al comprar un producto envasado, que se les devuelve al retornar el envase vacío.

## Comparación con el modelo actual de gestión de residuos:

- Modelo actual: Recogida a través de **contenedores amarillos** y plantas de reciclaje.
- Modelo SDDR: Mayor control sobre la recogida efectiva y reducción del desperdicio de materiales reciclables.

## Impacto ambiental y económico:

- Aumento de la **tasa de reciclaje** de plásticos de un solo uso (90 %)
- **Reducción de la contaminación** ambiental por residuos plásticos (eliminación prácticamente del “littering”)
- **Costes adicionales** para la industria, pero compensados con **beneficios ambientales** y ahorro en gestión de residuos.

## Ejemplos en otros países:

- **(1984/2016)** Alemania, Finlandia, Dinamarca, Estonia, Croacia, Lituania y Noruega han implementado el SDDR con tasas de reciclaje superiores al 90%.
- **(2022/2024)** Eslovaquia, Malta, Rumanía, Hungría, Irlanda
- **(2025-2026)**: Austria, Portugal, Grecia, Polonia.
- España busca replicar estos modelos para mejorar su sistema de recogida.

# Antecedentes

**Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Gran Sala) de 14 de diciembre de 2004**, relativa al **Asunto C-309/02**, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania; Radlberger and S. Spitz):

*“77. Un sistema de depósito y retorno puede incrementar el porcentaje de envases retornados y, al mismo tiempo, dar lugar a una clasificación más selectiva de los residuos de envases. Además, puede ayudar a impedir que se genere basura pues da a los consumidores un incentivo para devolver los envases vacíos”.*”

**Memoria del Anteproyecto de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC 2011)** : *“...la eficiencia en la recuperación del sistema integrado de gestión (SIG) es menor que la del SDDR, cuyos índices de recuperación se sitúan en un 84% en Suecia, un 95% en Finlandia o 98% en Alemania”.*

## **Art 31 LRRSC 2011:**

*d) Establecer sistemas de depósito (...) en los casos de residuos de difícil valorización o eliminación, de residuos cuyas características de peligrosidad determinen la necesidad del establecimiento de este sistema para garantizar su correcta gestión, o **cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente***

**Convenio de Barcelona (3-6 diciembre de 2013, Turquía) 18ª Reunión de las Partes Contratantes**, sobre la Gestión de los Desechos Marinos en el Mediterráneo :

*“... **para el año 2017 explorar y aplicar** en la medida de lo posible las **medidas de prevención** relacionadas con:  
... (f) Establecimiento de **Sistemas de Depósito, Retorno y Reembolso para envases de bebidas priorizando cuando sea posible su reciclaje.**”*

**Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2018, sobre la gobernanza internacional de los océanos, en el contexto de los ODS 2030 (2017/2055 INI)punto 59**, se insta al Consejo: *“a considerar la introducción de un **sistema europeo de depósito** para los envases de bebidas no reutilizables como el alemán, dado que **la contaminación por botellas de plástico no reutilizables es una de las fuentes principales de contaminación marina**”.*

# Antecedentes

## Ley 8/2019, de 19 de febrero, de Residuos y Suelos Contaminados de las Islas Baleares (LRSCIB):

**Apartado V de la Exposición de Motivos:** *En este sentido, el legislador autonómico, en el ejercicio de las competencias estatutarias propias y en cumplimiento de la legislación básica estatal, hace una apuesta por una política medioambiental propia ...*

*Por este motivo se hace necesario dar impulso a medidas específicas adicionales de protección que impliquen activamente la ciudadanía y resulten más eficaces para la consecución de los objetivos que establece la Ley, tomando de referencia, precisamente, los modelos y sistemas seguidos en otros países europeos. (...)Es por ello que ... **se impulsa la implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR) para residuos de envases de mayor consumo.***

### Art. 27. LRSCIB:

7. El Gobierno de las Islas Baleares podrá establecer la obligatoriedad de otros sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor o de depósito, devolución y retorno para residuos peligrosos o no peligrosos, a través de los instrumentos de planificación, en alguno o alguno los siguientes supuestos: **c) Cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente.**

8. La implantación ... con el **fin de reducir el "littering" (abandono de residuos en el medio), promover la prevención y mejorar la reutilización, el reciclado de alta calidad y la valorización material de los residuos.**

**Consejo de Navarra en su Dictamen 10/2018**, sobre la observancia del ordenamiento jurídico del Proyecto de Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad (Expediente 7/2018). SDDR sistema más eficiente que el SIG.

### Art. 26.2 Ley Foral 14/2018.

El Gobierno de **Navarra podrá acordar** (...) 3. El sistema de depósito, devolución y retorno ... en alguno o algunos de los siguientes supuestos: ... **c) Cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa.**

# Ley 7/2022, de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC)

**Antecedente inmediato: 2021.** La Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, del MITERD a TRAGSATEC un estudio sobre la puesta en marcha de un SDDR en España,

**Informe TRAGSATEC. Punto 4.4.3. "Conclusiones del estudio de viabilidad ambiental"** (pág. 299):

*"Con la implantación de ambos SDDR (con y sin vidrio y brik), se cumpliría con la recogida separada neta de botellas de bebida de plástico del **90 % fijado para 2029** establecido en el artículo 9 de la Directiva (UE) 2019/904, mientras que el actual sistema de gestión de envases para bebidas no cumple con el objetivo de recogida separada de Botellas SUP para el 2025 del 77% establecido por la misma Directiva".*

*"La introducción de un SDDR no solo aumentaría la cantidad recuperada de material, sino también la pureza de lo recogido y por tanto la **calidad de lo recuperado**. Esto permitiría la circularidad de los materiales y poder cumplir con el **contenido mínimo de rPET** establecido en la Directiva de plásticos de un solo uso de la UE. La implantación de un SDDR (con o sin vidrio) también comportaría **ahorros de emisiones de GEI equivalentes a 0,5 millones de toneladas de CO2**. Este ahorro se debe principalmente al incremento de reciclaje de aluminio y PET (y otros materiales), que evitan las emisiones asociadas a las producciones primarias de dichos materiales".*

Gran beneficio ambiental será la **reducción radical del "littering"** proveniente de los residuos de envases (página 269):

*"Dos de los tipos de residuos que son más frecuentemente abandonados en el medio terrestre son las bolsas de plástico y los **envases de bebidas de un sólo uso** (Sherrington et al, 2024). Sólo en cuanto a las latas, la Asociación Española de Fabricantes de Latas de Bebidas admite que cada año se abandona en el Estado **1.100 millones** de unidades (Piquer,2016).*

*"Un beneficio directo de la implantación de un SDDR sería la **reducción de la presencia de residuos en el medio ambiente**, tanto en el **entorno terrestre** como en los **ríos, mares** y sus entornos".*

# Condiciones legales para la implantación del Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR)

## Previsión legal de implantación del SDDR

### Art. 37.1 LRSCEC Obligaciones de RAP:

“1. Con la finalidad de promover la prevención y de mejorar la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos, **los productores de productos podrán** ver ampliada su responsabilidad y **ser obligados a:**

[...]d) **Establecer sistemas de depósito** que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del **producto** para su reutilización o del **residuo** para su tratamiento”.

### Artículo 59.1 LRSCEC (art.10.4 RD 1055/2022 de envases y residuos de envases (RDERE):

“1. Se establecen los siguientes objetivos de recogida separada de los productos de plástico mencionados en el apartado E del anexo IV con objeto de destinarlas a su reciclado:

- a) A más tardar en **2023**, el **70 %** en peso respecto al introducido en el mercado;
- b) A más tardar en 2025, el **77 %** en peso respecto al introducido en el mercado;
- c) A más tardar en **2027**, el **85 %** en peso respecto al introducido en el mercado;
- d) A más tardar en 2029, el **90 %** en peso respecto al introducido en el mercado.

**Artículo 65.5 f)** de la LRSCEC obligaciones de **información anual a la Comisión Europea**: “f) Los datos sobre los productos de plástico de un solo uso enumerados en la **parte E del anexo IV** que se **hayan recogido por separado cada año**, para demostrar el cumplimiento de los objetivos de recogida separada de conformidad con el artículo 59”.



# Condiciones legales para la implantación del Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR)

## Condiciones legales para la implantación:

### 1.- Incumplimiento de Objetivos: art. 59.2 LRSCEC y art. 47.1 RDERE

**Art. 59.2 LRSCEC** : “2. En el caso de que **no se cumplan los objetivos fijados en 2023 o en 2027**, a nivel nacional, **se implantará en todo el territorio en el plazo de dos años un sistema de depósito, devolución y retorno** para estos envases que garantice el cumplimiento de los objetivos en 2025 y 2029, de conformidad con lo que establezca la normativa reglamentaria en materia de envases y residuos de envases. Para la implantación de estos sistemas, además de las **botellas de plástico**, se podrán incluir otros envases y residuos de envases, de forma que se garantice la viabilidad técnica, ambiental y económica”.

**Artículo 47.1 RDERE**: En caso de incumplimiento de objetivos del 59.1 LRSCEC y del art. 10.4 RDERE) en el **plazo de 2 años** los productores que introduzcan en el mercado **Botellas SUP** de hasta **3 litros** de capacidad para los **productos** de **aguas minerales** y de manantial, **zumos, néctares, mezcla de frutas y hortalizas** recién exprimidas, **concentrados** para disolución, **bebidas refrescantes, energéticas, isotónicas** y **bebidas alcohólicas**, deben de establecer un SDDR para tales productos.

**2.- Evaluación del cumplimiento de los objetivos por el MITERD: Disposición Adicional Decimoséptima LRSCEC**: (...) el MITERD deberá **evaluar y hacer público** el estado de cumplimiento de los objetivos fijados para el 2023 antes del **31 de octubre de 2024**. Igualmente, dicho Ministerio deberá evaluar y hacer público el estado del cumplimiento de los objetivos fijados para el 2027 antes del 31 de octubre de 2028.

**Cálculo**: Decisión de Ejecución (UE) 2021/1752 de la Comisión,

**3.- Desarrollo reglamentario: art. 37.2**: las obligaciones de RAP se establecerán mediante **real decreto del Consejo de Ministros**. Dicha condición se cumple con lo dispuesto en el **art. 47 RERE** relativo al “**Establecimiento obligatorio del sistema de depósito, devolución y retorno para determinados envases domésticos de un solo uso**”.

# Estado de situación

**Publicación de informes del MITERD sobre recogida separada. Noviembre de 2024**, el MITERD publicó en su web los informes sobre la recogida separada de botellas de plástico para bebidas en 2022 y 2023.

## Informe relativo al cálculo de la recogida separada de Botellas SUP para bebidas en el año 2023”

*Se consta que la evaluación efectuada arroja un resultado para el **año 2023** del **41,3% de recogida separada de botellas SUP**, lo que pone de manifiesto que no se ha alcanzado el objetivo fijado y anteriormente señalado del 70%.*

*Se concluye que **no se alcanzan los objetivos de recogida separada establecidos en el artículo 59 de la LRSCEC**, para el año 2023 y, en consecuencia, **se deberá implantar**, en todo el territorio nacional y **en el plazo de dos años**, un sistema de depósito, devolución y retorno”.*

**Notificación del incumplimiento a los productores.** 22 de noviembre de 2024, el MITERD, a través de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental. Se acuerda:

- en el plazo de **seis meses** desde la fecha de la notificación, los productores de producto deberán presentar la correspondiente solicitud de **autorización** del sistema de responsabilidad ampliada del productor o en su caso, de **revisión** de la existente (**art. 47.2 RDERE**)
- en el plazo de **dos años** desde la notificación, los productores de producto podrán en funcionamiento en todo el territorio del Estado el sistema de depósito, devolución y retorno para los envases afectados”.

**22 mayo 2025:** Autorización del nuevo SCRAP

**22 noviembre 2026:** Implantación de SDDR en todo el territorio nacional.

# Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR)

- Los **consumidores** pagan un **depósito** adicional **igual o superior a los 10 céntimos de euro** al comprar un producto envasado, que se les devuelve al retornar el envase vacío.
- Los diferentes **canales de venta** pagarán a los productores el depósito en el momento de la transacción y lo trasladarán hasta el consumidor final, que lo recuperará en el momento de la devolución del residuo de envase en cualquiera de las formas establecidas por el sistema.
- El sistema **devolverá** a los **canales de comercio el depósito** correspondiente a los residuos de envases que **han sido retornados** al sistema a través de sus establecimientos de venta, una vez haya sido validado su recuento.
- **Los puntos o lugares de retorno serán definidos por el sistema**, pudiendo ser comercios minoristas, contenedores, centros específicos. (Comercios minoristas con superficie de exposición y veta igual o menor a **120 m<sup>2</sup>**: se podrán pactar condiciones especiales).
- **Financiación adicional al sistema**: los **productores** deberán aportar al sistema la financiación necesaria para **garantizar su funcionamiento**, así como la adecuada gestión de los residuos de envases y el cumplimiento de los objetivos de reciclado legalmente establecidos.

# Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR)

**Medidas para gestionar el sistema:** registros, logísticas y económicas:

**1. Registro actualizado :** (i) Los **productores** que forman parte del sistema, y que realizan el primer pago del depósito, (ii) Las **bebidas envasadas** sujetas al sistema, incluyendo el **número y características** de los envases puestos en el mercado., (iii) Los **puntos de retorno** de los residuos de envases, especificando si son manuales o automáticos, (iv) **Gestores autorizados** para las operaciones logísticas de recogida.

**2. Funciones en materia logística:** (i) Estandarizar las **bolsas y otros posibles elementos de recogida**. Asegurar su **fabricación y distribución**, ya sea directamente o permitiendo su distribución, previa homologación, (ii) **Coordinar y gestionar el sistema de recogida** de envases retornados a través de **gestores debidamente autorizados**, (iii) Organizar la gestión de los **centros de recuento y clasificación** de los residuos de envases, (iv) **Exigir a los productores** pertenecientes al sistema el cumplimiento de la **obligación de etiquetado**.

**3. Funciones en materia económica:** (i) Definir el precio del **depósito** y realizar su cobro a los productores., (ii) Definir y efectuar las compensaciones a los **comercios**, (iii) Actuar como **cámara de compensación** recibiendo todos los **cobros** y realizando todos los **pagos** a cada agente que interviene en el sistema en función de los servicios realizados, simplificando el intercambio económico entre ellos.

# Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR)

**Medidas para gestionar el sistema:** control y seguimiento, información y comunicación:

**4. Funciones de control y seguimiento:** (i) Crear y hacer operativos los protocolos y **sistemas de transmisión de datos** del sistema, (ii) **Emitir la documentación** necesaria para que cada productor pueda justificar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada, (iii) **Monitorizar** que cada agente que participa en el sistema cumple con sus responsabilidades, y perseguir posibles **comportamientos fraudulentos** de cara a su denuncia ante las autoridades competentes; (iv) Mantener un listado de empresas auditadas y **resumen general de las auditorías** realizadas, tanto de los **productores** pertenecientes al sistema, como de **los gestores de residuos autorizados** con los que se haya celebrado acuerdos; (v) **Auditar la gestión financiera** del sistema por empresas acreditadas.

**5. Funciones de información y comunicación:** (i) **Informar a los usuarios** sobre el funcionamiento del sistema, (ii) Llevar a cabo **campañas de información y comunicación** ciudadana que aseguren la necesaria participación de los consumidores y el correcto funcionamiento del sistema, (iii) **Informar anualmente** de los resultados del sistema a sus titulares, y al público en general.

**6. Compensación a Entidades Locales.** En el caso de que, por alguna razón, los residuos de envases de un solo uso puestos en el mercado a través del SDDR acabaran en el **circuito de gestión de residuos de competencia local** (incluida la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas), se compensará al Ente Local **afectado** por la totalidad de los **costes económicos originados por su recogida y gestión**, con independencia de la sanción administrativa que corresponda

# Obligaciones y competencias

## Obligaciones de los productores:

- **Implantar** el SDDR.
- Asegurar la **financiación** de los sistemas de recogida y reciclaje.
- Implementar **mecanismos para facilitar la devolución** de envases.
- Cumplir con los **objetivos de recogida selectiva** y reducción de residuos plásticos.

## Responsabilidades de las administraciones públicas:

- **Supervisar** y garantizar el cumplimiento de la normativa.
- **Sancionar** en caso de incumplimientos.
- Desarrollar **campañas** de concienciación y educación ambiental.

## Derechos y deberes de los consumidores:

- Devolver los **envases** en los puntos habilitados.
- Exigir la devolución del **depósito** al retornar los envases.
- Contribuir a la reducción de residuos plásticos mediante el consumo responsable.

# Acciones de tutela y régimen sancionador

## Régimen sancionador LRSCEC:

- **Infracciones graves (art.108.3) a) actividad sin autorización o comunicación, b) actuación contraria a la ley, o) comercialización de productos incumpliendo las normas de diseño derivadas de la RAP, p) comercialización de productos incumpliendo las obligaciones organizativas y financieras derivadas de la RAP.**
- **Sanciones (art. 109.1 b) Infracciones graves: Multa de 2001 € a 10.000 €, inhabilitación por un año.**
- **Competencia autorización, vigilancia, inspección y sanción (art 12.4.e) LRSC):** Las CCAA en materia de responsabilidad ampliada del productor.
- **Comisión de Coordinación en materia de Residuos (art. 13 LRSCEC):** Informe de valoración previa (incumplimientos en más de una CCAA).

## Otras materias :

**En materia Consumidores y Usuarios.** RDLg 1/2017 Texto Refundido Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (art47.1.g): incumplimiento de normas de **registro, etiquetado o envasado**.

(“*Non bis in idem:*” mayor sanción).

**En materia de Competencia Desleal.** Ley 3/1991, de 10 enero de Competencia Desleal (art. 32 y ss): tipifica ilícitas las **ventajas competitivas** en el mercado **derivadas de infracción** de las normas. **Legitimación:** persona que participe en el mercado cuyos intereses económicos resulten afectados.

**En materia de Responsabilidad ambiental.** Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Entrarían dentro del ámbito de aplicación

**STS 1515/2022, 17 de noviembre 2022.** Interpreta el **Anexo III** de la Ley, concluye que el **SCRAP** es un operador sujeto a RA porque **organizan, financia y supervisa actividades de gestión de residuos**. Así también lo sería el SDDR.

# Conclusiones y recomendaciones

## Resumen:

- España no ha alcanzado los objetivos de recogida de botellas de plástico 2023.
- La normativa obliga a la implantación del SDDR en un plazo de dos años (22 noviembre 2026).

## La implementación del SDDR conlleva:

- Los **productores (i)** deben **diseñar** de un sistema eficiente y accesible para consumidores, partiendo del contenido normativo previsto en la DA Decimoséptima LRSCEC y art. 47 RDERE, **(ii)** deben **solicitar autorización** (6 meses) 22 de mayo de 2025; **(iii)** deben **implantar el SDDR** (2 años) 22 de noviembre de 2026
- **Coordinación** entre administraciones públicas, empresas y ciudadanos.

## Medidas preventivas y correctivas:

- **Control y fiscalización por la Autoridad** del proceso de implantación del SDDR (Las **CCAA** corresponde la **supervisión, autorización, inspección** y el **régimen sancionador**).
- **También por terceros** en virtud de la **acción pública** (art. 10 LRSCEC):

*“Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación”).*



## #EcijaTeam

### Chief Sustainability Officer

Víctor is an ECIJA partner in the practice areas of **Sustainability and the Environment**. He has more than 19-years' experience in the sector, having advised the main public sector entities, private developers and banks on the national scene on urban development matters, notably on the most emblematic urban development projects in Madrid.

He is an advisor to national and multinational companies in Spain on environmental, waste, ecological transition and circular economy issues. He is also noteworthy for his work as an advisor to various regional governments on waste and environmental legislation. Víctor is a lecturer in the MA in Urban Planning and Territorial Studies programme of the National Institute of Public Administrations and Menéndez Pelayo International University. He is also a lecturer in the Bar Practice Course at the Cardenal Cisneros Advanced Education Centre.

He holds an LLB in Law (Licenciatura en Derecho) from Complutense University of Madrid. He holds a certificate Urban Planning from the National Institute of Public Administration (INAP). He completed his PhD and is a graduate in advanced studies with sufficient research from King Juan Carlos University of Madrid.

Mr. Moralo is a member of the Madrid Bar Association. He is also a member of the Royal Academy of Jurisprudence and Legislation. He has served on the board of the Real Estate and Infrastructure Committee of CEIM-CEOE.



*"Victor Moralo clearly sticks out, from his knowledge on environmental issues, from the capability to think beyond the legal aspect, and to put his advice in a strategic context."*

Legal500



[www.ecija.com](http://www.ecija.com)

ECIJA

Spain | Portugal | Colombia | Chile | Panama | Costa Rica | Honduras | Nicaragua | Dominican Republic | Guatemala  
| El Salvador | Puerto Rico | Mexico | Brazil | Ecuador | Argentina | Uruguay